

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2008

Staatstätigkeitsforschung

- › Internationaler Vergleich der Bildungsfinanzierung

Schwerpunkt: Reformen dezentraler Staatsaufgaben

- › Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben
- › Kommunale Gebiets- und Funktionalreform
- › Reform der Mittelbehörden
- › The fiscal impact of decentralization: Danish local governments
- › Reformen in den Schweizer Gemeinden
- › Regional and local government and local partnerships in Italy

Abhandlungen

- › Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes
- › Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle
- › Scheitern des Neuen Steuerungsmodells? – Debatte



1. Jahrgang
2. Halbjahr 2008
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Editorial	253
-----------------	-----

Staatstätigkeitsforschung

<i>Manfred G. Schmidt</i>	Lehren aus dem internationalen Vergleich der Bildungsfinanzierung	255
---------------------------	--	-----

Schwerpunkt: Reformen dezentraler Staatsaufgaben

<i>Margrit Seckelmann</i>	Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben	267
<i>Hans Peter Bull</i>	Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung	285
<i>Markus Reiners</i>	Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform	303
<i>Thomas Pallesen</i>	The fiscal impact of decentralization: Evidence from Danish local governments	325
<i>Reto Steiner</i>	Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?	341
<i>Elena Zuffada</i>	The interrelated roles of the regional and local government in developing local partnerships in Italy	359

Abhandlungen

<i>Markus Tepe/ Karin Gottschall/ Bernhard Kittel</i>	Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungs- regimes in der OECD	377
---	--	-----

<i>Petra Kaps</i>	Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle? Von den Schwierigkeiten sozialstaatlicher Institutionenreform zwischen Föderalismus und Zentralisierung	399
-------------------	---	-----

Scheitern des Neuen Steuerungsmodells? – Debatte

<i>Lars Holtkamp</i>	Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells	423
----------------------	---	-----

<i>Gerhard Banner</i>	Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik? (Kommentar zu Lars Holtkamp „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“)	447
-----------------------	--	-----

Forschungsagenda

<i>Timo Meynhardt</i>	Public Value – oder: was heißt Wertschöpfung zum Gemeinwohl?	457
-----------------------	---	-----

Literaturbericht

<i>Henrik Scheller</i>	Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion	469
------------------------	---	-----

Editorial

Überschriften in überregionalen deutschen Zeitungen in diesem Herbst wie „Der Staat rettet den Kapitalismus“ oder die „Mär vom Markt“ zeigen eine Wiederentdeckung des Staates an, wenigstens in seiner „Auffangverantwortung“, wie es in der neueren Debatte um Verantwortungsverteilung zwischen Staat und Gesellschaft formuliert wird. Die Ereignisse und ihre Reflexion bringen emergente Entwicklungen zu Tage, die sich unterhalb des dominanten marktfreundlichen ideologischen Schleiers wohl sichtbar, aber mehr oder weniger verleugnet, schon lange angedeutet hatten. In den westlichen Nationalstaaten (deren institutionelle Robustheit und egozentrische Handlungsfähigkeit weitgehend unterschätzt wurde) hatten sich zwar staatskritische Formeln in führenden Köpfen festgesetzt, aber parallel hierzu konnte von einem „Staatsabbau“ kaum die Rede sein, insbesondere nicht in den USA. Diese Parallelität von erklärter „marktschaffender“ politischer Strategie (mit weichenstellenden Deregulierungen, Umschichtungen innerhalb der Staatsausgaben und Personalabbau) und punktuellen, aber quantitativ bedeutsamem Interventionismus sowie neuen Regulierungen, erzeugte gespaltene Wahrnehmungen, die auf Dauer nicht durchzuhalten sein werden.

Dabei hat die vergleichende Staatstätigkeitsforschung schon seit geraumer Zeit einen Vorrat an empirisch fundiertem Wissen über den „arbeitenden Staat“ angehäuft und den ideologischen Schleier über so manche Selbstwahrnehmungen politischer Akteure „dekonstruiert“. Schon zwanzig Jahre nach dem Beginn des Thatcherismus und seiner Privatisierungseuphorie resultierte daraus z.B. in Großbritannien die Forderung an Wissenschaft und Praxis nach „Restating the State“. Dieser Aufruf konnte sich jedoch nur schwach gegen die Eigendynamik eingeschlagener Praktiken durchsetzen, und heute noch ist ein großer Teil der Wissenschaft skeptisch gegen die derzeitigen Rettungsversuche staatlicher Autorität, oder konzeptionell zerstritten über die richtigen Aktionen und Instrumente. In der Realität aber meldet sich die Politik global selbst zurück und rückt den „Staat als Hüter der Ordnung“ ins Zentrum, der Not gehorchend allerdings noch ohne neues Paradigma. Unsere Zeitschrift kommt also zur richtigen Zeit, wenngleich wir uns nicht blind ins tagespolitische Getümmel stürzen werden, sondern programmatisch kleinteilig an vielen Ecken beginnen, den in den letzten Jahrzehnten dem Anspruch nach modernisierten Staat zu erkunden und von verschiedenen Fachdisziplinen her zu „rekonstruieren“.

Beispielsweise sind die andauernden Reformbemühungen um die Neuverteilung staatlicher Aufgaben in Mehrebenensystemen ein international zu beobachtender wichtiger Prozess, der – neben anderem – unter dem Stichwort „Dezentralisierung“ sowohl seine Wurzeln in der ökonomischen Kritik am Big Government hat, als auch aus demokratietheoretischen Gründen den Staat wieder näher an die Bürger heranführen will. In diesem Heft findet der Leser im Schwerpunkt **Reform dezentraler Staatsaufgaben** Aufsätze, die zum einen Teil auf einer Tagung der interdisziplinären Forschergruppe „Der Staat in der Veränderung“ an der Leibniz Universität Hannover unter dem Titel „Das Design des Staates“ vorgetragen, zum anderen Teil zusätzlich eingeworben wurden. Sie ergeben ein gutes Bild von der enormen Unterschiedlichkeit der Dezentralisierung in Vergangenheit und Gegenwart verschiedener Nationalstaaten. Dieses Thema ist bereits in Heft 1 aufgegriffen worden (Fall Frankreich) und wird im nächsten Heft weitergeführt. Zudem existieren Querbeziehungen zu anderen Artikeln in diesem Heft, die nicht unter dem Schwerpunktthema rubriziert sind.

Auch angesichts der eingangs angedeuteten großen Fragen ist die Beschäftigung mit dem „arbeitenden Staat“ für uns keine Nebensache. Denn dessen Funktionsfähigkeit und Gemeinwohlproduktion ist für die Gesellschaft von existenzieller Bedeutung. Dies gilt auch für ein auf den ersten Blick reines Expertenthema wie das **Neue Steuerungsmodell**, denn dessen Entstehungsgeschichte bezieht sich einerseits auf „Verantwortungsdefizite“ insbesondere in der kommunalen Politik und andererseits auf die neue (durchaus marktorientierte) Denkweise des New Public Management als Gegenmittel. Die durchgeführten Reformen haben nunmehr schon eine längere Geschichte in der Bundesrepublik, so dass es Zeit für die Evaluation ist. In der hier abgedruckten Debatte kommen dabei, durchaus nicht überraschend, unterschiedliche Einschätzungen zu Tage. Wir halten es für wichtig, dass in unserer Zeitschrift auch solche praxisorientierten wissenschaftlichen Kontroversen publiziert werden, insbesondere aus dem schon eingangs angedeuteten Grund des Widerspruchs zwischen rasch und dominant verbreiteten neuen Strategien und der zähen Umsetzungsrealität, die oftmals ganz andere Ergebnisse hervorbringt als die intendierten. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis war es leider lange Zeit Gewohnheit, diesen Hiatus nicht zu begreifen. Die gesplante Wahrnehmung erzeugte deshalb eine Art von Zynismus auf beiden Seiten, Reformmüdigkeit und den Verlust des Vertrauens in die Erfolge der eingeschlagenen Wege. Das Vertrauen, um welches „der Markt“ gerade ringt, ist aber auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine weiche Ressource, die schwer zu erwerben und schnell zu verlieren ist.

Im Sinne der von uns für dringend notwendig erachteten reflektierten Modernisierung von Staat und Verwaltung möchten wir mit unseren bescheidenen Mitteln zu dem Maß an Aufklärung beitragen, das die Grundlage eines neuen Vertrauens sein kann.

Manfred G. Schmidt

Lehren aus dem internationalen Vergleich der Bildungsfinanzierung

Zusammenfassung

Dieses Essay zieht Lehren aus dem Vergleich der öffentlichen und privaten Bildungsfinanzierung in 28 OECD-Staaten. Es erörtert insbesondere Lehren für die Theorie und die Methodologie der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, benennt die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Variation der Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, wendet das Erklärungsmodell auf die Bundesrepublik Deutschland an, leitet aus ihm eine Prognose der zukünftigen Entwicklung der Bildungsausgaben ab und verortet die Verantwortung für die Malaise der Bildungsfinanzen in Deutschland bei den hauptzuständigen Ländern, aber auch beim Bund.

Schlagworte: Bildungsfinanzierung, Vergleich (Theorie und Methodologie), Theorie (der Staatstätigkeitsforschung), Bildungsausgaben (öffentliche und private), privat-öffentliche Arbeitsteilung

Abstract

Lessons from a Cross National Comparative Study of Public and Private Education Expenditure

The essay draws lessons from a cross-national comparison of public and private education expenditure in 28 OECD countries. The article focuses attention mainly on lessons for theoretical and methodological issues in comparative public policy research, summarizes the key determinants of the cross-national variation in education expenditure, illustrates the explanatory model in an ex-post explanation of the German case, uses the major explanatory variables for an informed guess of future developments in spending on education expenditure, and blames both the states and the federal government for the poor record of expenditure on education in Germany.

Key Words: Education expenditure (public and private), Comparative Politics (theory and methodology), Theory (of Public Policies) Private-Public-Mix

Deutschland gilt normalerweise als das Land, in dem der Staat in großem Umfang für die kollektive und die individuelle Daseinsvorsorge zuständig ist und hierfür umfängliche öffentliche Finanzmittel einsetzt. Im Bildungswesen gehen die Uhren aber offenbar anders. Denn im Staat der Dichter und Denker werden aus öffentlichen Haushalten für das Bildungswesen nur 4,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausgegeben, so die neuesten, für 2005 gültigen Zahlen aus der international vergleichbaren Ausgabenstatistik der OECD¹ (OECD 2008: 240). Gewiss: 4,2 Prozent des Sozialproduktes sind viel Geld: umgerechnet handelt es sich um 94 Milliarden Euro! Doch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit den 4,2 Prozent weder an der Spitze noch im Mittelfeld, wie noch bis 2000 (Schmidt 2002), sondern mittlerweile auf dem fünftletzten Platz der OECD-Mitgliedstaaten. Im Durchschnitt investieren die OECD-Länder aus öffentlichen Haushalten im Jahr 2005 immerhin 5,0 Prozent des Sozialproduktes für das Bildungswesen. Überdurchschnittlich hoch sind die öffentlichen Bildungsausgabenquoten in Dänemark (6,8

Prozent), in Schweden (6,2 Prozent) oder in Finnland (mit 5,9 Prozent). Aber auch Länder, in denen der Staat ansonsten am kürzeren Zügel geführt wird, investieren in das Bildungswesen aus öffentlichen Kassen erheblich mehr als Deutschland – die USA mit 4,7 Prozent des Sozialproduktes oder die Schweiz mit 5,6 Prozent beispielsweise. Wie kann man diese Unterschiede erklären? Wo liegen ihre Ursachen? Diese Fragen leiteten ein Forschungsprojekt über die öffentlichen und die privaten Bildungsfinanzen in den OECD-Mitgliedstaaten, aus dem im Folgenden einige Lehren wissenschaftlicher und politischer Art gezogen werden.²

1. Von den Antriebs- und den Bremskräften der Bildungsfinanzen

Warum variiert die öffentliche Bildungsausgabenquote, also der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt, in den OECD-Ländern so stark? Zu den Ursachen gehören, so kann man modernisierungstheoretisch inspiriert sagen, sozioökonomische Bedarfslagen und Ressourcen. Ein Beispiel: Wirtschaftlich wohlhabende Staaten benötigen ein hohes Maß an Humankapital und tun gut daran, an dessen Produktion durch Bildungsinvestitionen mitzuwirken. Das tun sie auch tatsächlich. Ihr Wohlstand und die damit gegebene Chance der Verfügung über beträchtliche finanzielle Ressourcen erleichtern ihnen das Geschäft. Weil sie sehr wohlhabend sind, kommen etliche dieser Staaten sogar mit nur durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgabenquoten über die Runden. Zu ihnen gehört Deutschland. Seine bescheidene Bildungsausgabenquote ermöglicht immerhin eine – im internationalen Vergleich – etwa durchschnittliche Größe der Bildungsausgaben pro Studierenden bzw. Schüler³.

Hinzu kommen nachfrageseitige Größen. Insbesondere die relative Größe der Schüler- und der Studierendenschaft – relativ zur Bevölkerung, insbesondere zur wahlberechtigten Bevölkerung – macht einen Unterschied für die Bildungsfinanzen. Diese Größe ist ihrerseits vor allem von der relativen Größe jüngerer Altersgruppen und ihrer Bildungsbeteiligung abhängig. Sind beide hoch, ist der Druck der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen für die Bildung tendenziell größer. Und in der Tendenz reagieren die staatlichen Leistungserbringer auf diesen Druck. Ist die Nachfrage geringer, etwa infolge fortgeschrittener Alterung der Gesellschaft und durchschnittlicher Bildungsbeteiligung insbesondere im tertiären Bildungssektor, wie in Deutschland, reagiert die Politik entsprechend zurückhaltender.

Um Bildungsfinanzen verstehen und erklären zu können, benötigt man zusätzlich politikzentrierte Hypothesen und Theorien. Zu ihnen gehören die politisch-institutionalistische Theorierichtung und die Parteiendifferenztheorie: die erste erklärt Bildungsinvestitionen überwiegend mit politischen Institutionen, die letztere überwiegend mit der parteipolitischen Färbung der Regierungen.

So ist beispielsweise ein Vetospieler- und Mitregenteneffekt in den Bildungsausgaben der OECD-Länder erkennbar. Staaten mit hoher Vetospieler- und Mitregentendichte, wie Deutschland, neigen eher zu niedrigeren öffentlichen Bildungsausgabenquoten als Staaten mit größerem Manövrierspielraum für die zentralstaatliche Regierung, wie die nordischen Länder.

Überdies machen auch im Bildungswesen Parteien einen beträchtlichen Unterschied. Davon zeugen insbesondere die kurzfristigen und vor allem die langfristigen Effekte der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen. Wie in der Sozialpolitikforschung

treten auch im internationalen Vergleich der Bildungsfinanzen markante Unterschiede vor allem zwischen sozialdemokratischen Regierungen und Regierungen von säkular-konservativen Parteien zutage: Linksregierungen favorisieren in der Tendenz höhere Bildungsausgabenquoten, während säkular-konservative Regierungen meist auch bei den Bildungsausgaben bremsen. Sind Linksparteien lange und stark an der Regierung beteiligt gewesen, wie in Schweden oder Norwegen, sind ihre Spuren auch im Bildungswesen besonders tief. Umgekehrt neigen Regierungen von starken säkular-konservativen, markt-orientierten Parteien überall lieber eher zum schlanken als zum vollschlanken Staat. So auch in der Bildung. Australien und Irland sind Beispiele, abgeschwächt auch Großbritannien und die USA.

Dass überdies das Politik-Erbe von Belang ist, wird jeden für Geschichte sensiblen Beobachter nicht weiter verwundern. Viele politische Größen der Gegenwart sind hauptsächlich ein Produkt vergangener politischer Entscheidungen. Und auch im Bildungswesen gilt Rose und Davies' schöne Faustregel: Politiker sind zuallererst Erben und erst dann Entscheider (*Rose/Davies* 1984). Allerdings kann das Politik-Erbe auf die lange Frist überspielt werden – etwa durch Aufholprozesse, durch „catch-up“ der Spätkommer. So haben beispielsweise in den vergangenen Dekaden jene OECD-Mitgliedstaaten im Bildungswesen beträchtlich aufgeholt, die mit nachholender wirtschaftlicher Entwicklung und nachholender staatlicher Daseinsvorsorge ins Rennen gingen. Griechenland, Portugal und Spanien sind die Paradenfälle (*Schmidt* 2007a), aber auch Südkorea zählt zu diesem Kreis (*Kern* 2007).

Wichtig sind auch Bestimmungsfaktoren, die in der bisherigen Forschung nicht unbekannt sind, aber oft unterbelichtet werden, insbesondere Finanzierungsbedingungen und Finanzierungskonflikte zwischen Politikfeldern. Beide prägen auch die Bildungsfinanzen. Zumindest in einigen OECD-Ländern bestätigt sich die schon von *Arnold Heidenheimer* postulierte These, dass eine expansive Bildungspolitik mit hoher sozialer Inklusionskraft ein Ersatz für klassische Sozialpolitik sein kann (*Heidenheimer* 1973). In diese Richtung kann man mit Einschränkungen etwa den Fall USA sowie Südkorea deuten, wobei in beiden Fällen vor allem private Bildungsausgaben in großem Umfang dem Hochschulwesen zugute kommen (*Busemeyer* 2006a, 2006b, *Kern* 2007).

Von großer Bedeutung sind zudem die Finanzierungsgrundlagen der Bildungspolitik und anderer Politikfelder, die mit ihr um knappe öffentliche Ressourcen konkurrieren. Besonders wichtig sind die Konkurrenz mit der Sozialpolitik, die in alle wohlhabenden OECD-Ländern mittlerweile für mindestens die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben verantwortlich ist (*OECD* 2007), und die Finanzierungsbasis der Bildungs- und der Sozialpolitik. Hier schlägt die Stunde des Steuerstaats-Theorems im Sinne der Schumpeter'schen und Goldscheid'schen Finanzsoziologie (*Hickel* 1976). Ein großer Steuerstaat (im Sinne eines überdurchschnittlichen Sozialproduktanteils der steuerfinanzierten Staatseinnahmen) ist eine für die Bildungsfinanzierung besonders günstige Basis: Je größer der Steuerstaat, desto tendenziell größer die öffentliche Bildungsausgabenquote. Umgekehrt gilt: Ist der Anteil der allein aus Steuern finanzierten Staatseinnahmen am Brutto-sozialprodukt relativ gering, sind die Finanzierungsbedingungen für die Bildungspolitik ungünstig und die Bildungsausgabenquoten signifikant niedriger. In diesem Fall konkurrieren die Bildungsetats mit vielen anderen politisch starken steuerfinanzierten Staatsaufgaben besonders heftig um einen relativ kleinen Etat. Das ist von größter Bedeutung auch für den deutschen Fall. Deutschland finanziert seine öffentlichen Bildungsausgaben fast ausschließlich aus steuerfinanzierten Haushalten, und zwar überwiegend aus den Haus-

halten der Länder (Wolf 2006a). Doch die steuerfinanzierten Haushalte in Deutschlands sind angesichts einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von derzeit rund 24 Prozent relativ klein – auch im internationalen Vergleich (Sachverständigenrat 2007, Wagschal 2005). Die Sozialausgaben aber werden zu rund 60 Prozent aus den Sozialabgaben finanziert (BMAS 2007). Nun ist aber die Finanzierung aus Sozialabgaben politisch viel einfacher durchzusetzen und politisch viel leichter zu erhöhen als die Finanzierung durch Steuern und Steuererhöhungen, die unpopulär sind und aufgrund der Finanzverflechtung von Bund und Ländern aufwendige Willensbildung und Konsensbildung in den Regierungsparteien sowie zwischen Bund und Ländern voraussetzen. Dieser Unterschied begünstigt die Sozialpolitik und benachteiligt das Bildungswesen.

Zu den finanzierungspolitischen Determinanten der öffentlichen Bildungsausgaben gehören überdies, so zeigt der OECD-Länder-Vergleich, die privaten Bildungsausgaben. Damit kommt ein Bestimmungsfaktor ins Spiel, der in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bislang randständig geblieben ist: die explizite oder implizite Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten bei der Bewältigung von Aufgaben des Gemeinwesens.⁴ In der Tendenz zeigt sich folgender Zusammenhang zwischen den privaten und den öffentlichen Bildungsausgabenquoten in den OECD-Ländern: In etlichen Staaten wird die Position des Bildungswesens durch massives privates Engagement bei der Finanzierung der Ausbildung beträchtlich gestärkt. Das gilt in besonderem Maße für Südkorea und für die USA, und zwar dort hauptsächlich für das Hochschulwesen, sodann insbesondere auch für Kanada und für Australien. In Kanada und Australien belaufen sich die privaten Bildungsausgaben auf 1,5 Prozent des Sozialproduktes, in den USA auf 2,3 und in Südkorea gar auf 2,9 Prozent (OECD 2008, S. 240).

Davon können deutsche Finanz- und Bildungsminister nur träumen. Und dennoch kommen auch dem deutschen Bildungswesen private Ausgaben von beachtlicher Höhe zugute. Sie übertreffen mit 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes sogar den Durchschnitt der OECD-Länder. Verantwortlich dafür ist vielerlei – allen voran die Finanzierung des beruflichen Bildungswesens durch die private Wirtschaft (OECD 2008, S. 240, Wolf 2008a).⁵

Eine besondere Konstellation von Finanzierungspolitiken, so zeigt der OECD-Länder-Vergleich, ist besonders ungünstig für die öffentlichen Investitionen in das Ausbildungswesen, nämlich das Zusammenwirken a) eines hohen Anteils der Bildungsfinanzierung aus Haushalten der Gliedstaaten, b) einer allenfalls mäßig hohen Steuerlastquote sowie c) hoher Sozialabgaben bzw. hoher und steigender Sozialabgaben. Alle drei Bedingungen sind in der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Allein aus diesem Grund gerät die Finanzierung der Bildung hierzulande in eine besonders harte Finanzierungskonkurrenz mit anderen Politikfeldern, insbesondere mit der Sozialpolitik und sodann auch mit den Kosten des Schuldendienstes auf die öffentlichen Schulden, der allein rund drei Prozent des Sozialproduktes oder knapp sechs Prozent aller öffentlichen Haushalte bindet. Und in der Regel zieht die Finanzausstattung des Bildungswesens dabei den Kürzeren.

Dafür sind im Einzelnen viele Ursachen verantwortlich. Das Hauptstichwort aber lautet: schwache politische Unterstützung für Bildung – und starke für die Sozialpolitik. Schwache Unterstützung für die Bildung, weil hinter ihr weit weniger große Wählermassen stehen als hinter der Sozialpolitik. Schwache Unterstützung für die Bildung, weil zusätzlich auch ihre Marktmacht und ihre Organisationsmacht nicht mit der Sozialpolitik mithalten können. Und schwache Unterstützung für die Bildung, weil sie für das Weiterkommen des politischen Führungspersonals weniger attraktiv ist als andere Politikfelder.

2. Denationalisierungseffekte und „methodologischer Internationalismus“ oder „methodologischer Nationalismus“?

Auch für die Methodologie des Vergleichs können aus dem Bildungsfinanzen-Projekt Lehren gezogen werden. Die erste Lehre betrifft die Kontroverse über das richtige Vorgehen der Komparatistik in Zeiten verbreiteter „Denationalisierung“. Kann sie nach alter Väter und Mütter Sitte voranschreiten oder ist das hoffnungslos antiquierter „methodologischer Nationalismus“?⁶ Die Analyse der Bildungsfinanzen ergibt hierfür ein ganz eindeutiges Bild: Mit Ausnahme von Aufholvorgängen, die als Teil von ländergrenzenübergreifenden Diffusionsprozessen gedeutet werden können, spielen inter- oder transnationale Entwicklungen, etwa Denationalisierungsvorgänge, bei den Bildungsfinanzen keine nennenswerte Rolle⁷. Das ist ein bemerkenswerter Unterschied etwa zur regulativen Politik, die bei entsprechendem Konsens der Bürokratien und Fachbruderschaften Bildungsreformen von größter Reichweite lancieren kann. Man denke nur den Bologna-Prozess, der gegenwärtig insbesondere die deutsche Hochschullandschaft regelrecht umpflügt.⁸

Bei den Bildungsausgaben der OECD-Ländern aber kommen andere, innenpolitisch tief verwurzelte Konstellationen ins Spiel – mithin also Variablen, die sich nur mit Hilfe des „methodologischen Nationalismus“ nachweisen lassen, nicht gegen ihn.

3. Mehrebenenproblematik: Inter- und intranationale Wirkungszusammenhänge können konvergieren, aber auch divergieren

Eine zweite methodologische Lehre betrifft den Unterschied zwischen dem internationalen und dem intranationalen Vergleich. Letzterer ist besonders hilfreich im Falle von föderalistischen Ländern. Drei dieser Staaten wurden in dem Bildungsfinanzen-Projekt untersucht: die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz und die USA. Erneut ragen die Eigentümlichkeiten des deutschen Föderalismus heraus. In ihm kommt es zu einer hochgradig nivellierenden Umverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten und zwischen wohlhabenderen und finanzschwächeren Ländern. Diese Umverteilung erzeugt Finanzierungssaldi unterschiedlicher Höhe. Dadurch gewinnen insbesondere finanzschwächere Bundesländer, unter ihnen auch die ostdeutschen Länder, in großem Maße zusätzlichen Budgetspielraum. Mit ihm können sie sich auch eine Ausstattung des Bildungswesens leisten, die sowohl nach Sozialproduktanteil wie nach Pro-Kopf-Ausgaben mit der Finanzausstattung des Ausbildungssektors in reichen Bundesländern ebenbürtig ist oder diese mitunter gar übertrifft⁹.

Der Umverteilungseffekt des Finanzausgleichs ist auch so groß, dass er traditionelle Politikdifferenzen, beispielsweise Unterschiede nach der parteipolitischen Couleur der Regierung, weitgehend überlagern kann. Dieser Effekt ist mitverantwortlich für ein sensationelles Ergebnis des Forschungsprojektes. In ihm wurde nachgewiesen, dass SPD-regierte Bundesländer tendenziell signifikant weniger für Bildung ausgegeben haben als CDU- oder CSU-regierte Gliedstaaten (Wolf 2006a). Ein bemerkenswertes Ergebnis: Die klassische Parteiendifferenzthese, die den Linksparteien unter anderem mehr Bildungsinvestitionen zumisst, gilt zwar für den internationalen Vergleich, aber nicht für den innerdeutschen Bundesländervergleich!

Dieses Ergebnis hat auch Konsequenzen für die Methodologie des Vergleichs. Es spricht dafür, die vergleichende Staatstätigkeitsforschung in größerem Maße als bisher durch Mehrebenenanalysen zu ergänzen. Dass dies in der Forschung über die Europäische Union schon angepackt wurde, bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Erwähnung. Aber gemeint ist hier eine Mehrebenenvertiefung in die andere Richtung, nämlich nach innen, hin zu den Gliedstaaten. Besonders eindrücklich lässt sich der Fall an der herkömmlichen Verwendung der Parteiendifferenzthese illustrieren, also an der These, dass unterschiedliche Parteien tiefe Spuren in der Staatstätigkeit der Regierungen hinterlassen. Die bislang im internationalen Vergleich gebräuchliche Vorgehensweise ist diese: Die parteipolitische Couleur wird ausschließlich durch die parteipolitische Zusammensetzung der zentralstaatlichen Regierung gemessen, während die parteipolitische Komposition von Gliedstaaten ignoriert wird. Und zudem wird (meist implizit denn explizit) unterstellt, dass die nationalstaatlichen Politikresultate in ihrer Gesamtheit, beispielsweise gemessen durch die Gesamtheit der öffentlichen Bildungsausgaben, dem Zentralstaat zugerechnet werden können. Doch das ist umso problematischer, je mehr Kompetenzen oder faktischen Gestaltungsspielraum die Gliedstaaten haben und je mehr ihre parteipolitische Zusammensetzung von derjenigen der Zentralregierung abweicht.

Zur Problembewältigung stehen mehrere Möglichkeiten offen. In dem Forschungsprojekt, über das hier berichtet wird, wurden der traditionelle internationale Vergleich durch tiefenscharfe Analysen dreier föderalistischer Staaten und tiefenscharfe Untersuchungen der intranationalen Variation der Bildungsausgaben ergänzt und die Ergebnisse abgeglichen. Vorstellbar ist allerdings auch der direkte Einbau der subnationalen Ebene in die Erklärungsmodelle, beispielsweise durch Berücksichtigung der subnationalen Regierungszusammensetzung in der Messung der gesamtstaatlichen Regierungsfärbung.

4. Fallerklärungen

Die Befunde der Bildungsfinanzen-Studie informieren über die wichtigsten Antriebs- und Bremskräfte der Bildungsausgaben. Das ermöglicht sowohl ex-post-Erklärungen einzelner Fälle der Stichprobe als auch Projektionen der zukünftigen Entwicklung der Bildungsfinanzen. Beides soll hier angetippt werden – anhand der allerwichtigsten Antriebs- und Bremskräfte der öffentlichen Bildungsausgaben gemäß internationalem Vergleich.

Besonders günstige Bedingungen für eine hohe Bildungsausgabenquote aus öffentlichen Mitteln (und für ihre tendenzielle Zunahme) sind überall dort zu erwarten, wo vor allem die folgenden Bedingungen mehr oder minder stark erfüllt werden (*Schmidt/Busemeyer/Nikolai/Wolf* 2006):

- ein catch-up-Vorgang,
- ein hoher demographischer Nachfragedruck, insbesondere aufgrund einer relativ jungen Gesellschaft,
- eine hohe Bildungsbeteiligung der jüngeren Bevölkerung,
- eine linksgeneigte Machtressourcenverteilung,
- ein frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat mit einer hohen Frauenerwerbsquote,
- sozialdemokratisch dominierte zentralstaatliche Regierungen,
- generell die Vorherrschaft staatszentrierter Problemlösungsroutinen,
- eine geringe Vetospielerdichte für die Regierungen,

- ein relativ großer Steuerstaat in dem oben definierten Sinne,
- eine relativ geringe Finanzierungskonkurrenz mit anderen Staatsaufgaben,
- eine niedrige private Bildungsausgabenquote
- und länderspezifische Konstellationen, beispielsweise der Finanzierungssaldo, der sich aus einem stark nivellierenden horizontalen und vertikalen Finanzausgleich für schwächere Gliedstaaten oder Regionen ergibt.

Besonders ungünstige Bedingungen für eine hohe Bildungsausgabenquote aus öffentlichen Mitteln sind demgegenüber überall dort zu erwarten, wo insbesondere

- kein catch-up-Prozess am Wirken ist,
- der demographische Nachfragedruck gering ist,
- eine niedrige Bildungsbeteiligung der 5- bis 29-Jährigen hinzukommt,
- ferner eine zu säkular-konservativen Strömungen geneigte Machtressourcenverteilung,
- hohe Gender-Ungleichheit,
- säkular-konservative zentralstaatliche Regierungen,
- Vorherrschaft marktzentrierter Problemlösungsroutinen,
- hohe Vetospielerdichte,
- ein relativ kleiner Steuerstaat und somit geringer budget-politischer Spielraum zur Finanzierung der Bildung,
- eine hohe Finanzierungskonkurrenz mit anderen Staatsaufgaben,
- eine hohe private Bildungsausgabenquote und
- weitere länderspezifische Konstellationen.

Mit diesem Erklärungsmodell kann auch die Position einzelner Staaten der Stichprobe plausibel erklärt werden. Bei den Bundesstaaten ist dabei zudem die subnationale Ebene zu bedenken. Die Malaise der deutschen Bildungsfinanzierung beispielsweise liegt im Wesentlichen darin, dass die Zahl und das Gewicht der Bremskräfte gegen die öffentliche Finanzierung des Ausbildungswesens groß, und die Zahl und das Gewicht der Hauptantriebskräfte zugunsten der staatsfinanzierten Bildungsausgaben vergleichsweise gering sind. Das ist der generelle Befund, der im Einzelnen viele Ursachen hat. So konnte die Bundesrepublik aufgrund der niedrigen Bildungsausgabenquote in den 1950er Jahren eine Zeit lang von einem Aufholprozess profitieren, der von der politischen Entscheidung der beiden Sozialstaatsparteien, das Bildungswesen auszubauen, angetrieben wurde. Die damit eingeleitete spektakuläre Expansion währte aber in finanzieller Hinsicht nur bis Mitte der 1970er Jahre (*Klemm 2003, Wehler 2008, S. 193f., 373ff., 380ff.*). Seither stagnieren oder schrumpfen die öffentlichen Bildungsausgabenquoten. Im internationalen Vergleich ist dieser Trend nicht einzigartig, aber auffällig (*Schmidt 2007a*). Zu Lasten der öffentlichen Bildungsausgaben wirkte zudem ein demographischer Vorgang: Die Alterung der Gesellschaft ist in Deutschland schon recht weit vorangeschritten – auch im internationalen Vergleich. Ihre Kehrseite sind die relativ schmalen bildungsrelevanten Altersgruppen. Zudem ist die Bildungsbeteiligung insbesondere im Tertiärsektor des Bildungswesens aus vielerlei Gründen nicht sonderlich stark. Beides dämpft die öffentliche Bildungsfinanzierung. Hinzu kommen eine hohe Vetospielerdichte und sodann die außerordentlich harte Finanzierungskonkurrenz insbesondere mit der Sozialpolitik und den Zinszahlungen auf die Staatsschuld, sowie die ungünstigen Finanzierungsbedingungen infolge eines vergleichsweise schwachen Steuerstaates (gemessen an der volkswirtschaft-

lichen Steuerlastquote und der relativen Größenordnung des Sozialabgabenstaates). Nicht zuletzt spielt eine Rolle, dass die private Bildungsausgabenquote in Deutschland mit 0,9 Prozent des Sozialproduktes im internationalen Vergleich betrachtet von beträchtlicher Höhe ist. Sie kann einen Teil der defizitären öffentlichen Bildungsfinanzierung kompensieren – tut dies aber größtenteils nur im industriewirtschaftlichen Sektor, aber nur am Rande im Hochschulwesen, im Unterschied zu Amerika oder Südkorea. Auch hier zeigt die deutsche Bildungspolitik eine eigentümliche industriegesellschaftliche Schieflage – und gibt zu erkennen, dass sie noch nicht ausreichend auf die Strukturen einer Wissensgesellschaft eingestellt ist.

5. Prognose zukünftiger öffentlicher Bildungsfinanzen

Schlussendlich eignen sich die im Forschungsprojekt herausgearbeiteten Erklärungsmodelle auch zur Vorhersage der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben. Ihre Zukunft ist eher in düsteren Farben zu zeichnen.

Nimmt man alle Antriebs- und Bremskräfte der Bildungsfinanzen zusammen, hängt ihre weitere Entwicklung von einem komplexen Zusammenspiel vieler Wirkfaktoren ab. Bleibt alles Übrige gleich, so wird aber allein die Alterung der Gesellschaft und die damit einhergehende tendenziell abnehmende Nachfrage nach Bildungsleistungen die Politik noch mehr als bisher in Versuchung führen, die Bildungsetats herunterzufahren. Dass die Politik eine solche Weichenstellung gut überstehen kann, zeigt sich an zweierlei: erstens an den wahlpolitisch ziemlich folgenlosen Ergebnissen der seit Mitte der 1970er Jahre im Trend schrumpfenden Bildungsausgabenquoten, und zweitens am Vergleich der Bildungspolitik mit ihrem politisch viel einflussreicheren Nachbarn, der Sozialpolitik. Hinter der Sozialpolitik steht eine Wohlfahrtsstaatsklientel, die in Deutschland mittlerweile mehr als die Hälfte der Wählerschaft ausmacht.¹⁰ Dagegen ist das Heer der Bürger, die als Lehrende, Lernende oder als Verwalter mit dem Bildungswesen verknüpft sind, um ein Vielfaches geringer. Zählt man beispielsweise die wahlberechtigten Lehrpersonen und Lernenden im deutschen Bildungswesen zusammen, so kommt man im Hochschulsektor auf eine Größenordnung von knapp zwei Millionen. Das entspricht einem Wähleranteil von 3,2 Prozent – gemessen an den 61,9 Millionen Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl von 2005. Dieser Wähleranteil steigt auf 4,5 Prozent, wenn man die hauptberuflichen Lehrpersonen der allgemeinbildenden Schulen und der beruflichen Schulen sowie der Schulen des Gesundheitswesens hinzufügt. Noch etwas größer würde der Anteil, wenn die Wahlberechtigten aus dem großen Kreis der Teilnehmer an der beruflichen Bildung, deren Schar nur um wenigstens geringer als die Schar der Studierenden ist, addiert würden.¹¹ Aber selbst dann bleibt der Unterschied zur Sozialstaatsklientel sehr groß.

Zudem wäre es nicht verwunderlich, wenn die Politik in zunehmendem Ausmaß mit der Überlegung liebäugelt, dass die privaten Bildungsausgaben die Lücken der öffentlichen Bildungsbudgets zumindest teilweise füllen könnten. Beispielsweise durch Einführung oder Erhöhung von Studiengebühren oder sonstige Mobilisierung privater Ressourcen für die Finanzierung des Ausbildungswesens, etwa durch steuerliche Förderung von Stiftung und Spenden zugunsten der Bildung. Das mag im günstigsten Fall die gesamten Bildungsausgaben, also die Summe der öffentlichen und der privaten Ausgaben, erhöhen. Es könnte aber auch dazu führen, dass zunehmende private Bildungsausgaben zum Anlass von und Vorwand für Kürzung öffentlicher Bildungsausgaben werden. Weniger

wahrscheinlich ist, dass die Beteuerung der Politik, mehr für die Bildung tun zu wollen, realisiert wird. Insoweit bekräftigen die Analyse der Bildungsfinanzen und ihre Projektion auch einen uralten Lehrsatz sozialwissenschaftlicher Forschung: Beurteile einen Individual- oder Kollektivakteur nicht nur nach dem, was er sagt, sondern auch nach dem, was er ist, tut oder unterlässt!

6. Lehren

Insgesamt sieben Lehren aus dem Forschungsprojekt Bildungsfinanzen sind im Rahmen dieses Essays besonders berichtenswert:

Erstens: Die Variation der öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich kann insgesamt in beachtlichem Umfang erklärt werden. Hierfür eignen sich besonders Hypothesen und Theorien, die in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung entwickelt wurden – teils von Soziologen, seltener von Ökonomen, hauptsächlich von Politikwissenschaftlern, und zwar überwiegend aus dem Umkreis einer um Kollektivakteure und sozioökonomische Theoreme angereicherten historisch-institutionalistischen Theorieschule.

Zweitens: Zudem erweisen sich Kombinationen unterschiedlicher Hypothesen bzw. Theorien als hilfreich. Und interessanterweise eignen sich zur Erklärung der Bildungsausgaben nicht nur bildungspolitisch spezifische Theoriwerkzeuge, sondern auch ein beträchtlicher Teil der Theorien der Staatstätigkeitsforschung aus angrenzenden, insbesondere wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern.

Drittens: Allerdings müssen bei der Erklärung der Bildungsfinanzen auch neue Variablen bedacht werden. Die öffentlichen Bildungsfinanzen kann nur richtig verstehen und erklären, wer zusätzlich die privaten Bildungsausgaben berücksichtigt – und auf dieser Basis die Arbeitsteilung zwischen staatlicher und privater Bildungsinvestitionen erfasst. Überdies sind ältere, prinzipiell bekannte, aber oft unterbelichtete Variablen aufzuwerten: insbesondere die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik und ihre Finanzierungs Konkurrenz mit anderen Politikfeldern.

Viertens ist eine Lehre für die Komparatistik zu ziehen: Mit dem sogenannten „methodologischen Nationalismus“ kommt man bei der Erklärung der Bildungsfinanzen ziemlich weit – und ohne ihn bleibt man stecken.

Fünftens ist eine weitere Lehre für die Methodologie des Vergleichs berichtenswert: Diese bedarf der Öffnung hin zu einem Mehrebenenansatz, der insbesondere im Falle von föderalistischen Staaten die subnationale Ebene genauer als bislang üblich berücksichtigt, und zwar auf Seiten der abhängigen Variablen ebenso wie auf Seiten der Determinanten.

Sechstens lässt sich für die Zukunft der Bildungsfinanzen in Deutschland auf der Basis der bislang wirkenden Antriebs- und Bremskräfte dies vorhersagen: Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Sozialprodukt wird höchstwahrscheinlich nicht steigen, sondern weiter sinken – im auffälligen Gegensatz zu dem gegenläufigen Eindruck, den die Politik weckt.

Insgesamt zeigen die Befunde des Forschungsprojektes Bildungsfinanzen, dass die Finanzierung des deutschen Bildungswesens – jedenfalls nach seinem Sozialproduktanteil zu urteilen – noch nicht einmal mehr Mittelmaß ist, wie noch in den 1990er Jahren bis 2000. Die Malaise der Bildungsfinanzierung in Deutschland, insbesondere die der öffentlichen Bildungsausgaben, wirft ein schlechtes Licht auf den deutschen Föderalismus insgesamt sowie auf die bildungspolitisch hauptzuständigen Länder im Besonderen. Aber auch der Bund ist mitverantwortlich. Er hat sich zu allem Überflus mit der Föderalismusreform 2006 aus der Bildungsfinanzierung weit zurückgezogen (Heun 2008) und lässt damit die in der Bildungspolitik finanziell größtenteils überforderten Länder noch mehr vor sich hinwursteln als zuvor.

Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben zu den Bildungsfinanzen basieren auf OECD 2008.
- 2 Bei diesem Projekt wurden die öffentlichen und die privaten Bildungsausgaben in 28 OECD-Mitgliedstaaten, einschließlich der alten wie auch die neuen Demokratien, mit dem Ziel untersucht, die Gründe für die Variation der Bildungsausgaben im Quer- und Längsschnitt möglichst weitgehend zu erklären, und zwar unter Zuhilfenahme von Hypothesen und Theorien aus der Bildungspolitikforschung, der Staatstätigkeitsforschung zum Wohlfahrtsstaat und zu länderspezifischen Besonderheiten. Projektmitarbeiter waren Marius Busemeyer, Rita Nikolai, Frieder Wolf und der Verfasser des vorliegenden Beitrages. Die Hauptpublikationen aus diesem Vorhaben sind insbesondere – in alphabetischer Reihenfolge – Busemeyer 2006a, 2006b, 2007a, 2007b; Nikolai 2006, 2007; Schmidt 2004, 2007a, 2007b; Schmidt/Busemeyer/Nikolai/Wolf 2006; Wolf 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b.
- 3 Berechnungsbasis: OECD 2008, S. 218.
- 4 Vgl. hierzu aber neuerdings insbesondere Wolf (2008a, 2008b) und Wolf/Mahner (2008). Dort findet sich auch Aufschlussreiches über die Determinanten der privaten Bildungsausgaben. Hierzu auch Schmidt (2004) und anhand der Hochschulfinanzen im internationalen Vergleich Schmidt (2007b). Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten – oder die „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ (Schuppert 2008) – ist nicht auf die Bildungspolitik beschränkt, sondern findet sich in Zeiten des „Gewährleistungsstaates“ auch in vielen anderen Feldern.
- 5 Am hohen Stellenwert der beruflichen Bildung für die Wirtschaft und die Sozialordnung insgesamt setzt die „Varieties-of-Capitalism“-Literatur an, die Deutschland dem Typus der „koordinierten Marktwirtschaft“ zuordnet und scharf von der „unkoordinierten Marktwirtschaft“ überwiegend angloamerikanischer Prägung unterscheidet. Vgl. Hall/Soskice (2001), Iversen (2005) und Iversen/Stephens (2008).
- 6 Die griffige Formel ist sprachlich missglückt und anfällig für Irreführung. Gemeint ist eine nationalstaatszentrierte Methodologie des Vergleichs. Die aber hat herzlich wenig mit Nationalismus zu tun. Und dass die nationalstaatszentrierte Methodologie des Vergleichs obendrein internationale Wirkfaktoren enthalten kann (und muss), hat der mittlerweile schon zum Klassiker gewordene Cameron (1978) demonstriert.
- 7 Mit ähnlicher Tendenz auch die Beiträge in Castles (2007).
- 8 Vgl. etwa Jakobi/Martens (2007), Martens/Wolf 2006.
- 9 Vgl. hierzu die Maßstäbe setzende Studie von Wolf (2006a).
- 10 Geschätzt auf der Basis der Daten zu den Sozialleistungsempfängern der wichtigsten Programme in BMAS (2007).
- 11 Zahlen nach Statistisches Bundesamt Deutschland, Kennzahlen aus dem Bildungsbereich, abgerufen über www.destatis.de am 24.10.2007. Demnach betrug die Zahl der hauptberuflichen Lehrkräfte und Lehrpersonen an den allgemeinbildenden Schulen, den beruflichen Schulen und den Schulen des Gesundheitswesens 797.465 (2005/6). Das wissenschaftliche und künstlerische Personal an Hochschulen betrug 2005 240.186 und die Zahl der deutschen Studierenden lag bei etwa 1.740.000 (geschätzt auf der Basis der Gesamtstudierendenzahl abzüglich der 12 Prozent der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen). Die Zahl der Auszubildenden in der beruflichen Bildung betrug 2006 1.570.615.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hrsg.), 2007: Statistisches Taschenbuch 2007. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn: BMAS.
- Busemeyer, Marius R.*, 2006a: Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze, Wiesbaden: DUV Verlag.
- Busemeyer, Marius R.*, 2006b: Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 47, S. 393-418.
- Busemeyer, Marius R.*, 2007a: Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980-2001, in: Journal of European Public Policy, 14, S. 582-610.
- Busemeyer, Marius R.*, 2007b: Bildungspolitik in den USA. Eine historisch-institutionalistische Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichen und privaten Bildungsinstitutionen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 57-78.
- Cameron, David R.*, 1978: The Expansion of the Public Economy, in: American Political Science Review 72, S. 1243-1261.
- Castles, Francis G.* (Hrsg.), 2007: The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar.
- Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press.
- Hega, Gunther M./Hokenmaier, Karl G.*, 2002: The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies, in: Politikfeldanalyse /German Policy Studies, 2 (1), S. 1-29.
- Heidenheimer, Arnold J.*, 1973: The Politics of Public Education, Health and Welfare in the USA and Western Europe: How Growth and Reform Potentials have Differed, in: British Journal of Political Science, 3, S. 315-340.
- Heun, Werner*, 2008: Artikel 91b, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, S. 409-418.
- Hickel, Rudolf* (Hrsg.), 1976: Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter. Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin/Mayer, Peter* (Hrsg.), 2007: Transforming the Golden-Age Nation State, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Iversen, Torben*, 2005: Capitalism, democracy and welfare, Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben/Stephens, John D.*, 2008: Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation, in: Comparative Political Studies, 41, S. 600-637.
- Jakobi, Anja P./Martens, Kerstin*, 2007: Diffusion durch internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38. Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247-270.
- Kern, Thomas*, 2007: Das südkoreanische Bildungssystem – Teil 1, in: *Kreklaue, Carsten/Siegers, Josef* (Hrsg.), Handbuch der Aus- und Weiterbildung – 180. Erg.-Lfg, S. 1-21.
- Klemm, Klaus*, 2003: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, in: *Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard* (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 215-250.
- Martens, Kerstin/ Wolf, Klaus Dieter*, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 13 (2), S. 145-176.
- Martens, Kerstin/Rusconi, Alessandra/Leuze, Kathrin* (Hrsg.), 2007: New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nikolai, Rita*, 2006: Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich, Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet.

- Nikolai, Rita*, 2007: Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 7-30.
- OECD*, 2007: Social Expenditure Data Base 2007, Paris: OECD.
- OECD*, 2008: Education at a Glance 2008. OECD Indicators, Paris: OECD.
- Rose, Richard/Davies, Phillip L.*, 1994: Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain, New Haven: Princeton University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2007: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 43, S. 3-19.
- Schmidt, Manfred G.*, 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften, 2, S. 7-31.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007a: Testing the retrenchment hypothesis: educational spending, 1960-2002, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation, Cheltenham, UK – Northampton, MS: Edward Elgar, S. 159-183.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007b: Warum nicht einmal Mittelmaß? Die Finanzierung der deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 56, S. 465-480.
- Schmidt, Manfred G./Busemeyer, Marius/Nikolai, Rita/ Wolf, Frieder*, 2006: Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten. Bericht über ein durch eine Sachbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt. Heidelberg (unveröff. Manuskript).
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Was ist und wie misst man den Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat, 47, S. 325-358.
- Wagschal, Uwe*, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster: LIT Verlag.
- Wehler, Hans-Ulrich* 2008: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band. Bundesrepublik Deutschland und DDR 1949-1990, München: C.H.Beck.
- Wolf, Frieder*, 2006a: Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?, Münster: LIT Verlag.
- Wolf, Frieder*, 2006b: Bildungspolitik. Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 221-242.
- Wolf, Frieder*, 2007: Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53, S. 31-56.
- Wolf, Frieder*, 2008a (i.E.): The Division of Labour in Education Funding: A Cross-National Comparison of Public and Private Education Expenditure in 28 OECD Countries, in: Acta Politica, 43.
- Wolf, Frieder*, 2008b: Bildungsfinanzierung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Frieder/Mahner, Sebastian*, 2008: Tropfen auf den heißen Stein oder folgenschwerer Paradigmenwechsel? Studiengebühren und private Hochschulausgaben in Deutschland, in: Die Hochschule, 17, S. 41-58.

Anschrift des Autor: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstraße 6, 69117 Heidelberg
E-mail: manfred.schmidt@urz.uni-heidelberg.de

Margrit Seckelmann

Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben

Zusammenfassung

In den aktuellen Debatten um eine bestmögliche organisatorische Verfasstheit der Kommunen („Local Governance“) wird mit einem historisch gewachsenen (Kern-)Bestand kommunaler Aufgaben argumentiert. Doch diese lassen sich schwer materiell oder gegenstandsbezogen definieren, vielmehr wirken sowohl die institutionellen wie auch die technischen oder sozialen Rahmenbedingungen auf sie ein (wobei sich die Freiheitsräume zwischen den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie den übertragenen Aufgaben unterscheiden). Das historische Argument birgt daher die Gefahr eines Fehlschlusses vom Sein auf das Sollen. Eine historische Analyse kann aber auch aufklärend wirken. Sie ergibt, dass viele der kommunalen Aufgaben, die heute als „historisch gewachsen“ betrachtet werden, erst um 1900 zu solchen wurden. Anhand einiger historischer „Momentaufnahmen“ ergibt sich, dass auch im 19. Jahrhundert durchaus zwischen der Verantwortungszuordnung und der Bewirkungsform unterschieden wurde, oder – modern gesprochen – zwischen Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung. Da aber auch jenseits historischer Argumente Sachgesichtspunkte für eine kommunale Aufgabenbewirkung sprechen können, ist die Frage nach Verantwortung und Erfüllung bei jeder Aufgabe innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Zeit neu zu prüfen.

Schlagnote: Kommunale Aufgaben, Gewährleistungsverantwortung, Erfüllungsverantwortung, Verantwortungsstufen, historischer Vergleich

Abstract

The historical development of communal tasks

It has often been contended that there is a historically founded core inventory of communal tasks in Germany. Yet it is difficult to define these tasks materially and tangibly. Rather, they are affected by the institutional, social, and technical environment (differed by the grade of communal autonomy which the afflicted task belongs to). Moreover, historical reasoning leads to a confusion between positive and normative thinking; yet historical analyses can also lead to necessary clarifications. They show that many of the communal activities which today are regarded as historically founded, only became so in 1900. A couple of “historical snap-shots” indicate that the distinction between the allocation of responsibilities on one hand and the effectuation on the other – or, in modern terms, between the duties of responsibility and fulfilment – had already been established in the 19th century. Apart from historical reasons, there are also practical considerations that can justify the effectuation of select duties on a communal level. Therefore, questions related to responsibility and fulfilment will always have to be considered within the institutional framework and the socio-political environment of the prevailing time.

Key words: Communal tasks and functions, historical development, responsibility, privatization

1. Einleitung

Ebenso wie das Design des Staates ist das Design der Kommunen in der Diskussion. Unter dem Stichwort der „urban“¹ oder „local governance“² wird derzeit eine mögliche zukünftige Strukturierung kommunaler Selbstverantwortung in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und non-gouvernementalen Akteuren einerseits, mit der staatlichen Ebene andererseits diskutiert. Zentral ist die Suche nach einem neuen Modell der Verantwortungsteilung und -entwicklung auf lokaler (und das heißt vor allem auf städtischer) Ebene.³ Damit sind Überlegungen zum künftigen Aufgabenbestand der Kommunen und der bestmöglichen Organisation (Governance) der kommunalen Verwaltung verbunden. Bei diesen prospektiven Überlegungen werden oftmals auch historische Argumente bemüht.

In der Literatur herrscht eine berechtigte Zurückhaltung gegenüber einer materiellen Definition kommunaler Aufgaben.⁴ Es finden sich Ausführungen zur Verortung kommunaler Aufgaben im Verwaltungsaufbau, deren Kategorisierung nach Graden der Selbstverwaltungsmöglichkeiten und Weisungsabhängigkeit, nach eigenen kommunalen und übertragenen staatlichen Aufgaben⁵, wobei durchaus auf die historischen Hintergründe Bezug genommen wird.⁶ Kommunale Aufgaben lassen sich – wie von *Rolf Grawert* auf der Staatsrechtslehrertagung in Basel 1976 vorgenommen – nach organisationsrechtlichen Aspekten kategorisieren: nach dem kommunalen Gestaltungsspielraum, dem Aufgabenumfang und Funktionsgehalt, der Aufgabenstruktur und dem Umfang des staatlich-kommunalen Kooperationsbereichs.⁷

Materielle oder gegenstandsbezogene Definitionen (oder auch nur Konkretisierungen) kommunaler Aufgaben werden hingegen zumeist gemieden. Nur selten werden Beispiele gegeben, wie von *Willi Blümel*, der *illustrandi causa* in seinem Vortrag vor der erwähnten Baseler Staatsrechtslehrertagung 1976 zu folgender Gesamtschau typischer Aufgabengebiete von Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten kam: „Straßen- und Wegebau, Personennahverkehr, Wohnungsbau, Städtebau, Sanierung und Modernisierung, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kindergärten, Schulwesen, Kultur- und Heimatpflege, Sportförderung, Freizeiteinrichtungen, Gesundheitswesen, Krankenhauswesen, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Fremdenverkehr, Wirtschaftsförderung, Sparkassen.“⁸

Aus dieser Aufzählung ergibt sich bereits, dass die Angst vor einer konkreten Bezeichnung nicht unberechtigt ist, denn diese vor dreißig Jahren gegebenen Beispiele belegen die Kontextgebundenheit kommunaler Aufgaben. Im Zeichen der Debatte über Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung⁹ (manche trennen auch noch die Auffang-

1 Hill 2006, S.165ff.

2 Bogumil/Holtkamp 2004, S. 147; Bogumil/Holtkamp 2007, S. 231; Holtkamp 2007, S. 366; Pitschas 2008, S. 37.

3 Pitschas 2008, S. 37.

4 Untersucht werden vor allem gemeindliche Aufgaben, dort, wo es sich anbietet, auch diejenigen der Kreise. Zu diesen grundlegend: Henneke 1994.

5 Die Einteilung folgt dem Weinheimer Entwurf, der besonders gut länderübergreifende Betrachtungen erlaubt.

6 Vgl. statt vieler die Darstellung bei Gern 2003, Rdnr. 227ff.; Burgi 2006, und in den Aufsätzen bei Püttner 1981.

7 Grawert 1977, S. 281-286.

8 Blümel 1977, S.194f.

9 Hinweise bei Hoffmann-Riem 2005, S. 196; Eifert 1998, S. 18ff.

verantwortung¹⁰ oder die Finanzierungsverantwortung¹¹ davon) steht heute, also dreißig Jahre später, manches davon auf dem Prüfstand, was entweder die Zuordnung der Aufgabe selbst oder deren Bewirkung durch den kommunalen Bereich¹² betrifft. *Blümels* Beispiele belegen zugleich die Diversität der Aufgaben: Formen der Finanzierung und Förderung stehen neben Formen der Selbstbewirkung. Die Auflistung umfasst zudem weisungsgebundene Aufgaben, etwa die Krankenhausversorgung oder das Schulwesen, und weisungsfreie, sogenannte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wie die Heimatpflege.

Öffentliche Aufgaben sind also zeitgebunden. Denn ebenso wenig wie die Gemeinden selbst sind die Kommunen oder ihre Aufgaben durch die Natur oder gar durch Gott gegeben, wie es allerdings *Alexis de Tocqueville* annahm, der – in Abgrenzung zu den menschengemachten Formen staatlicher Herrschaft – das Wesen der Gemeinde aus der Natur bzw. aus den Händen Gottes ableitete.¹³

Kommunale Aufgaben sind schwerlich abstrakt festlegbar. Ihr Inhalt und ihre Grenzen ergeben sich vielmehr aus dem jeweiligen institutionellen Rahmen (oder – nach *Bernd Becker* – nach dem „Systemprogramm“¹⁴), also der Staatsverfassung wie der Kommunalverfassung und den einzelnen Landesgesetzen, wobei die Ausfüllung dieses Rahmens (und bei den freiwilligen Aufgaben auch die Aufgabendefinition selbst) bei den Kommunen liegt. Auch Urteile – wie die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵ – können zu einer Definition des Aufgabenkreises beitragen oder zumindest Kompetenzzuweisungen in Zweifelsfragen klären (aber auch die Rastede-Entscheidung enthielt sich einer materiellen oder gegenstandsbezogenen Festlegung).

Wenn man nicht von einem festen Kernbestand „natur-“ oder gar „gottgegebener“ Aufgaben sprechen kann, so kann man aber doch fragen, ob sich nicht im Wandel der Zeiten bestimmte Aufgaben identifizieren lassen, die *üblicherweise* auf kommunaler Ebene vorgenommen werden.

Denn auch jenseits naturrechtlicher oder anderer Begründungen ist es ja der auch in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG angesprochene „Ortsbezug“, der eine Vermutung für eine bestimmte Aufgabenzuordnung vorgibt. Indes erfolgt schon in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gleich wieder die entscheidende Einschränkung der Zuständigkeit für die eigenverantwortliche Wahrnehmung prinzipiell aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“. Auch ist die Definition des Orts und

10 *Schuppert* 2000, S. 404ff. differenziert zwischen den drei Kategorien Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung, wobei er die Gewährleistungsverantwortung in die Regulierungs- und die Überwachungsverantwortung aufteilt. Ähnlich *Schmidt-Aßmann* 2006, S. 171f.: Erfüllungs- und Auffangverantwortung (als Ergebnissicherung mit Einstandsverpflichtung des öffentlichen Sektors bei Bewirkung durch Private) als zwei Säulen staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung, zwischen sich „mit gleitenden Übergängen ein Spektrum unterschiedlicher Verantwortungsarten“ spanne, bei denen insbesondere die „Gewährleistungsverantwortung“ als staatliche und gemeinwohlförderliche Rahmensetzung privaten Handelns zu nennen wäre; weitere Kategorien finden sich u.a. bei *Burgi* 1999, S. 370ff.; *Franzius* 2003, S. 501f.; *Voßkuhle* 2003, S. 307; *Knauff* 2004; Vorläufer dieser Überlegungen waren u.a. die Ansätze von *Schulze-Fielitz* 1990, S. 15; *Dreier* 1991, S. 287f. und *Hermes* 1998, S. 9: staatliche Infrastrukturverantwortung.

11 *Blanke/Plaß* 2002, S. 12f.; *Bogumil/Jann* 2005, S. 55, vgl. dort aber auch S. 52.

12 Zur trägerbezogenen Differenzierung zwischen „öffentlichen“ und „kommunalen“ Aufgaben vgl. *Pielow* 2001, S. 302ff.; *Heintzen* 2003, S. 228f.

13 La commune „paraît directement des mains de Dieu“, *Tocqueville* 1951, Part I, chap. V); dazu: *Grawert* 1977: S. 333.

14 *Becker* 1989, S. 160.

15 BVerfG vom 2. November 1988, BVerfGE 79, 127.

seines Bezugs selbst dem Wandel unterworfen, etwa durch die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten, die heute ganz andere Möglichkeiten der Information und des Meinungsaustauschs bieten als zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes von 1949. So stellte im 19. Jahrhundert (neben der institutionellen Innovation einer Neudefinition polizeilicher Aufgaben) die technische Innovation einer Einführung von Sirenen das historisch überkommene Nachtwächteramt in Frage.¹⁶ Im Zeichen der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien fragt sich nunmehr, wie der Ortsbezug zur realen Gemeinde durch elektronische Portallösungen oder Shared Service Center verändert wird¹⁷ und wie weiträumig dieser Bezug definiert werden kann.¹⁸

Aufgrund der konstatierten Unterworfenheit kommunaler Aufgaben unter den historischen Wandel könnte man untersuchen, wie sich diese Aufgaben verändert haben. Es ließen sich weiter ihre institutionellen Grundlagen unter dem Aspekt analysieren, welche Aufgaben den Kommunen als weisungsgebundene oder weisungsfreie, als eigene oder als übertragene zugewiesen waren. Man könnte weiter fragen, welche Aufgaben in welcher „Verantwortungsstufe“¹⁹ den Kommunen zugewiesen wurden. Man könnte diese Frage unterteilen in erstens die Aspekte der Ansiedlungsart der konkreten Aufgabe (also öffentlich oder nicht-öffentlich), zweitens der Ansiedlungsstufe (also Staat oder Kommunen) und der Frage des Gestaltungsspielraums zur Ausgestaltung der Aufgabe, konkret also der Weisungs- oder Aufsichtsrechte. Danach ließe sich analysieren, welche klassischen und welche neuartigen Fragestellungen die Kommunen zu bewältigen hatten, und aufgrund welcher externen Impulse die neuen Fragen entstanden waren, etwa aufgrund des technologischen Wandels oder des Städtewachstums im Rahmen der industriellen Revolution. Und schließlich ließen sich, wo es sich ergibt, auch die ausländischen Vorbilder und die Reflexion des Themas in den Staats- und Verwaltungswissenschaften untersuchen.

Würde man indes diese Fragen auf die zweihundertjährige Entwicklung kommunaler Aufgaben auf dem deutschen Territorium anwenden, alle Staaten, die später das Deutsche Reich formten, dieses selbst, die Weimarer Republik, die Kommunalverfassungen in beiden Weltkriegen,²⁰ den Nationalsozialismus mit seiner Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935²¹, den Wiederaufbau in beiden deutschen Staaten²², die kommunale Gebietsreform der 1970er Jahre und die Wiedervereinigung von 1990²³, so würde dieses den Rahmen bei Weitem überschreiten.

Daher sollen hier sozusagen wie in einer „Momentaufnahme“ drei Abschnitte „abgeleuchtet“ werden, nämlich der Zeitraum um 1800, um 1900 und um 2000, wobei diese Jahreszahlen zugleich für Epochenschwellen stehen. Historischen Argumenten in aktuellen

16 Zur Neudefinition polizeilicher Aufgaben und zur Ablösung des „vormodernen“ Nachtwächteramtes vgl. Müller 2005, S. 158ff.

17 Zur Organisation „digitaler Bürgerämter“ vgl. statt vieler Eifert 2006, S. 238ff. m.w.N.; Franz 2007, S. 132ff.; zu Portallösungen vgl. Geis 2007, S. 200ff.; zur Gefahr eines Ausschlusses weniger medienkompatibler Bürger von Verwaltungsleistungen („digital gap“ oder „digital divide“) vgl. Seckelmann 2007a: S. 59.

18 Insoweit illustrativ das Urteil des mecklenburgischen VerfGH vom 26. Juli 2007, DVBl 2007, 1102; dazu Mehde 2007, S. 331.

19 Blanke 2001, S. 147; Schuppert 2003, S. 331ff. m.w.N.

20 Zu kommunalen Aufgaben im Zweiten Weltkrieg vgl. u.a. Brinkhus 2005, S. 215ff.; Gotto 2006, S. 275ff.

21 RGBl. I (1935), 49; dazu insbesondere Löw 1992, S. 31ff. sowie Matzerath 1970; Matzerath 1981; Brinkhus 2005, S. 215ff., und die weiteren Aufsätze in diesem Band; Gotto 2006, S. 275ff.

22 Zum Kommunalrecht in der DDR vgl. Bretzinger 1994.

23 Dazu Scheytt 1991.

Debatten gegenüber ist stets Vorsicht geboten. Denn diese bergen nicht selten die Gefahr eines deontologischen oder naturalistischen Fehlschlusses, also eines Schlusses vom Sein auf das Sollen,²⁴ oder teleologischer Darstellungen auf ein bestimmtes Ziel hin. Daher sollen hier stattdessen „Momentaufnahmen“ gewagt werden, um einen diachronen Vergleich herzustellen, den man als eine Art „zeitenübergreifende Rechtsvergleichung“²⁵ bezeichnen kann. Dieses Vorgehen ist nicht unproblematisch, denn es birgt – bei einer Ausblendung kontextueller Gebundenheiten der Institutionen – die Gefahr einer *petitio principii*, also das zu finden, was man von Anfang an vorausgesetzt hat. Es lässt sich aber durchaus rechtfertigen, für die Zeit um 1900 ebenso wie für die um 2000 die Aufgabenzuordnung „öffentlich – nicht öffentlich“ bzw. innerhalb des öffentlichen Sektors „staatlich – kommunal“ zu untersuchen und insoweit auch aktuelle Kategorien zur Erklärung und Systematisierung der historischen Phänomene heranzuziehen.²⁶

Es soll daher gefragt werden: Lässt sich nach allem sagen, dass es einen bestimmten, historisch gewachsenen „Kernbestand“ kommunaler Aufgaben gibt? Diese Frage lässt sich wiederum in zwei weitere aufspalten, nämlich: Besteht erstens ein solcher Kernbestand zum einen den nicht-öffentlichen Akteuren (also den Privaten wie dem sogenannten „Dritten Sektor“) gegenüber – also gibt es einen historisch gewachsenen Kernbestand an *öffentlichen* Aufgaben? Und zum anderen: Gibt es einen solch historisch gewachsenen Kernbestand dem Staat gegenüber – also an *kommunalen* Aufgaben? Und auf welcher „Verantwortungsstufe“ würde sich ein derartiger „Kernbestand“ bewegen – welche Modalitäten der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind historisch gewachsen? Müssen die Kommunen ihre Aufgaben selbst bewirken oder können sie sich bei der Bewirkung derselben auch privater Unterstützung, gemischtwirtschaftlicher Unternehmen (neudeutsch „Public Private Partnerships“) oder von Organisationen des sogenannten „Dritten Sektors“ bedienen?

2. Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben

Um diese Fragen zu beantworten, sollen im Folgenden die Legung der institutionellen Grundlagen für die weitere Entwicklung um 1800 und die Bewegungen zur Kommunalisierung um 1900 und zur Entkommunalisierung um 2000 vorgestellt werden.

2.1 Die Legung der institutionellen Grundlagen um 1800

Zunächst zu der von *Reinhart Koselleck* so bezeichneten „Sattelzeit“²⁷ um 1800. In dieser Epoche wurden die institutionellen Grundlagen „modernen“ kommunalen Handelns gelegt. Denn in den 150 Jahren zuvor hatten die im Mittelalter stolzen Städte infolge der Mediatisierung vieler von ihnen nach dem Dreißigjährigen Krieg bis hin zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 deutlich an Gestaltungskraft zu Gunsten der Landesherren verloren.

24 Moore 1903, S. 65; unter Bezug auf entsprechende Überlegungen *Immanuel Kants* und *David Humes*.

25 Richter 2007, S. 33: „vertikale Rechtsvergleichung“.

26 Oder mit *Dirk van Laak* zu fragen, was Begriffe (wie Infrastruktur) „vor ihrer Erfindung“ besagten, vgl. *van Laak* 1999, S. 280.

27 *Koselleck* 1979: XV.

Im Jahr 1800 wurde in den französisch besetzten Gebieten die Munizipalverfassung eingeführt.²⁸ Prägender noch war die preußische oder sogenannte „Stein’sche“ Städteordnung vom 19. November 1808, die nach der verheerenden Niederlage Preußens bei Jena und Auerstedt²⁹ gegen das französische Heer durch eine Gruppe von Reformern um den Reichsfreiherrn *von und zum Stein*³⁰ konzipiert worden war. Die Stein’sche Städteordnung von 1808 (StädteO) hatte ausweislich ihrer Präambel die Neubelebung des bürger-schaftlichen Gedankens zum Zweck.³¹ Sie basierte auf der naturrechtlichen Scheidung von Staat und Gesellschaft, wobei sie das bürger-schaftliche Engagement der Gesellschaft zurechnete. Zugleich aber sah sie die Möglichkeit einer Übertragung staatlicher Aufgaben auf diese Sphäre der Selbstverwaltung vor (wobei das Wort „Selbstverwaltung“ selbst in der Städteordnung nicht verwendet wird), um die Staatsgewalt quasi „vor Ort“ abzusichern.³² So verlieh die Stein’sche Städteordnung nicht nur den preußischen Städten das Recht, Angelegenheiten in eigener Verantwortung und eigenem Namen zu erledigen (§ 108 StädteO). Sie enthielt auch eine Differenzierung zwischen eigenem und übertragene-m Aufgabenkreis.³³ Staatliche Aufgaben wie das Polizeiwesen konnten nach den §§ 165f. StädteO dem Magistrat „Vermöge Auftrags“ übertragen werden.

Auch andere Staaten regelten in der Reformzeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts entweder in ihren Verfassungen oder in Gemeindegesetzen (oder in beiden) die institutionellen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns. Anders als in der preußischen „Reform von oben“ wurde manche von ihnen, etwa in Südwestdeutschland, von den dort traditionell stärkeren Ständen selbst beeinflusst.³⁴ Gemeinsam war den Reformen jedoch, dass eine Sphäre jenseits des Staates etabliert wurde, in der sich Gemeinsinn und Ehrenamtlichkeit entfalten konnte.

Auch wenn staatliche Ingerenzrechte später etwa in der sogenannten revidierten preußischen Städteordnung vom 17. März 1831³⁵ wieder ausgebaut wurden, so legten die Stein’sche Städteordnung von 1808 und die nach 1800 erlassenen Städteordnungen anderer Staaten doch die Grundlagen für die weiteren Entwicklungen, die sich an die Boden- und Gewerbebefreiung anschlossen und die mit dem Namen der Industriellen Revolution (oder besser: der Industrialisierung³⁶) verbunden sind.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch auf der nächsthöheren Verwaltungsstufe beobachten: Auch die preußische Kreisordnung vom 13. Dezember 1872³⁷ diente nach heutiger Betrachtungsweise letztlich dem Zwecke, „den altpreußisch konservativen Staatsorganismus [...] aufzulockern, neue Strukturen zu entwickeln, [...] um so das Staatsschiff durch eine grundlegende Reform den Bedürfnissen einer angebrochenen modernen Zeit

28 Dazu Mayr 2006, S. 70ff.

29 Ältere Bezeichnung: Auerstädt.

30 Zu Steins politischen Vorstellungen und seinem Umfeld vgl. Duchhardt 2007 sowie Schwab 1971; zu seinen Zielen insbesondere von Unruh 1965, S. 441ff.

31 Preußische Gesetzessammlung 8: 324.

32 Haas 2005, S. 118ff.; zur Anwendung des bergmännischen Begriffs „vor Ort“ bei Implementationsstudien vgl. Eibach 1994 und Landwehr 2000, S. 47.

33 Gern 2003: Rdnr. 5.

34 Vor allem in Baden: Verfassung und Gemeindegesetz von 1831, sowie Württemberg dazu von Unruh 1981, S. 65f.

35 Preußische Gesetzessammlung 1831, Nr. 31: 10.

36 Zu diesen Begriffen Seckelmann 2006, S. 57ff.

37 Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872, Preußische Gesetzessammlung 1872, Nr. 41, 661 – 714, Wahl-Reglement, S. 51f.

anzupassen“.³⁸ Eine ähnliche Zielsetzung verfolgte die preußische Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juni 1891.³⁹

2.2 Technischer Wandel und kommunale Aufgabenwahrnehmung um 1900

Und damit wäre man bei der zweiten Jahreszahl, 1900, angelangt. Diese steht für eine Zeit, in der sich die kommunale Selbstverwaltung auf der Basis der um 1810 eingeführten, teilweise (etwa durch die preußische revidierte Städteordnung von 1831) auch wieder etwas eingegrenzten, kommunalen Selbstverwaltungsrechte etabliert hatte. Die institutionellen Rahmenbedingungen betrafen aber seit dem industriellen *take-off* seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ganz neue Sachverhalte. Das Städtewachstum brachte neue Gesundheitsgefahren und neue Ausbreitungsmöglichkeiten von Epidemien mit sich, was etwa die Reinheit der Wässer und die Abwasserversorgung betraf. Preußen wurde von mehreren Choleraepidemien in den Jahren 1831/32, 1848-50 und 1866/67⁴⁰ heimgesucht, die sich in den unhygienischen Lebensbedingungen der Großstädte schnell ausbreiten konnte.

Für die mit der Verstädterung einhergehenden gesundheitspolizeilichen Fragen kann beispielhaft der *Heinrich Zille* zugeschriebene Satz angeführt werden, dass man einen Menschen mit einer Wohnung ebenso töten könne wie mit einer Axt.⁴¹ Zugleich boten sich auch neue technische Möglichkeiten bei der Ver- und Entsorgung von Wasser in Wohnungen, der Entdeckung des elektrischen Stroms und seiner Nutzungsmöglichkeiten (verbunden mit der relativ guten Leistungsfähigkeit vieler Städte seit der Miquelschen Reform der Gemeindefinanzen von 1872).⁴² Denn das Gegengift gegen viele Gefahren der Industrialisierung und Verstädterung brachten wiederum Industrialisierung und Verstädterung selbst hervor, so etwa das Wasserklosett, das aufgrund neuer Möglichkeiten der Kanalisation über Großbritannien von einem Gegenstand adliger (französischer) Lebensweise zu einem unentbehrlichen Requisit städtischer bürgerlicher (und heute: jeglicher) Tageshygiene wurde. Und dieses Remedium hielten oftmals private, zumeist britische, Unternehmer in den Händen, die die neuen Technologien wie die Einführung eines neuen Wasserversorgungssystems mit Rinnsteinspülung aufgrund von Verträgen mit langen Laufzeiten (die entweder zeitlich oder durch die Erreichung eines bestimmten Kontingents oder Versorgungsgrades befristet waren⁴³) in die Städte einführten und betrieben, so wie es manche Betreibermodelle heute vorsehen.

Wurden, wie es heute oft in Public Private Partnership-Modellen erwogen wird, die Bedingungen des Angebots zu sehr den Unternehmen diktiert, war die Einführung und das Betreiben der neuen Technologien für sie nicht mehr interessant. Umgekehrt waren die Städte nicht in der Lage, die neuen Technologien selbst einzuführen, betreiben wollten sie sie hingegen oftmals gerne selbst. Die Lösung wurde über langfristige Verträge gesucht. Spätestens nach deren Auslaufen setzte im späten 19. Jahrhundert eine Debatte um eine Verlängerung der Verträge oder die Selbstbewirkung ein. Dieses soll anhand der Beispiele der Gesundheitspolizei und der Fürsorge näher illustrieren werden.

38 *Benzig* 1997, S. 441.

39 Preußische Gesetzessammlung 1891, Heft 92, S. 233.

40 *Jellinghaus* 2006, S. 48ff.

41 Zitiert nach *Negt* 2002, S. 4.

42 Dazu: *Hofmann* 1981, S. 78; zu ihren Auswirkungen *Tilly* 1997, S. 134.

43 *Jellinghaus* 2006, S. 226f.

Polizeiliche Aufgaben wurden – wie ausgeführt – grundsätzlich den staatlichen Aufgaben zugeschrieben. Die Bekämpfung der Gesundheitsgefahren stellte demnach den institutionellen Rahmenbedingungen zufolge eine öffentliche, und zwar eine staatliche Aufgabe, dar, die indes nach § 165f. StädteO von 1808 bzw. dem Pendant von 1831 oder aufgrund von Spezialgesetzen den Kommunen zur Wahrnehmung übertragen wurde.

Dabei wurde aber nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Wissenschaft, die Frage der Verantwortung und der Finanzierung von der Bewirkung der Aufgabe getrennt. *Robert von Mohl* etwa setzte sich in der 1866 erschienenen dritten Auflage seiner Polizeiwissenschaft mit dem Thema der Wasserversorgung als polizeilicher Aufgabe auseinander.⁴⁴ Er erklärte diese Aufgabe nicht nur zu einer öffentlichen, sondern auch zu einer kommunalen.⁴⁵ Sofern die Einhaltung der polizeilichen Anforderungen sichergestellt sei, sei sowohl eine Selbstversorgung möglich als auch eine Errichtung oder Betreibung der Wasserversorgung durch Private. *Mohl* bevorzugte wegen der Gewinnorientierung der Privaten aber die kommunale Bewirkung.⁴⁶

Wie sich hieraus ergibt, wurde – und das ließe sich auch an weiteren Beispielen zeigen – also schon zu dieser Zeit die Verantwortung für die Gewährleistung kommunaler Aufgaben von deren Erfüllungsverantwortung getrennt. Dies kam auch nicht von ungefähr, da längst nicht alle Kommunen über die Mittel verfügten, bestimmte moderne Technologien einzuführen, sondern auf unternehmerische Initiative angewiesen waren.

In den 1870er Jahren setzte dann eine Diskussion um eine Zusammenführung beider Verantwortungsstufen ein (sofern sie nicht beide schon in kommunaler Hand lagen). Im Zeichen zunehmender wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden (und sich erweisender erster Defizite einer privaten Versorgung) wurde auch die *Bewirkung* vieler Aufgaben, nicht mehr nur ihre polizeirechtliche *Überwachung*, als kommunale Aufgabe beschrieben.⁴⁷ Für eine Kommunalisierung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung wurde ins Feld geführt, dass beide funktionslogisch mit der den Kommunen übertragenen polizeirechtlichen Überwachung verbunden und Kommunen anders als Private nicht gewinnorientiert seien.⁴⁸ Dies galt etwa für die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, den Betrieb von Schlachthöfen und – vor allem – die Fürsorge. Die „Kommunalisierung“ hatte allerdings einen zweiten wichtigen Grund, nämlich die Möglichkeit der Kommunen, Leistungen des täglichen Bedarfs zum Selbstkostenpreis anzubieten, was privaten Unternehmen angesichts ihres Gewinninteresses nicht möglich sei. Eine kommunale Bewirkung, so schon *Robert von Mohl*, garantiere den Bürgern eine flächendeckende bezahlbare Versorgung.⁴⁹

Und damit ist der zweite Bereich der Diskussionen um 1900, derjenige der Sozialfürsorge, angesprochen. 1903 beschäftigte sich der erste Deutsche Städtetag mit den „sozialen Aufgaben der deutschen Städte“. Der Frankfurter Oberbürgermeister *Franz Adickes* befasste sich in seinem dortigen Referat unter anderem mit der Frage, wie sich das Wohnungselend verhindern und die öffentliche Gesundheitspflege verbessern lasse, wobei er großen Raum auch der Frage der Finanzierung dieser Aufgaben einräumte.⁵⁰

44 *Mohl* 1866, S. 215, dazu *Jellinghaus* 2006, S. 47.

45 *Mohl* 1866, S. 203.

46 *Mohl* 1866, S. 203.

47 Näheres *Jellinghaus* 2006, S. 27.

48 *Jellinghaus* 2006, S. 26ff.

49 *Mohl* 1866, S. 203.

50 *Adickes* 1903, S. 2-69.

Der deutsche Städtetag war ein Forum, das unter anderem einem Austausch kommunalen Wissens diente. Führende deutsche Metropolen wie Berlin oder Frankfurt (eingeschränkt auch München⁵¹) traten um 1900 in eine Art Wettbewerb um die Vorhaltung der modernsten Einrichtungen städtischer Daseinsvorsorge ein, der neben der Freude der Stadtväter⁵² an technischen Innovationen⁵³ vor allem von umfassenden sozialpolitischen Erwägungen flankiert wurde.⁵⁴ Letztere wurden teilweise auch als „Municipal-Socialismus“ bezeichnet.⁵⁵ Dabei wurde die Frage, welche Standards und von wem zu gewährleisten seien, in den einzelnen Kommunen durchaus unterschiedlich beurteilt. München beispielsweise war durch eine große Beteiligung kirchlicher Wohlfahrtsträger an der Gemeinwohlkonkretisierung gekennzeichnet.⁵⁶

Auch war – je nach Kommune – die Aufgabenverteilung zwischen den Kommunalvertretungen und den Aufsichtsbehörden sowie den sich in dieser Zeit formierenden Interessenvertretungen verschieden. So gab es gerade im Falle Berlins immer wieder Friktionen zwischen der Stadt Berlin und dem preußischen Polizeipräsidenten *von Hinckeldey*, insbesondere, was die Frage der Einschaltung von Privaten in die Gas- und Wasserversorgung betraf.⁵⁷ Daher ist bis heute umstritten, ob die Modernisierung Berlins eher auf das kommunale Engagement oder das Handeln des preußischen Staates zurückzuführen ist, der in Bezug auf seine Repräsentationsstadt besonders intensiv von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen im Infrastrukturbereich Gebrauch machte.⁵⁸

Betrachtet man das ausgehende 19. Jahrhundert nun hinsichtlich der Frage der Verantwortungsstufung, so fällt auf, dass viele Aufgaben von kirchlichen oder philanthropischen Trägern sowie in Form kollektiver Selbsthilfe⁵⁹ wahrgenommen wurden. Dies kommt nicht von ungefähr, denn die Kirchen spielten bereits zuvor eine große Rolle in der Wohlfahrtspflege⁶⁰, noch bevor die Aufgaben im 19. Jahrhundert einzelnen Trägern gesetzlich zugeordnet oder durch die Staats- und Rechtswissenschaft systematisiert wurden.

Typisch für diese Zeit war die Zulassung von Organisationsformen „jenseits von Staat und Markt“, wie etwa der Genossenschaft, die als Organisationsform der Selbstregulierung ab der Mitte des 19. Jahrhunderts nach englischem Vorbild „Karriere“ auf dem deutschen Territorium machte und ihre gesetzliche Anerkennung wie Regulierung im Genossenschaftsgesetz vom 20. Mai 1898 fand. *Otto von Gierke* rechnete daher die gemeindliche Selbstverwaltung zu den Formen genossenschaftlicher Selbstverwaltung⁶¹

51 *Rudloff* 1998, u.a. S. 686ff.

52 Im Einzelnen ist umstritten, ob eher die Berliner Stadtväter oder die preußische Verwaltung die zentralen Träger dieser Modernisierungsbewegung waren, dazu Näheres bei: *Koch* 1983, S. 73ff.; *Langewiesche* 1989, S. 621; zu Berlin (eher die Stadtväter): *Jellinghaus* 2006, S. 220ff. m.w.N., S. 277; *von Unruh* 1990, S. 43. Zu Frankfurt (ebenso) *Fischer* 1995.

53 Beispiele für die Einführung von Verkehrseinrichtungen bei *Bendikat* 1999, für Gas bei *Krabbe* 1985, S. 40ff.; *Hermes* 1997, S. 284f.; *Brunckhorst* 1978, S. 15ff.

54 *Thamer/Kaiser* 1995, S. 325ff.

55 *Gneist* 1897; *Lindemann* 1897, S. 509ff., zu *Lindemann* und seinem praktischen Wirken vgl. *Euchner* 2005, S. 220, zum Munizipalsozialismus vgl. auch *Krabbe* 1979, S. 265; *Krabbe* 1991, S. 117; *von Bruch/Liess* 2005, S. 134.

56 *Rudloff* 1998: passim.

57 *Jellinghaus* 2006, S. 226ff.

58 Dazu die Hinweise in Fußnote 59.

59 Hier sind (Raiffeisen-)Genossenschaften, Vereine, Ausschüsse (auf der kommunalen Ebene weniger auch die Gewerkschaften) zu nennen, vgl. *Ritter* 1989, S. 83ff., *Sachsse* 1990, S. 478ff.

60 *Ritter* 1989, S. 32ff.

61 *von Gierke* 1868, S. 759, zu *Gierke* insbesondere *Stolleis* 1992, S. 359ff.

und schuf mit seiner Lehre von den Verbandspersönlichkeiten dogmatisch eine dritte Ebene zwischen Staat und Gesellschaft in einem organisch aufgebauten „Volksstaat“.⁶² Sein Schüler *Hugo Preuß* erarbeitete, dieses weiterführend, eine „Stufenlehre“⁶³ aller Gebietskörperschaften von der Gemeinde über die Länder bis zum Reich, die er sämtlich auf einen genossenschaftlichen Grundgedanken zurückführte.⁶⁴

Die kooperative „Gemeinwohlproduktion“ des späten 19. Jahrhunderts kommt vielen modernen Governance-Vorstellungen⁶⁵ sehr nahe, da Träger des öffentlichen Sektors und des sogenannten „Dritten Sektors“, also kirchliche Wohlfahrtsorganisationen, Genossenschaften und Selbsthilfvereine, Gewerkschaften und philanthropische Vereine unter sektorspezifisch mehr oder weniger stark ausgeprägter staatlicher Aufsicht zusammenwirkten. Die Phase ab der Mitte des 19. Jahrhunderts, also nach dem Ende der sogenannten „Liberalen Ära“ der Bodenbefreiung, wird oftmals als eine Phase des Neokorporatismus⁶⁶ bezeichnet. Bezogen auf den öffentlichen Bereich wird man das Zusammenwirken kirchlichen und kommunalen Engagements bei der Wohlfahrtspflege als eine Form der *Gewährleistungsverantwortung*⁶⁷ bezeichnen können, bei der die Aufsichtsrechte durchaus beim öffentlichen Sektor, in diesem Falle sogar beim Staat lagen, der nicht nur die Kommunalaufsicht inne hatte, sondern auch die von ihm – wie in München – mitfinanzierten freien Wohlfahrtsträger überwachte.

Typisch für die Jahrhundertwende war auch die Erprobung erster öffentlicher Unternehmensformen, insbesondere des Regiebetriebs, der heftig diskutiert wurde. Das soziale Interesse der Stadtverwaltungen an einer Erbringung kostengünstiger Leistungen und der Versorgung auch weniger gut erreichbarer Viertel standen der von den Unternehmen bestrittenen Professionalität der Kommunalbeamten und der weiter ins Feld geführten Schwerfälligkeit kommunaler Ausschüsse gegenüber.⁶⁸ Auch wurde für die private Bewirkung die Möglichkeit der Erzeugung günstigerer Energiepreise ins Feld geführt; der Kommunalwissenschaftler und württembergische Kommunalpolitiker *Hugo Lindemann* hielt diesem Argument 1904 jedoch entgegen, dass auch private Monopole für teure Energiepreise sorgen könnten (zumal das Reichsgericht⁶⁹ und die herrschende Nationalökonomie Kartelle als „Kinder der Not“⁷⁰ anerkannte): Die Rechtsform sage noch nichts über die Höhe der Energiepreise aus.⁷¹

Die Debatte um die Eigenbewirkung sollte in der Weimarer Republik kulminieren. Kommunale Unternehmen und ihre Privilegierung sowie weitere Formen kommunalen wirtschaftlichen Handelns, wie etwa in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, sollten

62 Dazu *Kahl* 2000, S. 165; von *Unruh* 1965, S. 446 weist darauf hin, dass das letztlich eine Abkehr von den Steinschen Vorstellungen war, denen – wie erwähnt – ein Antagonismus zwischen Staat und Gesellschaft zugrunde lag.

63 *Stolleis* 1992: 363ff.

64 *Preuß* (1889/1924).

65 Vgl. die in Fußnoten 2 und 3 genannten Artikel sowie die Beiträge bei *Benz* 2004 und *Schuppert* 2005. Zu den Grenzen des Konzepts vgl. *Seckelmann* 2007b, S. 39.

66 Zu dessen Charakteristika *Wehler* 1974, S. 36ff.; dieser spricht allerdings von „Organisiertem Kapitalismus“.

67 *Schuppert* 2000, S. 330; *Schulze-Fielitz* 1990, S. 15; *Schuppert* 1981.

68 Eine Abwägung dieser und weiterer Argumente findet sich bei *Lindemann* 1904, S. 25, 33, 73, 134ff., 176; ebenso *Lindemann* 1907 m. w. N.; zur Diskussion *Euchner* 2005, S. 218.

69 Insbesondere das berühmte Urteil des 6. Zivilsenats des Reichsgerichts zum sächsischen Holzstoffkartell vom 4. Februar 1897, RGZ 38, 155, dazu *Richter* 2007, S. 108ff.

70 *Kleinwächter* 1910, S. 792; dazu *Richter* 2007, S. 60ff.

71 *Lindemann* 1904, S. 134ff., 176.

auch die Leipziger Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer von 1925 beschäftigen. Die Diskussion sollte sich bis in den Nationalsozialismus ziehen, genauer gesagt bis zur Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938.⁷²

2.3 Neues Steuerungsmodell und Aufgabenkritik um 2000

Abschließend möchte ich einen Blick auf einen weiteren Innovationswettbewerb werfen, der im letzten Drittel des Zwanzigsten Jahrhunderts in Deutschland durchgeführt wurde. Auch dieser war von einer Art interurbanen Konkurrenz um besonders moderne Elemente kommunalen Managements geprägt. In diesem Fall betraf die Diskussion aber umgekehrt die Einschränkung oder Rückführung kommunaler Aufgaben, also erneut die Frage des Umfangs des Infrastrukturangebots der Kommunen und die Frage der Reichweite der Verpflichtung der Kommunen zu ihrer Erfüllung oder zu ihrer Gewährleistung. Das neue Leitbild (und auch Leitbilder gehören zu den typischen Instrumentarien dieses neuen intraurbanen Wettbewerbs) war eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und mit möglichst klaren Verantwortlichkeiten zwischen Politik und Verwaltung gemanagte Stadt „als Dienstleistungsunternehmen“. Während die Referenzmodelle um 1900 in Paris und London zu suchen waren, dienten nunmehr einzelne, als besonders effizient empfundene Kommunalverwaltungen wie das niederländische Tilburg als Vorbild.

Die erwogenen oder realisierten Möglichkeiten umfassen materielle Privatisierungen, also eine Entlassung von Aufgaben aus der kommunalen Verantwortung, sowie eine (definitorische oder sogar legislatorische) Umwandlung der kommunalen Verantwortung von einer Erfüllungs- zu einer Gewährleistungsverantwortung. Flankiert wurde diese Debatte durch eine verwaltungswissenschaftliche, auch verwaltungsrechtliche Diskussion, die sich an einer Neubestimmung des Verhältnisses der Binnenorganisation in den Kommunen (unter dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells,⁷³ einer Aufgabenkritik und an einer dogmatischen Neubestimmung des Verwaltungsorganisationsrechts)⁷⁴ abarbeitete. Dies geschah zunehmend unter Einfluss der europäischen Ebene, die auf Ökonomisierung drang.⁷⁵

Während um 1900 angesichts der vielfältigen Fragen etwa der Sozialfürsorge, die an die Kommunen gerichtet wurden, und der neuartigen Möglichkeiten der Erbringung durch die Kommunen eher die Frage der *Kommunalisierung* von Aufgaben (und ihrer Erbringung) zur Debatte stand, wurde auf einem recht hohen erreichten Niveau nun die *Entkommunalisierung* von Aufgaben diskutiert. Es wäre indes zu plakativ, allein die Jahre 1900 und 2000 zu vergleichen. Wenn es um die Frage der Aufgabenkritik vor 2000 geht, so muss man auch die in der Phase relativer Prosperität und Planungseuphorie der 1960er Jahre eingeführte weitere Ausweitung kommunalen Handelns bedenken. Schon nach dem „Ölpreisschock“ von 1973 hatte man erste Maßnahmen zu einer Homogenisierung und Systematisierung, und damit auch Effizienzsteigerung unternommen. So hatten auch die kommunalen Gebietsreformen der späten 1970er Jahre das Ziel, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. In dieser Zeit versuchte die Kommunale Gemein-

72 Eigenbetriebsverordnung vom 21.11.1938, RGBl. I, 1650, dazu Oebbecke 2003, S. 367.

73 Exemplarisch dazu etwa Mehde 2000; Wollmann 2000, S. 42; bilanzierend: Kuhlmann 2006, S. 149 mit weiteren Hinweisen sowie die Beiträge in diesem Heft.

74 Schmidt-Aßmann 2006, S. 171f.; erste Auflage 2004.

75 Oebbecke 2003, S. 381.

schaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)⁷⁶, die kommunalen Aufgaben zu systematisieren, für eine Vereinheitlichung der Lebensbedingungen zu sorgen und zugleich bestimmte Auswüchse interkommunaler Konkurrenz in den „reichen“ späten 1960er Jahren zu korrigieren, in denen benachbarte Kommunen bei der Errichtung groß dimensionierter Freizeitbäder oder anderer Sportangebote konkurrierten (in den neuen Bundesländern teilweise auch in den 1990er Jahren). In diese Zeit der kommunalen Gebietsreformen fiel auch die Staatsrechtslehrertagung von 1976, die sich erstmals nach 1925 wieder mit einem genuin kommunalrechtlichen Thema, nämlich „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ beschäftigte.

Die nächste ausdrücklich den Kommunen und ihren Aufgaben gewidmete *Staatsrechtslehrertagung* (und man hätte die „Epochenschwellen“ auch nach diesen Tagungen bestimmen können) fand dann (und das mag kein Zufall sein) erneut in der Schweiz statt, nämlich in St. Gallen im Jahr 2002. Die Referate von *Janbernd Oebbecke* und *Martin Burgi* über „Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung“⁷⁷ spiegeln den Stand der verwaltungswissenschaftlichen Debatte über die Begründung und die Grenzen der Selbstverwaltungsmöglichkeiten, insbesondere der Kommunen. Die ebenfalls auf dieser Tagung gehaltenen Vorträge von *Markus Heintzen* und insbesondere von *Andreas Voßkuhle* über die „Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung“⁷⁸ befassen sich mit den Stufen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Die St. Galler Diskussionen sind auch deswegen von besonderem Interesse, da sich *Janbernd Oebbecke* dort mit den normativen Aspekten der Selbstverwaltung, auch von Kommunen, beschäftigte. Er kam dabei zum selben Ergebnis wie die hier vorgenommene historische, nicht-normative Betrachtung. Auch aus der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantierten prinzipiellen kommunalen Allzuständigkeit folge, so *Oebbecke*, keine „Zeitlosigkeit“ kommunaler Aufgaben oder ihrer Bewirkung. Vielmehr könne eine Aufgabenkritik auch zu einer Stärkung der Kommunen und einer damit verbundenen konzentrierten Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts führen: „Auch der Aufgabenverlust ist Bedingung für eine funktionierende Allzuständigkeit.“⁷⁹

3. Bilanz

Die aktuelle Diskussion um eine Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung von Kommunen, um eine *urban governance*, um den aktivierenden Staat und bürgerschaftliches Engagement und um die Rolle des sogenannten Dritten Sektors stellt die Frage nach der Reichweite kommunaler Aufgaben. Wie sich zeigte, lässt sich der Begriff der kommunalen Aufgaben nur unter großen Schwierigkeiten gegenstandsbezogen definieren.

Vergleicht man die Diskussionen um die Reichweite kommunaler Aufgaben um 1900 und um 2000, so zeigt sich, dass beide die Reichweite des Umfangs kommunaler Aufgaben betreffen. Beide verbindet überdies der Umstand, dass sie im Zeichen technologischer Revolutionen stattfanden, in der immer mehr Infrastrukturangebote technisch mög-

76 Heute: „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“.

77 *Oebbecke* 2003, S. 366; *Burgi* 2003, S. 405; *Wollmann* 2000, S. 24.

78 *Heintzen* 2003, S. 220; *Voßkuhle* 2003, S. 266.

79 *Oebbecke* 2003, S. 381, für die staatliche Aufgabenkritik mit ähnlichem Ergebnis *Bull* 1999, S. 33ff.

lich wurden. Dabei ging es um 1900 darum, durch eine Kommunalisierung von Aufgaben die schlimmsten sozialen und ökologischen Folgewirkungen der industriellen Revolution abzufangen und einen Zustand herzustellen, der menschliches Leben (und wir sprechen noch nicht von menschenwürdigem Leben) überhaupt erlaubte. Demgegenüber stand es um 2000 auf der Tagesordnung, den immer weiteren Ausbau in den 1960er und 1970er Jahren zu beschneiden, der weit über die Sicherstellung eines menschenwürdigen Mindeststandards hinausging.

Viele der Aufgaben, die wir heute als öffentliche wahrnehmen, wurden erst im späten 19. Jahrhundert oder im Rahmen des „Eigenbewirkungsstreits“ der Weimarer Republik zu solchen. Das betrifft zum einen bestimmte Aufgaben oder deren Teile, die erst durch bestimmte technische Innovationen und deren späteres massenhaftes Angebot zu einem Element der Daseinsvorsorge wurden – der Begriff allerdings wurde von *Ernst Forsthoff* erst 1938 eingeführt.⁸⁰ Die Versorgung einzelner Haushalte mit Wasser, Gas und Elektrizität, die Abwasserentsorgung und das öffentliche Verkehrswesen wurden erst dank der technischen Innovationen des 19. Jahrhunderts zu Bereichen, die das Verhältnis der Gemeinden zu ihren Bürgern betrafen, je mehr Bürger auch Abnehmer dieser Leistungen sein konnten. Ähnlich sah es bei der Gas- und Stromversorgung aus. Zum anderen fiel vor dem Ende des 19. Jahrhunderts die Zuständigkeit für die Gewährleistung einer Aufgabe nicht notwendigerweise mit deren Bewirkung in eins, die Diskussion um eine Zusammenführung setzte erst in den späten 1890er Jahren ein.

Kommt man zurück auf die eingangs gestellte Frage, ob sich bestimmte kommunale „Kernaufgaben“ in der historischen Betrachtung erkennen lassen, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Es gibt typische „kommunale“ Aufgaben, die aber vom historischen Wandel, insbesondere von den technischen Möglichkeiten wie auch dem jeweiligen Lebens- bzw. Sozialstandard abhängig sind. Klassisch sind neben polizeilichen Aufgaben (die aber in Preußen 1808 dem Staat zugeordnet wurden, der sie auf die Kommunen übertragen konnte) die Be- und Entwässerung, der Betrieb von Schlachthöfen und die Müllabfuhr. Es fällt in der historischen Betrachtung zugleich auf, dass – modern gesprochen – die Verantwortung für diese Aufgaben oftmals dem öffentlichen Sektor (Staat oder Kommunen) zugeschrieben wurde. Hingegen wurde die *Bewirkung* der jeweiligen Aufgabe oftmals Privaten überlassen, ob dies der Abdecker im Bereich der Gesundheitspolizei oder das englische Unternehmen war, das die Wasserversorgung betrieb.⁸¹ Laut *Andreas Voßkuhle* kann faktisch „jede Aufgabe [...] im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Vorgaben vom Gesetzgeber zu einer ‚staatlichen‘ gemacht werden. Umgekehrt sind kaum Aufgaben vorstellbar, die der Staat zwingend mit eigenen ‚Bordmitteln‘ erfüllen müsste. Selbst Kernaufgaben des Staates, wie z. B. die Gewährleistung der inneren Sicherheit, sind der Mitwirkung Privater, etwa in Gestalt privater Sicherheitsdienste, keineswegs verschlossen.“⁸²

80 *Forsthoff* 1938, S. 7ff. *Forsthoff* war es auch, der in dieser (1959 unter dem Titel „Rechtsfragen der leistenden Verwaltung“ nachgedruckten) Schrift unter dem von ihm geprägten Begriff der Daseinsvorsorge zwischen Aufgaben differenzierte, die der Staat zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse sicherzustellen habe (er zählt u.a. die Versorgung mit Elektrizität und Wasser, aber auch das öffentliche Transportwesen dazu) und solchen, die er zu „Luxusbedürfnissen“ erklärt, dazu *Hermes* 1998, S. 96f., *Jellinghaus* 2006, S. 13f., vgl. auch *Bull* 2008, S. 3.

81 Allerdings ist das zugrundeliegende Beispiel der Waterworks Company in Berlin nicht unbedingt als vorbildlich zu bezeichnen, da der Vertrag mit der von der Aufsichtsbehörde im Wege der Ersatzvornahme abgeschlossen worden war und es auch bei der Durchführung des Vertrages zu Komplikationen kam, vgl. *Jellinghaus* 2006, S. 226f.

82 *Voßkuhle* 2003, S. 274f.

Und so ist es kein Wunder, dass inzwischen, acht Jahre nach unserer letzten Momentaufnahme, nicht nur das Neue Steuerungsmodell kritisch untersucht wird, sondern schon wieder von einem neuen „Trend“ die Rede ist, nämlich der „Rekommunalisierung“. Der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen und Bürgermeister der Stadt Bergkamen, *Roland Schäfer*, stellte nämlich in diesem Jahr in der Zeitschrift „Öffentliche Finanzen“ die berechtigte Frage, die man an alle der von mir vorgestellten „Momentaufnahmen“ richten kann: Handelt es sich um einen „Modetrend“ oder um ein „neues Politikphänomen“?⁸³ Das herauszufinden mag künftigen Historikern überlassen bleiben.

Literatur

- Adickes, Franz*, 1903, Die socialen Aufgaben der deutschen Städte, Vortrag, gehalten auf dem 2. deutschen Städtetage zu Dresden am 2. September 1903, Leipzig, S. 2-69.
- Becker, Bernd*, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha: Schulz.
- Bendikat, Elfi*, 1999: Öffentliche Nahverkehrspolitik in Berlin und Paris 1890-1914. Strukturbedingungen, politische Konzepte und Realisierungsprobleme, Berlin/New York: de Gruyter.
- Benz, Arthur*, 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS.
- Benzig, Hans Gerhard*, 1997: Bismarcks Kampf um die Kreisordnung von 1872, Hamburg: Dr. Kovač.
- Blanke, Bernhard/Platz, Stefan*, 2003: Vom schlanken Staat zum Aktivierenden Staat, in: *Bernhard Blanke/Edgar Einemann/Hermann Palm/Heinz Thörmer* (Hrsg.): Modernes Management für die Verwaltung. Ein Handbuch, Hannover: Pinkvoß, Teil F., S. 87-107.
- Blanke, Bernhard*, 2001: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: *Hans-Peter Burth/Axel Görlitz* (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 147-166.
- Blümel, Willi*, 1977: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, 36, S. 171-275.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2004: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: *Stefan Lange/Uwe Schimank* (Hrsg.), Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden: VS, S. 147-166.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2007: Bürgerkommune und Local Governance, in: *Lilian Schwab/Heike Walk* (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS, S. 231-251.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS.
- Bretzinger, Otto N.*, 1994: Die Kommunalverfassung der DDR: ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts, Baden-Baden: Nomos.
- Brinkhus, Jörn*, 2005: Auftragsverwaltung der Gemeinden im Krieg. Das Beispiel rheinischer und westfälischer Städte, in: *Sabine Mecking/Andreas Wirsching* (Hrsg.), Stadtverwaltung im Nationalsozialismus. Systemstabilisierende Dimensionen kommunaler Herrschaft, Paderborn u.a.: Schöningh, S. 215-242.
- Brunchhorst, Hans-Dieter*, 1978: Kommunalisierung im 19. Jahrhundert, dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, München: tuduv.
- Bull, Hans-Peter*, 2008: Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen, in: *Der Staat* 47, S. 1-19.
- Bull, Hans-Peter*, 1999: Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen durch Aufgabenkritik?, in: *Jan Ziekow* (Hrsg.), Handlungsspielräume der Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblot, S. 33-45.
- Bull, Hans-Peter*, 1977: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage, Kronberg im Taunus: Athenium.
- Burgi, Martin*, 2006: Kommunalrecht, München: Beck.

- Burgi, Martin, 2003: Selbstverwaltung angesichts von Ökonomisierung und Europäisierung, VVDStRL 62, S. 405-456.
- Burgi, Martin, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dreier, Horst, 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Duchhardt, Heinz, 2007: Stein. Eine Biographie, Münster: Aschendorff.
- Eibach, Joachim, 1994: Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens, Frankfurt am Main u.a.: Campus.
- Eifert, Martin, 1998: Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos.
- Eifert, Martin, 2006: Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Engeli, Christian, 1981: Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945, in: Günther Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York, Springer, § 9, S. 114-132.
- Euchner, Walter, 2005: Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland. Teil I, in: Helga Grebing (Hrsg.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland: Sozialismus – katholische Soziallehre – protestantische Sozialethik: Ein Handbuch, 2. Auflage, Wiesbaden: VS, S. 24-349.
- Fischer, Andrea, 1995: Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jahrhundert – Frankfurt am Main unter Mumm von Schwarzenstein 1868 bis 1880, Berlin: Duncker & Humblot.
- Forsthooff, Ernst, 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart: Kohlhammer.
- Franz, Arne, 2007: Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung – Grundlagen und strategische Überlegungen, in: Frank Bieler/Gunnar Schwarting, e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin 2007, S. 126-172.
- Franzius, Claudio 2003: Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den Wandel des Staates?, Der Staat, 42, S. 493-518.
- Geis, Ivo, 2007: Regionen und Städte als Portal, in: Frank Bieler/Gunnar Schwarting, e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin 2007, S. 200-218.
- Gern, Alfons, 2003: Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Gierke, Otto von, 1868: Das deutsche Genossenschaftsrecht, Band 1, Berlin: Weidmann.
- Gneist, Rudolf von, 1897: Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England, Stuttgart.
- Gotto, Bernhard, 2006: Nationalsozialistische Kommunalpolitik. Administrative Normalität und Systemstabilisierung durch die Augsburger Stadtverwaltung 1933-1945, München: Oldenbourg.
- Grawert, Rolf, 1977: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36, S. 276-336.
- Gröpl, Christoph, 1996: Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Markus Hoffmann/Christian Kromberg/Verena Roth/Bodo Wiegand (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a.: Boorberg, S. 99-122.
- Haas, Stefan, 2005: Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800 – 1848, Frankfurt am Main: Campus.
- Heintzen, Markus, 2003: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL, 62, S. 220-265.
- Henneke, Hans Günter, 1994: Die Kreise im Bundesstaat: Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden: Nomos.
- Hermes, Georg, 1997: Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hill, Hermann, 2006: Urban Governance – zum Wohle der Kommune, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit, Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 155-172.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2005: Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, S. 195-219.

- Hofmann, Wolfgang*, 1981: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918, in: *Günther Püttner*, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 6, S. 71-85.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Local Governance, in: *Arthur Benz* u.a. (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 366-377.
- Jellinghaus, Lorenz*, 2006: Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Frankfurt am Main: Klostermann.
- Kahl, Wolfgang*, 2000: Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kleinwächter, Friedrich von*, 1910: Kartelle, in: *J. Conrad* u.a., Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Auflage, Band 5, Jena: G. Fischer, S. 792-798.
- Knauff, Matthias*, 2004: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin: Duncker & Humblot.
- Koch, Rainer*, 1983: Staat oder Gemeinde?, Zu einem politischen Zielkonflikt in der bürgerlichen Bewegung des 19. Jahrhunderts, Historische Zeitschrift, 236, S. 73-96.
- Koselleck, Reinhart*, 1979: Einleitung, in: *Otto Brunner/Werner Conze/Derselbe* (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1, Stuttgart: Klett Cotta, XIII-XXVII.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1979: Munizipalsozialismus und Interventionsstaat. Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 30, S. 265-280.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1985: Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart: Kohlhammer.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1991: Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des „Munizipalsozialismus“: Die Anfänge der Gas- und Elektrizitätswerke im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: *Hans-Heinrich Blotevogel* (Hrsg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, Köln u.a.: Böhlau, S. 117-135.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 12, S. 149-152.
- Laak, Dirk van*, 1999: Der Begriff „Infrastruktur“ und was er vor seiner Erfindung besagte, in: Archiv für Begriffsgeschichte, 41, 1999, S. 280-299.
- Landwehr, Achim*, 2000: Policy vor Ort. Die Implementation von Policyordnungen in der ländlichen Gesellschaft der frühen Neuzeit, in: *Karl Härter* (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, Frankfurt am Main: Klostermann, S. 57-70.
- Langewiesche, Dieter*, 1989: „Staat“ und „Kommune“. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert, Historische Zeitschrift 248 (1989), S. 621-635.
- Lindemann, Hugo*, 1904: Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, Band 2, Stuttgart: Dietz.
- Lindemann, Hugo*, 1897: Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England, Stuttgart: Dietz.
- Lindemann, Hugo*, 1907: Die städtische Regie, Berlin: Vorwärts.
- Löw, Peter*, 1992: Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung von 1935, Baden-Baden: Archiv der deutschen Hochschulwissenschaften.
- Matzerath, Horst*, 1981: Die Zeit des Nationalsozialismus, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 8, S. 101-113.
- Matzerath, Horst*, 1970: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayr, Christine*, 2006: Zwischen Dorf und Stadt. Amtspraxis und Amtsstil französischer, luxemburgischer und deutscher Landgemeindebürgermeister im 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main: Lang.
- Mehde, Veith*, 2007: Das Ende der Regionalkreise?, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, S. 331-339.
- Mehde, Veith*, 2000: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin: Duncker & Humblot.
- Mohl, Robert von*, 1866: Polizei-Wissenschaft, Band 1, 3. Auflage, Tübingen: Laupp.
- Moore, George Edward*, 1903: Principia Ethica, Cambridge: Cambridge University Press.

- Müller, Anett, 2005: Modernisierung in der Stadtverwaltung. Das Beispiel Leipzigs im späten 19. Jahrhundert, Köln: Böhlau.
- Negt, Oskar, 2002: Gewalt und Gesellschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2002 (4. November 2002), S. 3-5.
- Oebbecke, Janbernd, 2003: Selbstverwaltung angesichts von Ökonomisierung und Europäisierung, VVDStRL, 62, S. 366-404.
- Pappermann, Ernst, 1981: Der Status der Gemeinden und Kreise als Gebietskörperschaften, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 17, S. 299-316.
- Pielow, Johann-Christian, 2001: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pitschas, Rainer, 2008: Kommunalpolitik und Kommunalrecht in Deutschland vor den Herausforderungen einer neuen Programmatik der Zentralisierung, in: Derselbe (Hrsg.), Dezentralisierung im Vergleich – Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Südostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin: Duncker & Humblot, S. 37-58.
- Preuß, Hugo, 1889/1964: Gemeinde, Reich, Staat als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie, Berlin (Neudruck Aalen: Scientia).
- Rebentisch, Dieter, 1981: Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 7, S. 86-100.
- Richter, Klaus W., 2007: Die Wirkungsgeschichte des deutschen Kartellrechts vor 1914. Eine rechtshistorisch-analytische Untersuchung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ritter, Gerhard A., 1989: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München: Oldenbourg.
- Rudloff, Wilfried, 1998: Die Wohlfahrtsstadt: Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Sachsse, Christoph, 1990: Der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive, in: Geschichte und Gesellschaft, 19, S. 478-490.
- Schäfer, Roland, 2008: Privat vor Staat hat ausgedient. Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Politikphänomen?, Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage vom 20. Juni 2008, S. 3.
- Scheytt, Oliver, 1991: Der Einigungsvertrag in der kommunalen Praxis: praktische Hinweise mit einer Übersicht über das weitergeltende Recht der ehemaligen DDR, 2. Auflage, Berlin: Dr. Kovač.
- Schwab, Dieter, 1971: Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt am Main: Athenäum.
- Scheuner, Ulrich, 1981: Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 1, S. 7-23.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1990: Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts?, Baden-Baden: Nomos, S. 11-47.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2006: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Heidelberg: Springer.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), 2005: Governance-Forschung, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Seckelmann, Margrit, 2007a: Die Optimierung des Informations- und Kommunikationsmanagements der öffentlichen Verwaltung – ein Baustein zu einer Qualitätsverbesserung staatlichen und kommunalen Handelns (Good Governance)?, in: Frank Bieler/Gunnar Schwarting (Hrsg.), e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin: E. Schmidt, S. 33-64.
- Seckelmann, Margrit, 2007b: Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“, in: Verwaltungsarchiv, 98, S. 30-53.
- Seckelmann, Margrit, 2006: Industrialisierung, Internationalisierung und Patentrecht im Deutschen Reich, 1871-1914, Frankfurt am Main: Klostermann.

- Spiegel, Erika*, Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 1, S. 24-36.
- Stolleis, Michael*, 1992: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Zweiter Band: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München: Beck.
- Thamer, Hans-Ulrich/Kaiser, Jochen-Christoph*, 1995: Kommunale Wohlfahrtspolitik zwischen 1918 und 1933 im Vergleich (Frankfurt, Leipzig, Nürnberg), in: *Jürgen Reulecke* (Hrsg.), Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen: Scripta Mercaturae, S. 325-370.
- Tocqueville, Alexis de*, 1951: Oeuvres complètes, édition définitive, tome 1: De la Démocratie an Amérique, Paris: Gallimard.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1990: Bürgermeister und Landräte als Gestalter kommunaler Leistungsverwaltung, in: *Hans Heinrich Blotevogel* (Hrsg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, Köln: Böhlau, S. 43-55.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1981: Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 5, S. 57-70.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1965: Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und sozialen Rechtsstaat, in: *Der Staat*, 4, S. 441-468.
- Unruh, Georg Christoph von* (1983): Die Veränderungen der Preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: *Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Derselbe* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, S. 399-470.
- Voßkuhle, Andreas*, 2003: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, *VVDStRL*, 62, S. 266-355.
- Wehler, Hans-Ulrich*, 1974: Der Aufstieg des Organisierten Kapitalismus in Deutschland, in: *Heinrich August Winkler* (Hrsg.), Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 36-57.
- Wollmann, Helmut*, 2000: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41, S. 42-51.

Anschrift der Autorin: Dr. iur. Margrit Seckelmann, M.A., Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67324 Speyer
E-mail: seckelmann@foev-speyer.de

Hans Peter Bull

Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung

Zusammenfassung

Aus historisch gewachsenen Gemeinden, Städten und Kreisen, die sich in Gebietsgröße und Einwohnerzahl erheblich voneinander unterscheiden, haben die Landesgesetzgeber in den letzten Jahrzehnten vielfach neue Gebilde geschaffen, die größer und damit leistungsfähiger sind als ihre Vorgänger. Auch die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist immer wieder verändert worden. Gebietsreformen waren stets umstritten, weil mit ihnen meist ein Verlust an Integrationskraft der Kommunen und Identifikationsmöglichkeiten ihrer Einwohner einherging. Die von den betroffenen Kommunen angerufenen Landesverfassungsgerichte haben sie jedoch überwiegend gebilligt. In dem Vortrag werden die verschiedenen aktuellen Ansätze einer Gebiets- und Funktionalreform untersucht, und es wird überlegt, nach welchen Grundsätzen solche Reformen gestaltet werden sollten. Dabei werden die Konzepte der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions), des vollständigen zentralen E-Governments sowie der Vorrang der Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben kritisch behandelt, und es wird eine auf die jeweiligen Aufgaben bezogene Organisation propagiert.

Schlagworte: Kommunale Gebietsreform, Funktionalreform, Kommunale Selbstverwaltung, Landesverfassungsgerichte, E-Government

Abstract

Local-government territorial and functional reform – Recent developments and fundamental importance

Over the past few decades, historically established municipalities, towns and shires differing considerably in terms of their size and population have been merged and enlarged through legislative action at the state level, giving rise to new entities which are larger and thus more efficient than their predecessors. The delegation of duties to different levels of public administration has also been repeatedly modified. Such changes have always attracted great controversy as they are accompanied by a loss of the integrative forces of local government and a deterioration of inhabitants' sense of belonging to a community. However, in most cases these decisions have been upheld by the state constitutional courts, which have rejected the complaints of the local governments concerned. The lecture explores the various approaches currently being taken by territorial and functional reform and considers the principles on which such reforms should be based. It critically reviews the FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions) concept, full central e-government and the priority being given to the allocation of public-sector responsibilities to local government. As well as this, it proposes a structure based on the specific tasks at hand.

Key words: Local-government territorial reform, functional reform, local self-government, constitutional courts, e-government

1. Die „Karriere“ des Themas

Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform ist wahrlich kein neues Thema, aber eines, das lange nur latent im Bewusstsein der Fachöffentlichkeit und der Betroffenen vorhanden war. In alten Unterlagen finde ich einen Vortrag des Stadtdirektors von Viersen, K. H. van Kaldenkerken, in dem die Kernproblematik bereits in kaum überbietbarer Klarheit beschrieben ist:

„Die kommunale Gebietsreform generell ist gekennzeichnet durch den Übergang von geschichtlich gewachsenen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu rational geplanten, möglichst leistungsfähigen Verwaltungseinheiten. Sie sollen effektiv sein im Hinblick auf die Leistungsansprüche des Bürgers an die Verwaltung. Nicht das Prinzip der Erhaltung gewachsener Gemeinden ist Richtschnur für die Gebietsreform. Maßstab ist die bestmögliche Daseinsvorsorge für den Bürger. Ziel der kommunalen Neugliederung ist es, Gebietseinheiten zu schaffen, die nach Zuschnitt, Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage sind, die örtlichen Entwicklungsaufgaben zu planen und zu verwirklichen. Dabei sollen problematische Verflechtungen im Stadt-Umlandbereich bereinigt werden.“¹

Der Autor war damals Verwaltungschef einer aus drei Stadtgemeinden hervorgegangenen neuen Stadt; wenn ich nicht irre, ist er später Oberstadtdirektor der Bundeshauptstadt Bonn geworden, die ebenfalls aus drei vormals selbständigen Städten gebildet wurde. An die Ergebnisse dieser Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen und anderen westdeutschen Ländern, die Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre durchgeführt wurden, haben wir uns längst gewöhnt. Zahllose Gemeinden und Kreise sind vergrößert oder zusammengelegt worden, kreisfreie Städte haben diesen ihren Status verloren und sind in die Nachbarkreise eingegliedert worden. Im Zuge von Funktionalreformen, die damit verbunden waren, sind viele bisher staatliche Aufgaben „kommunalisiert“ worden, während andererseits manche gemeindliche Aufgaben auf die Kreise „hochgezont“ wurden. Diese großen Neuordnungen werden überwiegend als Erfolge angesehen.² Zwar haben viele beklagt, dass Zehntausende kommunaler Mandate in der Selbstverwaltung weggefallen sind, aber schon seinerzeit ist darauf hingewiesen worden, dass es auf die Qualität der Selbstverwaltung ankommt – die ebenfalls durch Gebietsreformen steigen kann – und nicht auf die Mandatsdichte.³

Das Thema ist vor einigen Jahren wiederentdeckt und ins Licht gehoben worden. Was in den westlichen Flächenländern der Bundesrepublik vor mehr als drei Jahrzehnten heftige Kontroversen ausgelöst und zu einer Vielzahl von Gerichtsurteilen geführt hat, wiederholt sich in den östlichen Ländern. Während die erste Neuordnung unmittelbar nach der Wende, also von 1990 bis etwa 1994, ziemlich undramatisch und konfliktfrei durchgeführt wurde, wird um die neuerliche Reorganisation, die vor etwa fünf Jahren begonnen wurde, scharf gestritten. Nicht nur dass die Fronten die gleichen sind: hier die staatliche, dort die kommunale Seite, wobei die parteipolitische Einordnung kaum eine Rolle spielt – auch die Argumente und Interessen gleichen sich weitgehend. Im Kern wird heute wie damals darum gerungen, ob man die kleinteilige Organisation aufrecht erhalten soll, um ideelle Werte wie die Integrationskraft und Identitätsstiftung der bestehenden Kommunen und die Möglichkeit zu ehrenamtlicher Aktivität auf dieser Ebene zu bewah-

1 Van Kaldenkerken 1973, S. 1.

2 Vgl. die abgewogene Bewertung durch Thieme/Prillwitz 1981, S. 81ff. und die vielbändige Evaluation in: von Oertzen/Thieme 1981ff.

3 Thieme/Prillwitz 1981, S. 86.

ren oder ob um der administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene willen größere Einheiten gebildet werden sollen.

Immer sind die Anläufe zu einer solchen Reform lang, die Schwierigkeiten groß. Das Land, das den größten Schritt gehen wollte, ist mit diesem Plan im vorigen Jahr an seinem Landesverfassungsgericht gescheitert: Das Greifswalder Urteil vom 26. Juli 2007⁴ hat das ehrgeizige Vorhaben verhindert, eine umfassende Funktionalreform mit der Auflösung aller zwölf Landkreise und der Einkreisung der sechs kreisfreien Städte zu verbinden, um auf der Basis der neuen fünf Großkreise effizienter verwalten und regional planen zu können. Sachsen⁵ und Sachsen-Anhalt⁶ haben nicht ganz so große, aber doch beachtliche Schritte getan. Brandenburg, Thüringen und das Saarland haben noch nicht festgelegt, welche Aufgabenordnung und welche Größenordnungen sie anstreben sollen. Während einige Länder bei der Neugestaltung der Gemeinden ansetzen, konzentrieren sich andere (zunächst) auf die der Kreise, und wieder andere erwägen eher Änderungen auf der staatlichen Ebene oder haben sie bereits durchgeführt (Auflösung von Sonderbehörden; Abschaffung oder aber gerade Stärkung und Vergrößerung der Regierungsbezirke).⁷

Als gegenwärtiger Stand ergibt sich ein buntscheckiges Bild: Das Design des Staates ist, was die kommunale Untergliederung angeht, sehr vielfältig.⁸ Während das bevölkerungsreichste Land Nordrhein-Westfalen die relativ geringste Zahl an Gemeinden und Kreisen (mit entsprechend hohen Einwohnerzahlen) aufweist,⁹ bestehen in kleineren Ländern wie Schleswig-Holstein und Brandenburg noch zahlreiche Gemeinden unter 500 Einwohnern. Bayern will seine recht kleinen Kreise bestehen lassen. Baden-Württemberg hat eine Funktionalreform ohne Gebietsänderungen durchgeführt; seine (ebenfalls nicht sehr großen) Kreise sind dabei unverändert geblieben. Andere Flächenländer aber erwägen Funktional- und Gebietsreformen unterschiedlicher Art. Sogar Nordrhein-Westfalen strebt (auf der Ebene der Mittelbehörden) noch eine Vergrößerung der Einheiten und eine Bereinigung der Zuständigkeiten an. Gestritten wird auch über die Zukunft der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände. Die Schwierigkeiten derer, die sich bereits vorge- wagt haben, schrecken andere nicht ohne weiteres ab.

2. Die aktuellen Herausforderungen

Die Gründe dafür, dass allenthalben über Verwaltungsreformen nachgedacht wird, sind schnell genannt, und sie sind gewichtig: Politik und Wissenschaft haben die bestehende Organisation als Ursache von Leistungsschwäche, Reibungsverlusten und unzureichender Planung identifiziert. Auch die Finanznot der öffentlichen Körperschaften gilt als mitverursacht durch die Kleinteiligkeit der kommunalen Gliederung.¹⁰ Für die neuen Länder

4 Abdruck in NordÖR 2007, 353ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457.

5 Kurzer Bericht bei Jock 2008, S. 405ff. Sachsen hat immerhin aus seinen 22 Kreisen zehn neue gebildet und vier der sieben kreisfreien Städte eingekreist. Der VerfGH hat diese Neugliederung in den bisher entschiedenen Fällen gebilligt.

6 Zusammenfassung bei Jock 2008, S. 433ff.

7 Vgl. a. die Übersicht von Ruge 2006 sowie Mehde 2008.

8 Zahlen und Interpretationen dazu u.a. bei Hellmut Wollmann 2008, S. 54ff.

9 Wollmann 2008, S. 59: Gemeinden in NRW haben durchschnittlich 45.000 Einwohner.

10 So z.B. ausdrücklich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Jahresbericht 2006 (Teil I) – Kommunalbericht 2006, Landtags-Drs. 5/40 v. 17.10.2006, S. VI f. und 25.

kommt hinzu, dass die voraussehbare demographische Entwicklung, die Wanderungsbewegung nach Westen und das Auslaufen des Sonderfinanzausgleichs zu fühlbaren Veränderungen nötigen.

Die Ursachenanalyse ist zwar nicht unbestritten, und erst recht wird in den intendierten Reformen keineswegs von allen eine Garantie für die finanzielle Sanierung der Kommunen gesehen. Es mag sein, dass mancher Reformplan auch schlicht aus der Verlegenheit der Politik entstanden ist, keine zuverlässige Lösung der Probleme zu kennen. Unstreitig ist überdies, dass zusätzlich auch andere Faktoren bedacht werden müssen, die zu Fehlentwicklungen und Missständen geführt haben, z.B. die Überregulierung mancher Verwaltungsaufgaben. Es gibt auch keine überzeugenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über die „optimale“ Gestaltung von Verwaltungseinheiten;¹¹ *Frido Wagens* großer Versuch von 1969,¹² die Reformbemühungen auf eine rationale, „kalkulierbare“ Basis zu stellen, gilt allgemein als gescheitert (weil nicht komplex genug) oder doch jedenfalls als überholt durch neue soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen,¹³ müsste also für die aktuelle Lage von Grund auf neu erarbeitet werden.

Am Ende bleibt aber bisher immer ein Saldo, der für Veränderungen der Aufgabenordnung und der gebietlichen Gliederung spricht. Die Vorteile der Gebietsvergrößerung werden unterschiedlich berechnet,¹⁴ und zwar vielfach im Wege von Ländervergleichen der tatsächlich getätigten Ausgaben, die zu Aussagen über die Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben führen. Sie werden aber nur ganz selten vollkommen bestritten,¹⁵ und sie sind m.E. bei gründlicher Erörterung nicht bestreitbar. Das ist schon offensichtlich, wenn man allein auf die Personaldichte abstellt: Bei der Vorbereitung der Reform in Mecklenburg-Vorpommern wurde festgestellt, dass die kleinen Kreise im Osten des Landes eine deutlich höhere Personalzahl je Einwohner haben als die größeren im Westen und erst recht als einige Musterkreise in westdeutschen Ländern.¹⁶ Synergieeffekte und personalwirtschaftliche Einsparungen ergeben sich insbesondere, wenn Querschnittsbereiche der Verwaltung (Personalverwaltung, Haushaltswesen, Beschaffung, Justitiariat etc.) wegfallen oder besser ausgelastet werden. Andererseits muss die Verwaltung zur Durchführung komplexer Aufgaben, insbesondere solcher mit naturwissenschaftlichen und technischen Besonderheiten, spezialisiertes Personal vorhalten; dazu sind kleine Kreis- und Stadtverwaltungen gar nicht in der Lage. „*Economies of Scale*“ sind aber auch aus anderen Gründen und in anderen Dimensionen festzustellen, etwa bei der Planung und Unterhaltung kommunaler Einrichtungen: Während größeren Einheiten ein größeres Finanzvolumen zur Verfügung steht, bei dessen Verteilung Prioritäten gesetzt werden können, fällt es den kleineren schwer, auch nur die Grundlast zu finanzieren. Überdies belasten zu geringe Schüler- und Patientenzahlen die Wirtschaftlichkeit von Schulen und Krankenhäusern, so dass bei sinkenden Bevölkerungszahlen manche Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung zu erträglichen Kosten nur noch für größere Gebiete betrieben werden können. Vielfach wird ja deshalb bereits mit dem Rückbau vorhandener Betriebseinheiten begonnen.¹⁷

11 Bull 2003.

12 Wagens 1969.

13 So auch Thieme 1984, S. 258.

14 Vgl. etwa Hesse 2008, S. 443ff., 516ff., und Seitz 2008, S. 692ff.

15 So von Wolfgang Drechsler bei einer Anhörung der Enquete-Kommission des Thüringer Landtages am 8.7.08.

16 LT-Drs. 4/1710 S. 135f., 269ff. und Anlagen 30/31 S. 522ff.

17 Brosius-Gersdorf 2007, S. 354f.

Das bedeutet auch, dass kleine Kreise ihre Ausgleichsfunktion nur schlechter und im Landesvergleich ungleichmäßiger erfüllen können als angemessen große.¹⁸

Blieben die kommunalen Verwaltungen dauerhaft zu klein, so müsste der Staat eigene Sonderbehörden, die eigentlich aufgelöst werden könnten, fortbestehen lassen oder gar neue errichten, was wiederum den Kommunen keineswegs recht wäre; sie wollen möglichst viele Aufgaben selbst ausführen. Damit ist bereits der Zusammenhang von Funktional- und Gebietsreformen aufgezeigt. Je kleiner die Gemeinden und Kreise, desto weniger und jedenfalls weniger anspruchsvolle Aufgaben können ihnen übertragen werden. Schon bei der Bauleitplanung und der Genehmigung von Bauwerken treten Probleme auf, die das technische und juristische Leistungsvermögen kleinerer Städte übersteigen; komplizierte Fachplanungen mit dem Potential der Umweltschädigung überfordern manch einen Landkreis. Der Wunsch der Kommunen, möglichst viele wichtige Angelegenheiten für ihre Einwohner zu regeln, stößt darüber hinaus auf den Einwand, dass zu kleine Gemeinden und Kreise den Interessen der Betroffenen nicht immer hinreichend distanziert gegenüber stehen und daher übergeordnete Interessen der größeren Gemeinschaft gefährdet sein können.

Die Vertreter der Kommunalpolitik – also die Mandatsträger selbst und ihre Verbände – stellen die Lage freilich anders dar. Sie fühlen sich durch die Bindung an Vorgaben der Länder (und des Bundes) in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt und argumentieren in allen Fragen der Kommunalreform nur als Verteidiger der kommunalen Selbstverwaltung gegen die vermeintlich machtbesessenen Landesregierungen und Landtage, die angeblich bürgerfern und bürokratisch entscheiden, während die ehrenamtlich geleitete Selbstverwaltung „näher bei den Menschen“ sei und daher die Dinge „besser“ regeln könne. Das ist sehr vordergründig und wird der Komplexität der Aufgaben nicht gerecht.

3. Reformtendenzen im Vergleich

Hellmut Wollmann hat jüngst eine vergleichende Untersuchung der Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung vorgelegt, in der die Entwicklungen in England, Schweden, Frankreich und Deutschland dargestellt sind – eine sehr wertvolle, weil konkrete Beschreibung der unterschiedlichen Ansätze, mit denen gleichartige oder ähnliche Probleme in den genannten Ländern behandelt werden.¹⁹ Ein solcher Vergleich zeigt vor allem, dass die im eigenen Land dominierenden Tendenzen keineswegs immer die einzig „richtigen“ sind. Die dadurch ausgelöste Relativierung der vertretenen Positionen kann die politischen Auseinandersetzungen versachlichen. Andererseits führt dieses Vorgehen manchmal dazu, dass einzelne Lösungen als vorbildlich angesehen werden, die nur in den ursprünglichen Zusammenhängen wirklich angemessen sind. Ein Vergleich von „best practices“ ist sinnvoll, aber unkritisch darf diese Methode nicht eingesetzt werden. Deshalb gehe ich im folgenden systematisch vor und untersuche die wesentlichen Prinzipien, aus denen sich Lösungen entwickeln lassen.

18 Näheres zur Ausgleichsfunktion der Kreise bei *Hesse* 2008 S. 357ff. und 525.

19 *Wollmann* 2008.

a) Abkehr von der gebietsbezogenen Organisation?

Die gebietsbezogene („multi-funktionale“) Organisationsform dient im „mehrstufig (als *Mehrebenensystem*) organisierten Verfassungs- und Verwaltungsstaat“ dazu, „die politischen und administrativen Zuständigkeiten (auch im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung) zwischen den zentralstaatlichen und den subnationalen Ebenen abzuschichten und aufzuteilen“.²⁰ „Im Gegensatz zur gebietsbezogenen Organisationsform meint die *funktionsbezogene* Organisationsform, dass bestimmte Aufgaben und Funktionen einzelnen Institutionen und Akteuren zugewiesen werden, die typischerweise eine *ein-funktionale* (*single-purpose*) Aufgabe haben und deren räumlicher Handlungsrahmen aus der betreffenden Funktion folgt, nicht aber von dem bestehenden Territorialsystem des Landes bestimmt und damit in gewissem Sinne ‚ent-territorialisiert‘ ist“.²¹ Als Beispiele sind die vielen staatlichen Sonderbehörden und Sonderverwaltungen zu nennen – um ihre Berechtigung wird im Zuge der Kommunalreformen gestritten. Viele sind bereits abgeschafft worden oder stehen zur Abschaffung an, ganz im Sinne der Tendenz, möglichst alle Aufgaben der Verwaltung bei den Kommunen anzusiedeln. Andere bewahren ihre Selbständigkeit, allen voran die Finanzverwaltung mit ihren besonderen Traditionen und ihrem besonderen Selbstbewusstsein.

Das Territorialprinzip ist aber auch durch zwei weitere Tendenzen gefährdet: durch die immer noch propagierte *Privatisierung* von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge bzw. Kommunalwirtschaft,²² die insbesondere die Organisation der Energieversorgung bereits erheblich verändert hat, und durch Vorstellungen von der Überlegenheit einer ganz auf *Wettbewerb* gegründeten Gemeinschaftsordnung, wie sie insbesondere von *Bruno S. Frey* in dem Konzept der funktional ausgerichteten öffentlichen Körperschaften mit eigener Steuerhoheit (*Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions* [FOCJ's]) vertreten wird.²³

(1) Privatrechtlich und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen der Kommunen streifen die Fesseln ab, die ihnen durch das *Regionalprinzip* angelegt sind, und indem sie immer größer werden, folgen sie auch immer mehr den Gesetzen der Ökonomie und nicht denen der kommunalen Selbstverwaltung. Ökonomen, die diese Entwicklung begrüßen, betonen damit die Zugehörigkeit der Kommunalwirtschaft zur Wirtschaft, während die Kommunen, die ihre Einrichtungen weiter privatisieren, sich damit in einen deutlichen Widerspruch zu ihrer eigenen Forderung begeben, die Selbstverwaltung zu stärken. Die Funktionalreform kann auf diesem Wege obsolet werden, weil zu wenige Aufgaben zur Kommunalisierung übrig bleiben. Gleichwohl ist der Widerstand der Kommunen gegen diese Selbstentmachtung nicht sonderlich stark.

(2) Die Idee der konkurrierenden Körperschaften ohne Raumbindung hat demgegenüber wohl vornehmlich theoretische Bedeutung. An die Stelle der heutigen Kommunen sollen danach für die Erfüllung bestimmter Aufgaben – Frey nennt als Beispiele „Ausbildung, Behandlung von Abwässern, Abfallbeseitigung, Verkehr oder öffentliche Sicherheit“²⁴ – neue Gebilde treten, die im Wettbewerb um Mitglieder oder Nutzer günstige Bedingun-

20 Wollmann 2006 S. 425 (Hervorhebung im Original).

21 Wollmann 2006 S. 425 (Hervorhebungen im Original).

22 Zum Begriff der Daseinsvorsorge und seiner heutigen Berechtigung vgl. Bull 2008b.

23 Frey 1997, S. 9.

24 Frey 1997, S. 9 und 12.

gen anbieten, ohne an das Territorium dieser Mitglieder bzw. Nutzer gebunden zu sein, also quasi ideelle Körperschaften mit Spezialzuständigkeiten, zwischen denen die auf ihr Angebot angewiesenen Kommunen oder Individuen wählen können. Die geographische Ausdehnung eines „Focus“ – wie Frey den Singular seines Begriffs bezeichnen will – soll sich „nach der gegenwärtigen und zukünftigen räumlichen Verbreitung eines Problems“ richten.²⁵ Der Autor versteht seine Idee als ein Gegenmodell zu „dem heute existierenden pervertierten“ (europäischen) Föderalismus.²⁶

Diese Idee hat aus guten Gründen kein nachhaltiges Echo gefunden. Sie betrachtet die verschiedenen Leistungen der Kommunen und des Staates als isolierte technisch-wirtschaftliche Vorgänge, ohne zu beachten, dass sie Teil eines größeren Zusammenhangs des Gebens und Nehmens sind. Von den Schwierigkeiten, insbesondere den Reibungsverlusten und Koordinationsmängeln einer konkurrierenden Aufgabenerfüllung etwa in den Bereichen Bildung oder öffentliche Sicherheit wird dabei vollkommen abgesehen. Die Theorie vernachlässigt also die Rahmenbedingungen, die sich eben nicht einfach austauschen lassen, und die notwendigen Einwirkungen des Staates auf die Konzepte der Leistungserbringung (konkret: die Zuständigkeit für Lehrpläne, die Notwendigkeit abgestimmter Planungen, die umweltrechtlichen Vorgaben, die Mitfinanzierung durch Land und Bund). Die Bildung solcher FOCJ's würde die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unterlaufen, die eben auf den *Ortsbezug* der jeweiligen Angelegenheit abstellt, der seinerseits überhaupt erst die *Legitimation* für das kommunale Handeln begründet: Nur für die Regelung der örtlichen Angelegenheiten ist die vom Kommunalvolk bestimmte Selbstverwaltung legitimiert. Staatstheoretisch würde die Bildung solcher Körperschaften, die sich auf eine oder wenige Aufgaben konzentrieren, einen gewaltigen historischen Rückschritt bedeuten: Wir würden hinter die Bildung der umfassend zuständigen und ständig – ohne Rücksicht auf die jeweilige aktuelle Problemlage – handlungsbereiten Organisationen „Kommune“ und „Staat“ zurückfallen. Boshaft möchte man sagen, es handle sich bei dem FOCJ-Konzept um ein typisches Produkt weltfremden ökonomischen Modelldenkens ohne historische, politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Basis. Freundlicher formuliert, lautet die Kritik, dass damit die Komplexität der politischen Strukturen unterschätzt wird.²⁷

b) E-Government statt regionaler Untergliederung?

Eine radikale Variante der Abkehr von gebietsbezogener Organisation bestünde darin, die Aufgabenträgerschaft und Zuständigkeit ganz für irrelevant zu erklären, weil die Informations- und Kommunikationstechnik solche Abgrenzungen überflüssig gemacht habe. Solche Vorstellungen sind unter den Datenverarbeitungsexperten und -unternehmen bereits seit einiger Zeit im Schwange. Neuerdings wird deutlich artikuliert, dass Aufgabenübertragungen „aus Sicht der IT“ eine Gebietsreform erübrigen können.²⁸ In dieselbe Richtung weist auch das Gebot der EU-Dienstleistungsrichtlinie, dass die Verwaltung für die Anträge der Bürger und Unternehmen „einheitliche Ansprechpartner“ bereitzuhalten habe.

25 Frey 1997, S. 12.

26 Frey 1997, S. 24f.

27 Vgl. Mehde 2005, S. 93 (m.w.N.).

28 Finanzministerium Schleswig-Holstein 2008, S. 769; Schuppan 2008.

Tatsächlich können ja viele Verwaltungsleistungen an einem beliebigen Ort von einem Computer-Dienstleister erbracht werden, genauer gesagt: die Rechen- und Schreibfunktionen der Verwaltung können ausgelagert werden, der Ortsbezug ist dabei irrelevant. Aber solche Gedankenspiele führen nicht weit genug. Mag auch noch so viel Schreib- und Druckarbeit auf Gemeinschaftseinrichtungen (*shared services*) oder sogar auf Externe verlagert werden, die Aufgabenordnung und die entsprechenden Zuständigkeiten stellen ja auf die rechtlich legitimierte *Entscheidung* über die Leistungen und Gewährungen (Genehmigungen etc.) der Verwaltung ab; insofern ist eine Abwälzung auf Dritte nicht möglich oder rechtlich problematisch. Dies zu ändern kann nicht Sinn einer Kommunalreform sein;²⁹ deren Ziel muss vielmehr eine der jeweiligen Aufgabe angemessene, effektive und effiziente Organisation sein. Dabei kann und muss auch das Gebot des einheitlichen Ansprechpartners beachtet werden, aber auch dieses kann nicht allein durch informationstechnische Vereinheitlichung oder Verknüpfung erfüllt werden.

c) Effizienz versus Demokratie?

Effizienzsteigerung ist nötig, und dazu trägt in der Regel die Vergrößerung zu kleiner kommunaler Einheiten bei. Zeitweise hatte sich eine geradezu naive Begeisterung für solche Veränderungen (zusammen mit der „neuen Steuerung“) als Mittel zur finanziellen Sanierung der Kommunen breitgemacht. Aber allein auf diesem Wege sind die Probleme nicht lösbar. Die aktuellen Reformkonzepte vermeiden diese Einseitigkeit und berücksichtigen auch andere Postulate, insbesondere das der Integration kommunaler Einheiten und der Möglichkeit für die Einwohner, sich mit den politischen Einheiten zu identifizieren, also die „demokratisch-bürgerschaftliche“ Komponente der kommunalen Selbstverwaltung, das Verständnis der Kommunen als „Arenen lokaler Demokratie“.³⁰

Entgegen dem Eindruck, den das Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007³¹ vermittelt, gilt auch für das abgelehnte Modell des Landes Mecklenburg-Vorpommern, dass es nicht allein auf einer Präferenz für Effizienzvorteile durch Größe aufbaut. Dieses Modell ging zwar in der Größenordnung der neuen Kreises am weitesten, aber nicht allein um möglichst große Skalenvorteile zu erzielen, sondern um die Kommunen und damit auch deren Selbstverwaltung zu dauerhaft leistungsstarken Einheiten zu machen. Dazu sollten die angestrebte neue Aufgabenordnung (im Verhältnis des Landes zu den Kreisen wie auch im Verhältnis der Kreise zu den Gemeinden), die Qualitätsverbesserung der Kreisverwaltungen und eine Stärkung der Planungskompetenz der Kreise dienen; damit wäre gerade auch ein Bedeutungszuwachs und damit eine Stärkung der Kreisselbstverwaltung verbunden gewesen. Überdies sah das Gesetz konkrete Maßnahmen vor, um den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern die Arbeit trotz der längeren Fahrwege zu erleichtern: Die Mandatszahl der Kreistage sollte erhöht werden, und es sollten hauptamtliche Mitarbeiter zur Unterstützung der Kreistagsabgeordneten angestellt wer-

29 Anders allerdings *Finanzministerium Schleswig-Holstein* (S. 767, 770f.), das dafür plädiert, „das Bürokratiemodell“ im Sinne von Max Weber „als Organisationsmodell der öffentlichen Verwaltung“ durch ein „wissensbasiertes Prozessmodell“ „abzulösen“, dessen wichtigste Merkmale offenbar sind, dass die Prozesse „ebenenübergreifend“ und nicht „funktional“ (also aufgabenbezogen) organisiert werden sollen. Auf diese Weise sollen zu starke Zentralisierung und Arbeitsteilung vermieden werden. Ob gerade dieser Effekt erzielt würde, ist zu bezweifeln.

30 *Wollmann* 2008 S. 53.

31 S. oben Fn. 4.

den. (Das hielt das Landesverfassungsgericht aber für eine unerwünschte Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeit, die deren Charakter gefährden würde.)

d) Im Zweifel für die Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben?

Zeitweise dominierte das Schlagwort die Diskussion, dass möglichst alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung „kommunalisiert“ werden sollten. Diese Tendenz vertrat z.B. der Bericht der Schleswig-Holsteinischen Reformkommission unter dem Vorsitz von *Albert von Mutius*.³² Sie ist ebenso unzureichend wie die Theorie des grenzüberschreitenden kommunalen Wettbewerbs um Mitglieder und Nutzer, obwohl sie der wohlklingenden Formulierung vieler Landesverfassungen entspricht, die Gemeinden sollten nicht nur alle „örtlichen“ Angelegenheiten, sondern „alle öffentlichen Aufgaben“ oder „alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnehmen, die nicht durch Gesetz einem anderen Träger zugewiesen sind.³³ Dergleichen war nicht einmal möglich, als die Menschen überwiegend immobil waren, in ihren Dörfern und Kleinstädten ihrer Arbeit und ihren Geschäften ohne Verflechtung mit der Umwelt nachgingen und weitgehend autark, mit ganz geringem Bedarf an alltäglichen Verwaltungsleistungen lebten – übrigens ist dies das Bild einer „besonnenen Vergangenheit“, die es so nie gegeben hat. Heute jedenfalls leben die Menschen in vielfältigen Abhängigkeiten von teils örtlich, teils überörtlich bereitgestellten Leistungen und Einrichtungen. Arbeit und Wohnen sind getrennt, soziale und kulturelle Aktivitäten verteilen sich – von den Großstädten abgesehen – auf mehrere Orte. Berufs- und Einkaufspendler und Fahrschüler prägen das Bild des öffentlichen Personennahverkehrs. Die notwendigen Verkehrswege und –leistungen können nicht ausschließlich kommunal geplant und realisiert werden. Der exzessiv praktizierte „Bürgermeister-Wettbewerb“ um Gewerbeansiedlungen hat fatale Folgen, er nützt immer nur den einen und lässt andere zurückfallen. Es besteht also ein enormer Bedarf an Koordination kommunaler und staatlicher Aufgabenerfüllung.

Das „monistische“ Prinzip der Aufgabenverteilung,³⁴ wonach alle Verwaltungssachen als örtliche oder Kreisaufgaben angesehen werden, ist keineswegs vom Grundgesetz vorgegeben. Art. 28 Abs. 2 GG weist den Kommunen nur die örtlichen Angelegenheiten zu.³⁵ Der „Aufgabenmonismus“ beruht auf einem unrealistischen Bild von der Vielzahl und den inhaltlichen Anforderungen der zu erledigenden Aufgaben; die Vielfalt und die Intensität der (schon seit langem!) bestehenden Verflechtungen, Überschneidungen und gegenseitigen Ergänzungen werden verkannt. Wie fragwürdig die Dichotomie „staatliche/kommunale Aufgaben“ bei genauer Betrachtung ist, zeigt sich an dem Streit darüber, zu welcher Gruppe die Pflichtaufgaben nach Weisung gehören; mit Recht bezeichnet *Stober* sie als eine Zwischenform, „deren dogmatische Konsequenzen nur durch eine genaue Analyse der Gesetzeslage im Einzelfall ermittelt werden können“.³⁶

32 *Von. Mutius* 1995 S. 32f. Kritisch dazu bereits die Stellungnahme der Landesregierung, ebd. S. 197ff. (209, 211ff.)

33 Vgl. die Landesverfassungen von Baden-Württemberg (Art. 71 Abs. 2), Nordrhein-Westfalen (Art. 78 Abs. 2), Rheinland-Pfalz (Art. 49 Abs. 1), Schleswig-Holstein (Art. 46 Abs. 1), Sachsen (Art. 84 Abs. 1), Sachsen-Anhalt (Art. 87 Abs. 2) und – besonders pointiert – die Niedersächsische Verfassung (Art. 57 Abs. 3: „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“) sowie die von Hessen (Art. 137 Abs. 1).

34 Dazu *Stober* 1996, § 4 IV; *Gern* 2003, S. 160ff. Rn. 227ff. (228ff.); *Waechter* 1997, S. 98 Rn. 161.

35 *Gern* 2003, S. 161 Rn. 231.

36 *Stober* 1996, § 4 IV. 1. S. a. *Gern* 2003, Rn. 239; *Waechter* 1997, S. 100 Rn. 165.

Es gibt heute im Grunde fast nur noch staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgaben, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung der beiderseitigen Anteile an den Regelungskompetenzen. Die Kommunen können mangels ausreichender Finanzquellen nicht einmal die „reinen“ Selbstverwaltungsaufgaben wirklich autonom erfüllen; das Land trägt über den kommunalen Finanzausgleich und u.U. mittels zusätzlicher Förderung dazu bei, dass sie ihre örtlichen Aufgaben erledigen können. Erst recht beeinflusst das Land die Ausführung aller anderen Aufgaben. Die Legitimation dazu besitzen die Organe des Landes, weil sie ihre Befugnisse vom Landesvolk ableiten. Die konkurrierende demokratische Legitimation der Kommunalorgane ist auf den jeweiligen örtlichen Aufgabenbereich beschränkt (bei den Kreisen auf die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben). Politisch rechtfertigt sich die Einflussnahme des Landes auf die Verwaltung in den Kommunen durch das empirisch feststellbare Interesse der Einwohner an gleichmäßiger Gewährleistung ihrer Rechte in allen Teilen des Landes.³⁷

Die Räte der Kommunen, die sich der Einflussnahme der Landesregierung widersetzen, berufen sich demgegenüber auf die Vorteile, die durch Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse begründet werden können. Dementsprechend wird auch in der Literatur gefordert, die Aufgaben den Kommunen ausschließlich zur Selbstverwaltung, also *ohne fachliche Aufsicht* des Landes zu übertragen. Nur die „politische“ Dezentralisierung sei wirkliche Kommunalisierung. Die Kommunen dürften nicht für den Staat „in Dienst genommen“ oder gar tendenziell „verstaatlicht“ werden.³⁸

Diese Minimierung des Staatseinflusses wäre aber nicht akzeptabel und durch die Vorteile der kommunalen Aufgabenerledigung nicht gerechtfertigt. Zwar kann es für die Entscheidungsqualität von Vorteil sein, dass die Einwohner der Kommunen größere Chancen haben, ihre Interessen in die Entscheidungsprozesse einzubringen, als die Bürger des Landes dies über ihre Volksvertreter können. Es ist auch wichtig und bedeutsam, dass auf kommunaler Ebene Nachwuchs für politische Mandate und Ämter (und auch für Führungsfunktionen der Kommunalwirtschaft) herangebildet wird. Wegen ihrer Rekrutierungsfunktion für Landes- und Bundespolitiker kann die Kommunalpolitik deshalb – mit ein wenig Pathos – als „Schule der Demokratie“ bezeichnet werden. In der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern heißt es dementsprechend, die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen diene „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ (Art. 3 Abs. 2).

Dieser Zusammenhang darf indessen nicht zu dem Schluss verleiten, dass die Kommunalpolitik die „reinere“, „bessere“ oder effektivere Form demokratischer Willensbildung darstelle. Die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker entscheiden zwar idealiter „orts-“ und „bürgernäher“ als die Abgeordneten der Landtage und des Bundestages, sie können die Wünsche und Sorgen der Einwohner vor Ort unvermittelt und genauer wahrnehmen, und sie können „Vollzugspluralität“ schaffen,³⁹ indem sie Auslegungs- und Beurteilungsspielräume der vorgegebenen Normen ausschöpfen, empfohlene Standards unter- oder überschreiten oder sonst administrative Innovationen realisieren. Aber ein Zuviel an Pluralität kollidiert nicht nur mit dem Gleichbehandlungsgebot, auf das die „Kunden“ Wert legen, sondern gerät leicht in Gegensatz zu den je spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns, insbesondere im Ordnungsrecht und beim Umweltschutz. Keine Kommune

37 Streng *rechtlich* betrachtet, reicht die Wirkung des Gleichbehandlungsgebots nicht über den Zuständigkeitsbereich des jeweils handelnden Verwaltungsträgers hinaus. Als politisch wirksame Kraft überschreitet es aber diese Grenzen, wie ein Blick in beliebige politische Medien lehrt.

38 Vgl. etwa Wollmann 2008, S. 262.

39 Henneke 2008, S. 43.

kann sich eine versammlungsrechtliche Praxis leisten, die mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar ist, keine Immissionsschutzbehörde kann von den Vorschriften der TA-Luft abweichen. Im Übrigen wird die Vielfalt der Entscheidungsmöglichkeiten auch durch soziale, wirtschaftliche und technische Zwänge eingeschränkt.

Die Qualität der lokalen Demokratie hängt davon ab, *wie* sie ihre Möglichkeiten nutzt. Das jedoch ist immer auch von ihren eigenen Vorstellungen und Interessen und denen ihrer sozialen oder politischen Gruppe geprägt. Die Partizipation der Bürger garantiert nicht, dass in Gemeinde- und Stadträten und Kreistagen nur Politik im Sinne der Mehrheit der Einwohner betrieben wird. Ehrenamtliche Kommunalpolitiker sind heute zwar nicht mehr die Honoratioren des 19. Jahrhunderts, das Besitz- und Bildungsbürgertum, aber selbstverständlich findet auch hier Repräsentation statt und nicht unmittelbare Demokratie, und damit bilden sich neue Eliten heraus, teils aufgrund parteipolitischer Verbindung, teils aus anderen Netzwerken.⁴⁰ (Die speziellen Formen der Bürgerbeteiligung gehören nicht in diesen Zusammenhang, sie sind oft gerade gegen die institutionalisierte Selbstverwaltung gerichtet.) Dass dadurch auch potentielle Nachteile entstehen, etwa die Gefahr der Parteipolisierung oder der Befangenheit infolge zu großer Nähe der Entscheider zu den Betroffenen, wird niemand bestreiten.

Bei allem Respekt vor der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung bleibt eines klar: Die Kommunen sind Untergliederungen des Staates und nicht Fremdkörper in ihm mit eigener höchstrangiger Entscheidungsmacht („Souveränität“). Das Land hat eine sozialstaatlich begründete Verantwortung für die Erfüllung der Mindestziele staatlichen Verwaltens und braucht deshalb Einflussrechte, die auch praktikabel sein und schnell wirken müssen. Die reine Rechtsaufsicht des Staates über die Kommunen ist für die effektive und zügige Koordination der Verwaltung zu schwerfällig und mit einem hohen Risiko von Rechtsstreitigkeiten belastet.

Theoretisch wäre es sogar denkbar, statt einer immer weiter gehenden Kommunalisierung für den Bereich der notwendigerweise staatlich dirigierte Aufgabenerfüllung eine landeseigene Verwaltung neben die Kommunalverwaltung zu stellen. Die kommunale Selbstverwaltung wäre dadurch nicht beeinträchtigt, aber es müssten diejenigen⁴¹ Landesverfassungen geändert werden, die den Kommunen pauschal „alle öffentlichen Aufgaben“ zur Erledigung zuweisen.

e) Kooperation als Alternative?

Wer das ganze Feld der Möglichkeiten betrachten will, muss noch weiter ausgreifen. So gehört zu den Alternativen auch die Intensivierung der *Zusammenarbeit* zwischen den bestehenden Einheiten, sei es durch dauerhafte Beteiligung an gemeinsamen Einrichtungen, sei es durch Rahmenvereinbarungen über gegenseitige Unterstützung auf einzelnen Verwaltungsgebieten und bei einzelnen kommunalen Einrichtungen. Sie wird von den kommunalen Gegnern der Gebietsneugestaltung als Ersatz von Fusionen propagiert und ist gewiss in manchen Bereichen, bei eingeschränktem Aufgabenkreis, in der Form von Zweckverbänden oder interkommunalen Vereinbarungen bewährt – man denke an gemeinsame Katastrophenschutzstellen und Rettungsdienste, gemeinsame Datenverarbeitung oder Ähnliches.

40 Vgl. dazu exemplarisch bereits die Studien von *Dahl* 1961 und *Grauhan* 1970.

41 S. oben Fn. 33.

Diese Organisationsform hat aber auch große Nachteile, allen voran den der Vermischung und Verwischung von Verantwortung. An den Ärgernissen rund um die Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II⁴² lässt sich erkennen, welche Unklarheiten und Unsicherheiten durch eine Mischverwaltung entstehen, die zwei „Herren“ zugeordnet ist. Während allenthalben Entflechtung und Transparenz der Entscheidungszuständigkeiten propagiert werden, gerät die sozialrechtliche Grundsicherung erneut in die Politikverflechtungsfälle⁴³ – diese fatale Situation sollte in den Auseinandersetzungen um die kommunale Gebiets- und Funktionalreform nicht zum Vorbild werden.

f) Finanzausgleich als „dritter Weg“?

Die Nöte der Kommunen werden teilweise durch den kommunalen Finanzausgleich abgemildert, der in allen Flächenländern gesetzlich vorgeschrieben ist. Er ist unverzichtbar, weil die Ungleichheiten der Einnahmenentwicklung im Verhältnis der Kommunen zueinander und zum Land zu solcher Unterstützung nötigen. Man könnte nun meinen, der Finanzausgleich mache eine Neugliederung der Gebiete überflüssig, weil kleine Kommunen mit Hilfe von Ausgleichsleistungen überleben können. Damit würde aber eine strukturelle Fehlorganisation verfestigt und verstetigt. Ziel der Landespolitik sollte vielmehr sein, die Kommunen möglichst weitgehend vom Finanzausgleich unabhängig werden zu lassen. Die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen nach der richtigen Verteilung der Steuerquellen können hier nicht diskutiert werden.

4. Rechtsprinzipien und politische Gestaltung: Verfassungsrechtliche Kontroversen um die „richtige“ Politik

Der Gesetzgeber kann aktuelle Probleme nicht so lösen, als befände er sich in der „Stunde Null“; er kann kein völlig neues Konzept „auf dem Reißbrett“ entwerfen und in logischen Schritten umsetzen – auch wenn sich einige Landesverfassungsgerichte das so denken und als Ideal darstellen.⁴⁴ In der politischen Praxis muss immer von den bestehenden Verhältnissen ausgegangen werden; jede Neuregelung baut auf den früheren Entscheidungen auf, und sei es nur insofern, als sie diese mehr oder weniger umfassend korrigieren will. Das Alte wirkt stets auch in das Neue hinein, es behält seine „Reservate“ manchmal an versteckten Stellen, manchmal aber auch im Zentrum des Regelungsbereichs. „Reformieren“ ist leichter gesagt als getan.

Wie aber soll ein Gesetzgebungsprozess ablaufen, damit er „rational“ genannt werden kann und nicht nur unsystematisches „Durchwurschteln“? Rechtsprinzipien können dazu beitragen, dass der Prozess strukturiert wird, dass notwendige Schritte sorgfältig abgearbeitet und wesentliche Aspekte beachtet werden. Aber Rechtsprinzipien können die Inhalte gesetzgeberischer Entscheidungen nicht vollständig vorformen. Sie lassen stets Entscheidungsspielräume, die von der Politik in ihrer eigenen Verantwortung ausgefüllt wer-

42 Das BVerfG hat die entsprechende Regelung in § 44 b SGB II für verfassungswidrig erklärt (U. v. 20.12.2007, BVerfGE 119, 331 [365ff.]); dazu u.a. *Korioth* 2008 m.w.N.

43 Siehe *Kaps* in diesem Heft.

44 Vgl. etwa ThürVerfGH, LVerfGE 5, 391 = ThürVBl. 1997, 104 = NVwZ-RR 1997, 639; s.a. *Ruffert* 2006 S. 267

den müssen. Wo diese Verantwortung übersehen wird, kommt es zu Machtverschiebungen zwischen Legislative und Judikative, die vom Rechtsstaatsprinzip nicht gefordert sind und u.U. mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar sind.

Rechtsprinzipien wie das Rechtsstaats-, das Sozialstaats- und das Demokratieprinzip können nicht wie einfache Rechtsregeln („Rechts fahren“, „Höchststeuersatz 42 Prozent“ usw.) „angewendet“ werden.⁴⁵ Sie nötigen stets zur *Abwägung* zwischen verschiedenen, je für sich wünschenswerten Zielen. Dabei kann der Gesetzgeber nicht in derselben Weise vorgehen wie eine Verwaltungsbehörde; denn er ist seinerseits nicht an vorgegebene Ziele gebunden, sondern hat diese erst zu konkretisieren.

Die Kommunen begleiten solche Gesetzgebungsprozesse regelmäßig mit einem verfassungsrechtlichen „Sperrfeuer“, das bisweilen durchaus Wirkungen zeigt. Ein herausragendes Beispiel dafür, wie weit sich die Verfassungsgerichtsbarkeit dabei vorwagt, bildet die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007,⁴⁶ die dem Landesgesetzgeber so schwere Abwägungsfehler vorgehalten hat, dass das ganze Verwaltungsmodernisierungsgesetz verfassungswidrig sei. Dieses Urteil ist methodisch falsch angelegt und im Ergebnis nicht akzeptabel.⁴⁷ Seine Grundthese, dass die Kreise „überschaubar“ sein müssen, dass die ehrenamtliche Mitwirkung aller Schichten der Bevölkerung an der Kreiskommunalpolitik ohne unzumutbaren Zeitaufwand möglich sein muss und dass die Kreistagsabgeordneten in der Lage sein müssen, alle entscheidungsbedürftigen Sachverhalte aus eigener Anschauung zu beurteilen, entspricht den Idealvorstellungen einer kommunalen Gliederung aus den frühesten Phasen der Kommunalreform, der „Befreiung“ der Städte von staatlicher „Bevormundung“. Diese Vorstellung einer weitgehend autonomen, nach eigenen Interessen der lokalen Wählerschaft gestalteten Entwicklung der Städte (und später auch der Kreise) hat nach wie vor den nostalgischen Charme einer vermeintlich glücklicheren Vergangenheit; sie symbolisiert die Abkehr von den Zwängen der Massendemokratie, der Technik und der von ihr geprägten und globalisierten Wirtschaft und den Rückzug der parteiverdrossenen Bürger in die Nische der lokalen Eigenständigkeit. Aber kein Verfassungsgericht kann solche „goldenen“ Zeiten herbeijudizieren. Entscheidungen wie das Greifswalder Kreisgebietsurteil verschleiern die Tatsache, dass die sozialen Voraussetzungen für eine solche Prägung der Kommunalpolitik nicht gegeben sind. Das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern räumt selbst ein, dass es schon heute, in den kleinen Kreisen, um die „bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung“ schlecht bestellt ist, dass eben *nicht* „Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen sich zusammenfinden, um im Austausch der Meinungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kenntnisse und Erfahrungen lebensnahe, die Probleme bewältigende Entscheidungen zu treffen“, sondern „dass es bereits jetzt in den Kreistagen weit überproportional Angehörige des öffentlichen Dienstes und Personen gibt, die einen Beruf nicht mehr oder noch nicht ausüben“⁴⁸ – also Rentner und Pensionäre sowie Hausfrauen, Arbeitslose, Schüler und Studenten. Durch Beibehaltung kleiner Kreise wird sich die angestrebte „kraftvolle Selbstverwaltung“ gewiss nicht herbeizaubern lassen.

Ein anderer Ansatz der Landesverfassungsgerichte bei der Überprüfung der Gebietsreformen besteht in der Kontrolle der *Abwägung*, die der Gesetzgeber vorgenommen hat.

45 Dazu Bull 2008a.

46 S. oben Fn. 4.

47 Zur Kritik des Urteils vgl. Mehde 2007; Hans Meyer 2008; Bull 2008a und d.

48 IV. 6. a) des Urteils (S. 53).

Dabei hat das BVerfG an sich längst klargestellt, dass eine Abwägungskontrolle nur in engen Grenzen zulässig ist, nämlich im Kern nur zur Aufdeckung gesetzgeberischer Willkür.⁴⁹ Der Gesetzgeber ist keine Verwaltungsbehörde, deren Handeln am Gesetz gemessen wird und die zu gleichmäßiger Ermessensausübung verpflichtet ist. Die umfassende Abwägungskontrolle umfasst die Frage nach Eignung, Erforderlichkeit und Proportionalität (Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mittel) und ist damit letztlich eine Form von Zweckmäßigkeitprüfung. Als Klugheitsregel ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip gut brauchbar, als Rechtsnorm ist es heikler als man üblicherweise annimmt; denn immer wird dabei ein Teil der ursprünglichen Entscheidungs- und Auswahlkompetenz an das Gericht übertragen. Dies ist zwingend, wenn es um Eingriffe in Rechte von Individuen geht; es ist problematisch, wenn über Rechte öffentlicher Körperschaften gestritten wird.

Auf Abwägungsmängel hat auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof seine Entscheidung zu § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz gestützt. Zwar betont auch dieses Landesverfassungsgericht zunächst, dass es „den größeren Spielraum des Gesetzgebers zu respektieren“ habe, zieht aber daraus nicht die gebotene Konsequenz, sondern stellt fest, der Gesetzgeber habe „die Vor- und Nachteile der Aufgabenübertragung“ (von den Samtgemeinden auf den Kreis) „nicht hinreichend ermittelt, seiner Abwägung daher in diesem Teilaspekt der Reform einen unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt und in der Folge nicht ausreichend dargelegt, dass gerade durch § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz beachtliche Belange des Gemeinwohls geschützt werden, die der Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1, 3 NV vorgehen“.⁵⁰ Es sind also Ermittlungs- und Darlegungsmängel, die nach Ansicht des NdsStGH zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen. Diese rechtliche Konstruktion wird zwar auch von anderen Landesverfassungsgerichten benutzt; bei genauem Hinsehen wird damit aber nur die inhaltliche Position des Gerichts in eine prozessuale Rüge eingekleidet, nämlich die Zweifel daran, dass die von der Landesregierung behaupteten und vom Landtag akzeptierten Synergie- und Einspareffekte wirklich eintreten würden. Angezweifelt wird im Kern die Prognose des Gesetzgebers – oder hätte der StGH es genügen lassen, wenn in der Gesetzesbegründung oder den Ausschussprotokollen längere Ausführungen über die Effizienz zentraler Aufgabenwahrnehmung enthalten gewesen wären?

5. Die Verteilung der Aufgaben auf die Ebenen der öffentlichen Verwaltung

Der Kern der Problematik liegt in dem Begriff der „örtlichen Angelegenheiten“ bzw. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Das BVerfG definiert sie als

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindevohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“⁵¹

49 BVerfGE 86, 90 (109 f.); dazu u.a. Bull 2008a und 2008d.

50 NdsStGH, U.v.6.12.2007, NordÖR 2008, 162 (166).

51 BVerfGE 79, 127 (151 f.); zuvor schon E 8, 122 (134), 50, 195 (201) und 52, 95 (120); bestätigt in E 110, 370 (400).

Diese Formel, die übrigens aus Anlass einer Streitigkeit zwischen einer Gemeinde und einem *Kreis* entstanden ist, liefert keine eindeutige Abgrenzung. Die örtliche Nachbarschaft begründet zwar gewisse Gemeinsamkeiten und gewiss vielfach auch den Wunsch, innerhalb dieser örtlich bestimmten Interessengemeinschaft autonom Lösungen zu erarbeiten, aber an den meisten gemeindlichen Angelegenheiten besteht auch ein Interesse der größeren Gemeinschaft, also der Einwohnerschaft des Kreises (der Region) oder des Landes – man denke an den Natur- und Denkmalschutz; für das „Welterbe“ interessiert sich sogar – legitimerweise – die ganze Völkergemeinschaft in Gestalt der UNESCO. Andererseits gibt es viele „Bedürfnisse und Interessen“, die zwar „das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“, aber keineswegs in dieser örtlichen Gemeinschaft wurzeln, sondern überall in gleicher Weise bestehen, z.B. das Interesse an sauberer Luft, guten Verkehrsverhältnissen und geordneter Abfall- und Abwasserentsorgung. Die Aufgabenträgerschaft der Kommunen hat sich zwar auf vielen Gebieten bewährt und braucht nicht geändert zu werden, aber wenn die Gemeinde oder der Kreis bei diesen Aufgaben versagt, muss das Land sich darum kümmern (nicht unbedingt durch Verschiebung der Zuständigkeit, aber jedenfalls durch verpflichtende Einwirkung auf die Kommune). Ob es dann noch sinnvoll ist, von „örtlich verwurzelten“ Aufgaben und von vollkommener Selbstverwaltung zu sprechen, mag man bezweifeln.

Die Aufgabenordnung kann also, zugespitzt gesagt, gar nicht von den verfassungsrechtlichen Begriffen her konzipiert werden, sondern muss auf den historischen Entwicklungen⁵² aufbauen – zumindest soweit sie nicht heute zu allzu fragwürdigen Ergebnissen führen – und muss sodann nach den geänderten Anforderungen weiterentwickelt werden. Die Politik ist dabei jedoch einer intensiven Kontrolle durch die Landesverfassungsgerichte unterworfen, die zum Schutz der bestehenden kommunalen Selbstverwaltung gelegentlich sogar bereit sind, sehr weitgehende Folgerungen aus der Verfassungsgarantie zu ziehen.

6. Die Bedingungen „kraftvoller“ Selbstverwaltung

Nehmen wir das Ideal einer „kraftvollen“, kreativen und bürgernahen kommunalen Selbstverwaltung ernst und fragen nach den Bedingungen, unter denen diese sich heute am besten entwickeln kann, so lautet die erste Ermahnung an die Mitdiskutanten: Lasst uns Schluss machen mit der Idealisierung und Idyllisierung von Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik! Die Beamten und Angestellten der Städte und Kreise sind nicht deshalb „besser“ und entscheiden nicht deshalb „bürgerfreundlicher“, weil sie kommunale Beschäftigte sind, und die Stadtverordneten und Kreistagsmitglieder sind nicht die besseren Demokraten, weil sie auf kommunaler Ebene agieren. Die Verwaltung ist zunächst einmal an das Gesetz gebunden, und die autonomen kommunalen Satzungen sind nicht von vornherein bürgergerechter als das staatliche Recht.

Die kommunale Selbstverwaltung ist nicht mit Laienverwaltung gleichzusetzen, sondern ihre Besonderheit besteht darin, dass die hauptamtliche Verwaltung durch Laien geleitet und kontrolliert wird. Ehrenamtlichkeit soll Unbefangenheit und „Direktheit“ der Kommunalverwaltung sichern, nicht aber unprofessionelle, unqualifizierte Leistungserbringung fördern. Vielmehr sollen selbstverständlich alle Beteiligten möglichst gut in-

52 Dazu *Seckelmann* in diesem Heft.

formiert und sachlich kompetent sein. In der Aufgabe der Kontrolle über die Verwaltung besteht strukturell kein Unterschied zwischen Kommunal- und Landtagsmandat – außer dass das letztere (insbesondere wegen seiner größeren Arbeitslast) zum Hauptamt gemacht worden. Was das LVerfG M- V gegen eine vermeintliche Tendenz zur „Professionalisierung“ der Kommunalpolitik und damit gegen die Unterstützung der Ehrenamtler durch hauptamtliche Mitarbeiter geäußert hat, überzeugt nicht. Eine wirkliche Professionalisierung ist zwar auf der Ebene der Kommunen nicht erforderlich und wohl auch nicht sinnvoll, aber Arbeitsteilung ist auch in der Kommunalpolitik selbstverständlich. Nicht jeder Kommunalvertreter muss alles wissen und können, was in seinem Ort oder seinem Kreis geschieht oder geschehen sollte, und wer einen solchen überzogenen Anspruch vertritt, macht es den Menschen noch schwerer, sich ehrenamtlich zu engagieren, als es ohnehin schon ist.

Die wirklich großen Probleme, mit denen die Kommunen konfrontiert sind, lassen sich allein mit Verschiebungen in der Aufgabenordnung oder Veränderungen der Einflussmöglichkeiten des Staates nicht lösen. Die Finanzkrise aller öffentlichen Hände verlangt ein hohes Maß an Disziplin und Selbstbeschränkung von Ländern wie Kommunen. Die Schrumpfungsprozesse, die durch die sinkenden Bevölkerungszahlen verursacht werden, müssen durch gemeinsame Anstrengungen bewältigt werden; die einzelne Kommune wird das oft nicht schaffen. Die Ausgliederung und Privatisierung kommunaler Unternehmen hat „einen tiefgreifenden Wandel der Erfüllung staatlicher Aufgaben“⁵³ bewirkt, aber sie entlastet die Trägerkommunen letztlich nur begrenzt und bedingt. Der verstärkte Einsatz von Technik kann in manchen Bereichen helfen, aber er hat Folgen, die nicht immer erwünscht sind, z.B. den Verlust von Beratungsleistungen und die Schematisierung von Entscheidungsvorgängen. Zahlreiche Projekte und Planungen sind im Kern deshalb umstritten, weil Interessen der Gebietsangehörigen (oder Einzelner von ihnen, z.B. von Wirtschaftsunternehmen) und solche der übergeordneten Einheiten aufeinander treffen, wobei beide Seiten behaupten, das Allgemeininteresse zu vertreten. Zu Konflikten zwischen Landespolitik und Kommunen kommt es in erster Linie nicht deshalb, weil die eine Seite die andere unterdrücken will, sondern weil die bezeichneten Interessenkonflikte im gesellschaftlichen Bereich auf der unteren Ebene nicht gelöst werden können.

Zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung ist jedoch festzustellen: Es ist zumindest schlicht *zweckmäßig*, alle Angelegenheiten, die sich im wesentlichen nur auf die örtliche Bevölkerung auswirken, vor Ort erledigen zu lassen. Die Verselbständigung der kommunalen Verwaltung und ihre Unterordnung unter gewählte Vertreter des Kommunalvolkes begründet gewisse Möglichkeiten, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben auch nach örtlichen Prioritäten zu entscheiden oder die Aufgabenerfüllung durch Personal- und Organisationsentscheidungen zu beeinflussen.

Wenn ich der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die kommunale Selbstverwaltung „Zweckmäßigkeit“ attestiere, ziehe ich die Kritik derer auf mich, denen die kommunale Selbstverwaltung als ein besonders hoher Wert erscheint, der um seiner selbst willen erhalten und gepflegt werden müsse. Ich nehme solche Kritik in Kauf, weil ich die geradezu gebetsmühlenartige Beschwörung der verfassungsrechtlichen Großformeln nicht für hilfreich halte. Klare normative Handlungsanweisungen sind oft nützlicher als der Verweis auf Ideale und Prinzipien, die erst mit gegenläufigen Grundsätzen abgewogen werden müssen. Wer die kommunale Selbstverwaltung unangemessen idealisiert,

trägt zur Verfestigung der bestehenden Machtstrukturen bei. Ob aber durch Stärkung der Kommunalpolitik zwangsläufig immer auch die Lebenssituation der betroffenen Menschen verbessert wird, ist keineswegs sicher.

Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, 2007: Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge, in: *VerwArch* 98, S. 317-355.
- Bull, Hans Peter*, 2003: Über den richtigen Gebietszuschnitt von Ländern und Verwaltungsbezirken, in: *NordÖR* S. 438-443.
- Bull, Hans Peter*, 2008a: Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1-11.
- Bull, Hans Peter*, 2008b: Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen, in: *Der Staat* S. 1-19.
- Bull, Hans Peter*, 2008c: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, in: *Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 1-126.
- Bull, Hans Peter*, 2008d: Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? In: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*, Potsdam: Universitätsverlag.
- Burgi, Martin*, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie – Verfassungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dahl, Robert A.*, 1961: *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Erbguth, Wilfried*, 2008: Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 152-155.
- Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* 2008: Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“, in: *Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 765-843.
- Frey, Bruno S.*, 1997: *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gern, Alfons*, 2003: *Deutsches Kommunalrecht*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Grauhan, Rolf-Richard*, 1970: *Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte*, Freiburg i.Br.: Rombach.
- Henneke, Hans-Günter*, 2008: Selbst-Verwaltung in Gemeinden und Kreisen als Pluralisierungsfaktor, in: *Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 17-44.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, in: *Landesregierung Schleswig-Holstein 2008: Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 319-574.
- Jock, Christian* (Hrsg.), 2008: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/2007*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Van Kaldenkerken, K. H.*, 1973: Planungsprobleme durch kommunale Neugliederung, in: *Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)*, Sonderdruck März 1973, Köln.
- Korioth, Stefan*, 2008: Leistungsträgerschaft und Kostentragung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) – Aufgabenwahrnehmung aus „einer Hand“ zwischen reformiertem Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht, *DVBl* S. 812-821.

- Mehde, Veith*, 2005: Wettbewerb zwischen Staaten, Baden-Baden: Nomos.
- Mehde, Veith*, 2007: Das Ende der Regionalkreise? In: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR), S. 331-339.
- Mehde, Veith*, 2008: Verwaltungsstrukturreform als Element der Verwaltungsmodernisierung. Vortrag auf dem Symposium des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen: Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen – Konzepte, Maßnahmen, Folgefragen, 13. Juni 2008 in Düsseldorf.
- Meyer, Hans*, 2008: Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 24-33.
- Von Mutius, Albert* (Hrsg.), 1995: Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Schlussbericht der Enquête-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heidelberg: R. v. Decker.
- Von Oertzen, Hans-Joachim/Thieme, Werner* (Hrsg.), 1981 ff.: Die kommunale Gebietsreform. Schriftenreihe (16 Bände), Baden-Baden: Nomos.
- Ruffert, Matthias*, 2006: Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Gebiets- und Funktionalreform im Freistaat Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.), S. 265-270.
- Ruge, Kay*, 2006: Verwaltungsreformen in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung S. 129-150.
- Schuppan, Tino* 2008: Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung & Management, S. 66-78.
- Seitz, Helmut*, 2008: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 585-766.
- Stober, Rolf*, 1996: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Thieme, Werner*, 1984: Verwaltungslehre, 4. Aufl, Köln u.a.: Heymanns.
- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther*, 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform (Die kommunale Gebietsreform, Band I 2), Baden-Baden: Nomos.
- Waechter, Kay*, 1997: Kommunalrecht, 3. Aufl., Köln u.a.: Heymanns.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wollmann, Hellmut*, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeiner, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Hrsg. von der Wüstenrot Stiftung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Hans Peter Bull, Falckweg 16, 22605 Hamburg
E-Mail: HP-Bull@t-online.de

Markus Reiners

Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform.

Zusammenfassung

In vielen Bundesländern wird heute wieder über eine Reform der Regierungspräsidien und Bezirksregierungen nachgedacht. Die Mittelbehörden geraten zunehmend unter Druck, weil vielfach eine Mittelinstanz eines neuen Typs gefordert wird. Diese soll eine verstärkt horizontale Bündelfunktion übernehmen und von vertikalen Kontrollfunktionen und Genehmigungsverfahren entlastet werden. Der Beitrag beschäftigt sich mit den jüngsten Mittelstufenreformen der vier „alten“ Bundesländer Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen (NdS). Hierbei ist von zentralem Interesse, welche wesentlichen Faktoren einen radikalen – d.h. einen umfassenden und zügig angelegten – Strukturwandel befördern und welche Parameter einem solchen entgegenstehen.

Schlagworte: staatliche Mittelinstanz/staatliche Mittelbehörden, Regierungspräsidien/Bezirksregierungen, (radikale) Verwaltungsstrukturreform

Abstract

Reform of the medium regional government level. Basic conditions and success parameters of a radical structural reform

In many German provinces people are thinking again about a reform of the medium regional government level. These government levels come under pressure because many actors demand an entirely new form of regional government. It needs to concentrate provincial and municipal functions and it is to be relieved of vertical control and permission processes. This article is about the most recent reforms on the regional government level in four „western“ German provinces: Bavaria (BY), Baden-Württemberg (BW), Nordrhein-Westphalen (NRW) and Lower Saxony (NdS). Our main concern is to find the main factors that promote a radical – i.e. an all encompassing and fast – structural change and those factors that are of hindrance.

Key words: medium government level, medium regional government, radical administration structural reform

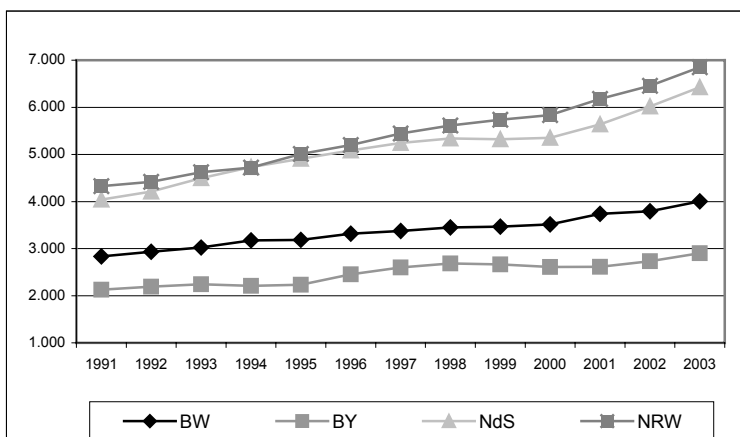
1. Grundlegung und sozio-ökonomische Einflüsse

Überblickt man die Prozesse, so verdichtet sich der Eindruck einer ungewöhnlichen Reformbereitschaft. Die Maßnahmen reichen von punktuellen Anpassungen bis hin zu einem „Systemwechsel“ (Hesse 2003, S. 3ff., 2002a, S. 35ff.). Fraglich ist zunächst, wie der „Nährboden“ dafür entstanden ist. Es hat den Anschein, dass das zusammenwachsende Europa die Debatte entfacht hat. Im Vergleich zum zentralstaatlichen Ausland stellen die dortigen Provinzen ein dekonzentriertes Gegenstück zu den deutschen Gliedstaaten dar. Bei uns wurde jedoch eine zusätzliche Ebene eingezo-gen, welche im „Europa der Regionen“ immer mehr unter Beschuss gerät. Auch wird niemand für eine Länderauflö-

sung plädieren wollen, denn die Folge wäre ein Staat, der nicht mehr dem Grundgesetz entspräche. Wohl deshalb steht die Ebene darunter zur Disposition. Ebenso darf argumentiert werden, dass die deutsche Wiedervereinigung den Prozess forciert hat. Nachdem die neuen Bundesländer überwiegend auf die Einrichtung von staatlichen Mittelbehörden verzichtet haben, kam auch die Diskussion in den alten Ländern wieder in Schwung.

Insbesondere zwingen die seit der Wiedervereinigung und mit fortschreitender Europäisierung gestiegenen Haushaltsdefizite den Staat heute mehr denn je dazu, historisch gewachsene Gebilde anzutasten. Institutionen, die in größeren Flächenländern vor nicht allzu langer Zeit noch als unentbehrlich galten.¹ Durch politisch-gesellschaftliche Veränderungen und die Zuspitzung finanzieller Restriktionen ist im Laufe der 1990er Jahre ein Reformdruck entstanden, in dessen Sog die Strukturen, Abläufe und Aufgaben der Verwaltung verstärkt in Frage gestellt werden. Dem öffentlichen Sektor bleibt hierzu keine Wahl, will er seine Zukunftsfähigkeit beweisen, denn der Staat befindet sich in einer seiner schwersten Finanzkrisen, die zunehmend strukturell bedingt sind (König 1999, S. 170, Hesse 2004, S. 2, Lüder 2004, S. 76). Er wird daher versuchen seine Handlungsgrenzen zu erweitern, indem er seine Strukturen transformiert, so Hesse und Benz (1990, S. 58). Ökonomischer Druck bildet demnach vielfach den Motor von Modernisierungsprojekten einer sonst eher „beharrlichen“ Verwaltung. Je stärker die Krisenmerkmale perzipiert werden, desto höher ist oft die Bereitschaft zu Reformen. Die Entlastung der Haushalte ist somit die *Conditio sine qua non*.²

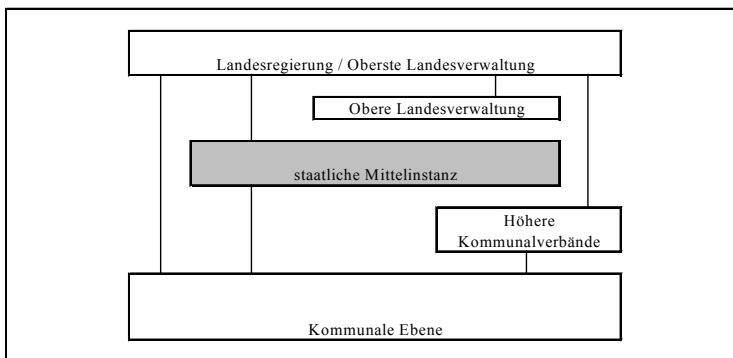
Dass der finanzielle Rahmen zu Reformen stimuliert lässt sich überall ablesen. Eine Ausnahme bildet lediglich BY. Dort ist der Druck geringer, weshalb die Motivation umfassende Veränderungen vorzunehmen begrenzt bleibt. In den anderen Ländern fanden hingegen zuletzt umfassende Strukturumbrüche statt oder zumindest Versuche hierzu. Besonders prekär ist die Lage in NRW und NdS, wo die Haushaltsdefizite mit den maßgeblichen Grund abgeben, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Aber auch in BW war bis 2005 eine kontroverse Debatte um eine Strukturreform beobachtbar. Die Situation gestaltet sich zwar günstiger, allerdings ist den Akteuren eingängig, dass durch die demografische Entwicklung ein dramatischer Kostenanstieg zu erwarten ist. Zur Messung eignet sich die Pro-Kopf-Verschuldung, welche sich für den relevanten Zeitraum wie folgt darstellt (Statistisches Bundesamt 2004).



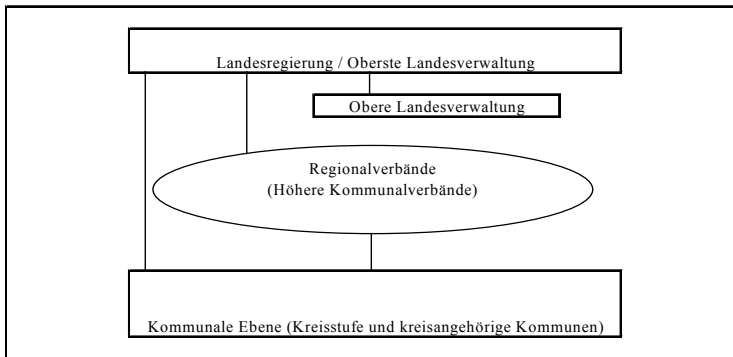
2. Empirische Ausgangslage und Modellvarianten

Bis Anfang 2005 hatten alle vier Länder einen konzentriert dreistufigen Verwaltungsaufbau (= Ausgangsmodell). Die baden-württembergische CDU-FDP-Koalition hat die Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien zum 1.1.2005 gestärkt. Von den Veränderungen waren rd. 20.000 Mitarbeiter und 450 Behörden tangiert, von denen ca. 350 abgebaut wurden. Die niedersächsische CDU-FDP-Regierung hat als einziges Land sogar einen Bruch mit der tradierten Organisation vollzogen. Seit Anfang 2005 hat die Verwaltung einen zweistufigen Aufbau. Hierbei kam es zur Entbehrlichstellung von rd. 6.750 Stellen. Beide Reformen gelten als „großer Wurf“. Sie sind mit hohem Tempo und umfassend, ja geradezu „radikal“ angelegt. Hingegen sind Maßnahmen anderer Länder – trotz teilweise jahrelanger Bemühungen – als relativ marginal anzusehen. In BY orientiert man sich am Ausgangsmodell. Die schwarz-gelbe nordrhein-westfälische Regierung verfolgt aktuell ein Regionalisierungsmodell. Der Übersicht halber sei an dieser Stelle expliziert, welche Modellvarianten bei der Diskussion eine Rolle spielen (hierzu Hesse 2003, S. 13ff.):

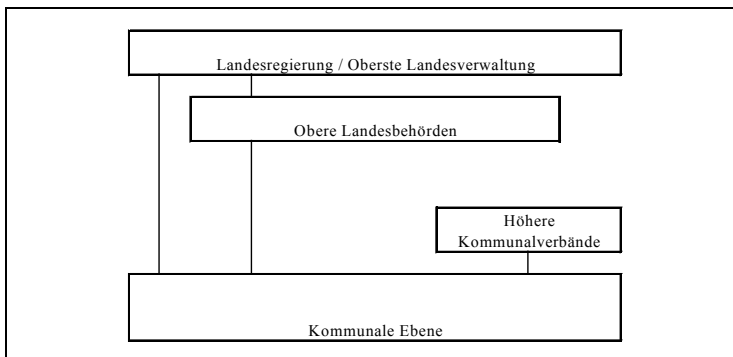
Konzentrierte Dreistufigkeit (Ausgangsmodell): Bestehend aus Regierung, Mittelinstanz und einer kommunalen Auftragsverwaltung. Vordergründig ist die Integration der Sonderverwaltung in die Mittelebene.



Dreigliedriges Regionalisierungsmodell (Devianz zum Ausgangsmodell; daher per se radikal angelegt): Bestehend aus Regierung, zugeordneten Ämtern, einer regionalen, kommunal verfassten Bündelungsbehörde nebst staatlicher Anteile sowie einer kommunalen Auftragsverwaltung. Die Variante steht für eine Abschaffung der Mittelinstanz und der unteren Verwaltungsbehörden. An Stelle der Mittelbehörden sollen Regionalverwaltungen treten, die nicht Teil des Landes sind. Auch zur Diskussion steht eine Ergänzung der Regionalebene durch Repräsentativgremien.



Zweistufigkeit (Devianz zum Ausgangsmodell; per se radikal): Bestehend aus Regierung ohne Mittelinstanz, zugeordneten Ämtern und einer kommunalen Auftragsverwaltung. Es erfolgt eine Konzentration auf die Landesoberbehörden und eine Verringerung der unteren Landesverwaltung durch eine Verlagerungen von Aufgaben auf die Kommunen / Kreise.



3. Untersuchungsfrage

Die Veränderungen in BW und NdS stechen heraus, da die meisten Reformen bislang eher von Marginalität und Inkrementalismus geprägt waren. So lässt sich die Verwaltungshistorie auch als eine Geschichte von Reformversuchen beschreiben, was daran liegt, dass jedes organisatorische Gebilde als ein Ensemble von Machtbeziehungen zu betrachten ist und sich jede Strategie, die diese Verhältnisse zu ändern versucht, auf Widerstände einzustellen hat (Mayntz 1997, S. 65). Dies führt zum Strukturkonservatismus und fördert letztlich die Rekonstituierung des bürokratischen Grundmusters (Bogumil 2000, S. 132). Die Norm tendiert somit dahin, dass Verwaltungen ihren Status quo beibehalten und sich eher keinen radikalen Änderungen hingeben.

Begleitet wird die Feststellung dadurch, dass Institutionen vielfach als starre Strukturen und Hindernis für Wandel angesehen werden. Damit wird vernachlässigt, dass organisatorische Bedingungen Prozesse lediglich rahmenartig steuern und keinesfalls vollständig determinieren. Es ist daher zu begrüßen, dass der institutionelle Wandel im Rahmen neoinstitutionalistischer Ansätze zu einem zentraleren Thema geworden ist, auch

wenn hierzu noch erhebliche Forschungsdefizite bestehen. Demnach lohnt ein Blick auf radikale Reformen als „deviant case“, also auf die Abweichung von der Regel institutioneller Kontinuität. Es geht hier um die Gründe für den Wechsel in der Logik des politischen Spiels bzw. den Aspekt, wann der Pfad der Normalgeschichte von Institutionen verlassen wird (Benz 2004, S. 19f, Nemitz 2000, S. 4).³

Obwohl Gemeinsamkeiten zwischen den Strukturen der Länder bestehen, existieren doch erhebliche Unterschiede, die einen bestimmten Verwaltungsaufbau und eine Reform stimulieren und eine radikale Umsetzung befördern. Im Zentrum steht daher die Frage, welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren bzw. motivieren, und welche eine radikale Reform ermöglichen oder behindern. Die jüngeren Erkenntnisse lassen den Schluss zu, dass radikale Strukturreformen vorwiegend durch nachfolgende Faktoren bestimmt werden (Wollmann 2004a, Reiners 2008).

4. Parameter eines radikalen Verwaltungsumbaus

Zum einen spielen die *Verwaltungs-/Territorialstrukturen* eine zentrale Rolle: Anzunehmen ist, dass solche Bedingungen und deren Ausprägung einen Reformbedarf signalisieren und dadurch maßgeblich der politische Entscheidungs-/Umsetzungsprozess beeinflusst wird. Zum anderen stehen die *Akteurskonstellationen und Interaktionen* im Fokus: Anzunehmen ist, dass der Verlauf und das Reformergebnis durch die Konstellationen der Akteure sowie deren politisch-ideologische Interessen, Strategien, Interaktionen und Ziele geprägt wird. Eine Rolle für die Vorbereitung, Begleitung und Legitimierung der Prozesse dürften auch so genannte Diskurs-/Reformkoalitionen spielen.

Grundlegend ist, dass institutionelle Unterschiede die Macht- und Einflussverteilung im politisch-administrativen System bestimmen. Generell gilt dabei, dass ein mit dem Ziel der Interessendurchsetzung konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn die eine Veränderung initiiierende Institution sich in einer strukturell überlegenen Position befindet. Ein Erfolg versprechender Umsetzungsprozess bedarf demnach einer Machtbasis, denn bei Modernisierungsmaßnahmen handelt es sich um Machtprozesse, die in der eigenen Organisation und deren Umfeld ablaufen. Reformen lassen sich daher kaum als Sachzwang vollziehen. Ihre Durchsetzung wird überdurchschnittlich zu einer reinen Machtfrage (Scharpf 1987, S. 124, Hesse/Benz 1990, S. 218, Naschold/Bogumil 1997, S. 109f, 206).⁴ Insgesamt ist anzunehmen, dass Blockaden entstehen, sollte eine Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen, sollte eine große Zahl destruktiver Kräfte existieren und eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Hingegen werden radikale Reformen durch eine hohe Anzahl bzw. die Geschlossenheit konstruktiver Kräfte und durch eine hohe Kohäsion zwischen solchen tendenziell unterstützt.

4.1 Verwaltungs- und Territorialstrukturen

Die Variable konzentriert sich auf die Möglichkeit einer radikalen Reform. Der strukturellen Ausgangssituation kommt bei der Umsetzung eine prägende Bedeutung zu, weil dadurch Verhaltensanreize geschaffen und bestimmte Handlungsmöglichkeiten negativ ausgegrenzt werden. Sie wirkt fördernd oder blockierend und beeinflusst daher deren Ausrichtung und den Verlauf. Der strukturelle Rahmen stellt somit keine neutrale Bühne

dar, sondern er nimmt Einfluss auf die Geschehnisse (hierzu *Hesse/Benz* 1988, S. 75ff., 1990, S. 15, 218, *Wollmann* 2004a, S. 579f, *Pollitt/Bouckaert* 2000, *Lüder* 2004, S. 77f.).⁵

Radikale Mittelstufenreformen sind besser durchsetzbar, sollten die Präferenzen des Verwaltungsumfeldes untereinander und mit den Vorstellungen der Regierung korrespondieren. Ich blicke deshalb im ersten Schritt explizit auf die Territorialstrukturen, die als institutionelle Indikatoren Hinweise in Bezug auf die Größe respektive Verwaltungskraft der Länder und der kommunalen Einheiten enthalten und sich daher auf die Akteurspräferenzen auswirken dürften. Die kommunalen Spitzenverbände plädieren vielfach für bestimmte Modellvarianten, wodurch diverse Vetopunkte entstehen.

Die Berücksichtigung territorialer Interessen gilt als unumgänglich, denn Modernisierungspolitik kann kaum auf Vorstellungen aufbauen, die nach dezentralen und zentralen Aufgaben-/Handlungsbereichen zu trennen versuchen. Zentrale und dezentrale Entscheidungsträger stehen vielmehr in einem interdependenten Verhältnis. Durch solche Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie Kommunikation aktiviert wird, wie Macht und Einfluss zum Tragen kommen, ob und wie kollektive Normen angewandt oder neu formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. *Hesse* und *Benz* legen dar, dass die Reformdynamik nicht nur „von oben“, sondern auch durch dezentrale Aktivitäten beeinträchtigt wird, und es zwischen den Gebietskörperschaften zur Politisierung der Interaktionsverhältnisse kommen kann (1990, S. 225ff.).⁶

Erstens ist anzunehmen, dass die Größe eines Landes, gemessen an der Bevölkerungszahl, eine Rolle dafür spielt, welche Modelle präferiert werden. Je größer ein Land ist, desto wichtiger dürfte akteursübergreifend die Relevanz eines dreistufigen Aufbaus werden. Aus Steuerungs- und Koordinierungsgesichtspunkten dürfte dementsprechend die Wahrscheinlichkeit einer radikalen Zweigliedrigkeit mit zunehmender Größe eines Bundeslandes abnehmen. Blickt man auf die Länder, so zählen BW und Nds zu den großen und NRW bzw. BY zu den herausragend großen Gliedstaaten.

Die Position der Mittelinstanz zwischen den Ministerien und den Stadt- und Landkreisen legt nahe, auch die kommunalen Strukturen zu betrachten. Der Charakter der Reformen rückt dabei die Kreise in eine zentrale Position, da sie als Aufgaben übernehmen, die Behörden unmittelbar betroffen sind. Grundsätzlich gilt, dass die kommunale Ebene an wenigen genehmigungsbefugten Instanzen und einer Dezentralisierung interessiert ist, sollte eine zur Aufgabenaufnahme ausreichende Verwaltungskraft bestehen. Die Kreisgröße, orientiert an der Einwohnerzahl, dürfte deren Präferenzen beeinflussen, denn die kommunale Struktur fordert einen entsprechenden Aufbau der Landesbehörden. So kann ferner davon ausgegangen werden, dass die Akteure bei schwächeren kommunalen Strukturen eher zu drei Stufen tendieren, da sie andernfalls mit einer Aufgabendelegation überfordert wären und nur bei stärkeren Strukturen eine Bereitschaft besteht, gegebenenfalls auch ein radikales zweistufiges Modell zu unterstützen, welches von einer umfassenden Kommunalisierung bislang staatlicher Zuständigkeiten lebt. Auf Grund des staatlichen Rückzugs aus der Fläche ist jedoch anzunehmen, dass die Frage vom Aspekt der Landesgröße überlagert wird. Dies bedeutet, dass die (radikalste) zweigliedrige Variante in herausragend großen Ländern wohl ausscheidet und ein grundlegendes Verständnis für zwei Stufen nur in etwas kleineren Ländern vorhanden sein dürfte und tendenziell nur bei stärkeren Kommunalstrukturen (*Hesse* 2002a, S. 97, 2003, S. 13ff.).

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die Gestaltung der Mittelinstanz eng mit den Überlegungen zu einer Gebietsreform korrespondiert. Dem Ausgangsmodell liegt ein systematisch geringerer Zwang inne, Kompetenzen verlagern zu müssen. Wie das Re-

gionalisierungsmodell ist die Variante von einem geringeren Dezentalisierungsgrad gekennzeichnet und vermindert daher die Notwendigkeit einer Überprüfung kommunaler Strukturen hinsichtlich nahe liegender Kooperationserfordernisse. Ein zweigliedriges Modell impliziert deshalb eher das Erfordernis einer neuen Kreis-/Gemeindegebietsreform, die auf handlungsfähigere Einheiten zielt, denn eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung kann nur funktionieren, wenn die unteren Einheiten über eine gewisse Verwaltungskraft verfügen. Vor diesem Hintergrund bestünde manchenorts die Maßgabe, die Kreise/Gemeinden weiter reduzieren zu müssen und verwaltungskräftiger auszugestalten, was erhebliche Widerstände hervorrufen würde, denn jede Reform produziert bekanntlich Gewinner und Verlierer (*Hesse* 2003, S. 13ff., 2004, S. 3, *Bogumil* 2000, S. 132).

Blickt man beispielsweise nach BW, so ist ersichtlich, dass die Landräte als „Gewinner“ der Reform gelten. Auf „ihre Behörden“ wurden eine Vielzahl von Aufgaben übertragen, was mit einem Machtzuwachs einherging. Gelingen konnte das Vorhaben, weil sich die Regierung nachhaltig von einer neuerlichen Territorialreform distanziert hat, so auch die Regierung in NdS. Eine Zweistufigkeit könnte die Landräte hingegen zu „Verlierern“ machen, sollte sich eine Gebietsreform anschließen, da eine solche darauf gerichtet ist, Einheiten – und damit verbunden z.B. Stellen für Landräte – zu minimieren. Die Fragen reduzieren sich demnach auf reine Machtaspekte. Die Annahme lautet nun, dass auf der unteren Ebene überwiegend kein Interesse für eine Zweistufigkeit vorhanden ist, da man einer Gebietsreform äußerst reserviert gegenübersteht. Dies besonders dort, wo die Verwaltungskraft der unteren Einheiten weniger ausgeprägt ist respektive die Einschätzung der kommunalen Akteure in diese Richtung tendiert bzw. zu befürchten ist, dass eine Zweistufigkeit zwangsläufig auch eine Gebietsreform nach sich ziehen könnte.

Blickt man auf die Kommunalstrukturen, so ist in einem nur groben Überblick feststellbar, dass sich diese in NRW stark, in BW bzw. NdS eher mittelstark und in BY schwächer präsentieren. Vergleicht man die Landkreise, so ist zu sehen, dass die nordrhein-westfälischen mit Abstand am bevölkerungsreichsten ausgestattet sind. Auch in BW ist die Ausgangslage noch relativ gut, besser als in NdS. Die Landkreise in BY sind hingegen bevölkerungsschwächer. Die Situation der kreisfreien Städte ist durchaus ähnlich. Die stärksten finden sich abermals in NRW, gefolgt von den Einheiten in BW, BY und NdS.⁷

Schaut man im zweiten Schritt auch auf die Verwaltungskomplexität, so ist allein schon aus der Föderalismusforschung bekannt, dass föderative und verflochtene Systeme Reformimpulse erschweren und Entscheidungsprozesse blockieren. Konzentriert man sich auf die föderalen Strukturen der Länder, so ist feststellbar, dass deren funktionales Profil, die jeweilige Komplexität der Verwaltung und der Verflechtungsgrad zwischen den vertikalen und horizontalen Ebenen zum Teil erheblich differiert. Komplexe Strukturen mindern erfahrungsgemäß die Handlungsmöglichkeit, erzeugen wenig innovationsfähige Koordinationsprozesse, erweisen sich oft resistent gegenüber umfassenden Reformversuchen und enden meist in inkrementellen Anpassungsleistungen. Damit verbunden ist die Frage der Macht. Die Machtpotenziale sind in den Ländern unterschiedlich verteilt, was abweichende Abläufe nahe legt. Üblicherweise steigt die Zahl der Vetokräfte, und damit die Möglichkeit zu großen Veränderungen, mit der Abnahme der Machtkonzentration (hierzu *Benz* 1995, S. 107ff., *Wollmann* 1996, S. 9, *Hesse* 1999, S. 98, 120, 136, 146f.).⁸

Explizit fällt der Blick auf die höheren Kommunalverbände, die als mehr oder weniger starke Elemente gelten.⁹ Hier sind Unterschiede bei der räumlichen Ausprägung, hin-

sichtlich regionaler Disparitäten, funktionaler und geografischer Überlagerungen mit anderen Gebietskörperschaften sowie differierende strukturelle Bedingungen erkennbar. Insgesamt tragen sie ganz unterschiedlich zur Verkomplizierung bei. Das kommunale Mehrebenensystem der Länder ist letztlich strukturell unterschiedlich stark miteinander verflochten. Damit korrespondiert die Überlegung, dass daraus voneinander abweichende Prozessverläufe entstehen (*Hesse* 1999, S. 98, 132, 136, *Hesse/Benz* 1988, S. 76).

Hinsichtlich der bundesweit eher geringeren Vergleichbarkeit der Kommunalverbände sei nur auf einige grundlegende Merkmale und insbesondere die Verhältnisse in BY und NRW hingewiesen. In BW existierten bis Anfang 2005 nur zwei solcher Verbände, einer für den badischen und einer für den württembergischen Landesteil. In NdS gibt es sogar nur einen höheren Kommunalverband, der lediglich für einen kleinen Landesteil tätig ist. Die anderen Landesteile gehören keinem höheren Kommunalverband an. Die Verbände in BY und NRW dürften hingegen eine bedeutendere Rolle spielen: In BY sind die sieben Bezirke höhere Kommunalverbände. Insgesamt sind sie für das ganze Land zuständig und in ihren Zuständigkeitsbereichen territorial deckungsgleich mit den staatlichen Mittelbehörden. Die Bezirke sind als Verbände relativ personalstark und verfügen, mit Blick auf BW oder NdS, über einen jeweils direkt gewählten Bezirkstag. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft Bezirk und der staatlichen Mittelinstanz ist vergleichsweise intensiv, weil die Verwaltung in einem Verbund geführt wird (*Stöbe/Brandel* 1996, S. 17, *Hesse* 2002b, S. 166ff.).

Eine noch stärkere Stellung haben die Verbände in NRW. Hier sind neben dem Regionalverband Ruhr (RVR) vorwiegend die beiden Landschaftsverbände (LVR, LWL) von Interesse. Sie erbringen umfangreiche Leistungen, und nehmen ihrem personellen und materiellen Umfang nach im deutschen Vergleich eine Sonderstellung ein. Der RVR ist zudem auf das zwischen drei Regierungsbezirken aufgeteilte „Revier“ bezogen. Er erstreckt sich damit auf Gebiete, die zum Territorium des LVR und des LWL gehören (*Hesse* 1999, S. 107ff., 136, *Stöbe/Brandel* 1996, S. 17f, *Bogumil/Reichard/Siebart* 2004, S. 86). Daraus ergibt sich ein komplexes, in sich verflochtenes Gesamtgefüge.

Drittens ist schließlich das im Vergleich differierende Maß an Zentralisierung vs. Dezentralisierung auffällig. Dies ist durch den Umfang der allgemeinen Staatsverwaltung auf der unteren Ebene ersichtlich. Die Tatsache könnte Auswirkungen haben, weil eine ausgeprägte Kommunalisierung die Verfechter einer bündelnden Mittelinstanz mit Existenzbegründungszwängen belegt. So verfügt NdS über eine andere Kommunalverfassung als BW, BY oder NRW. Bei diesen Ländern ist auf der Kreisstufe eine vergleichsweise starke staatliche Tradition ausgebildet. In NdS bildet das Gebiet der Landkreise nach § 1 Abs. 1 NLO zwar auch den Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde, allerdings ist das Landratsamt als Behörde des Landkreises nicht zugleich Staatsbehörde. Die Befunde lassen auf eine Vollkommunalisierung der Kreis- und Stadtverwaltungen schließen. Als Diagnose bleibt eine „Entstaatlichung“ der unteren Stufe wie nirgendwo, denn hier gibt es keine Behörde der unteren allgemeinen Landesverwaltung. In NdS sind die Behörden des Landes die staatlichen Ortsbehörden, es handelt sich dabei um Sonderverwaltungen (*Hesse* 2003, S. 55). Insofern sei die Frage erlaubt, ob unter diesen Voraussetzungen überhaupt eine Bündelungsbehörde auf der mittleren Ebene notwendig ist, weil darunter gar keine allgemeine Verwaltung mehr existiert, und ob dadurch eine radikale Zweistufenreform letztlich nicht sogar systemimmanent ist.

4.2 Akteurskonstellationen, politische Interaktionen und Machtwechsel

Die Variable vereinigt so genannte Möglichkeitsaspekte (Akteurskonstellationen/-koalitionen) und motivationale Momente (Interaktion/Machtwechsel). Dabei ist nicht ohne weiteres erkennbar, wie die motivationalen Grundlagen für einen Reproduktionsprozess gelegt werden. Offensichtlich muss sich das System seiner Probleme zunächst „bewusst“ werden (*Hesse/Benz* 1990, S. 59). *Scharpf* setzt sich mit dem Vorliegen einer objektiven Situation, der kognitiven Situationsdeutung und der normativen Interpretation auseinander (1987, S. 136). Ein Problem ergibt sich vermutlich dann, sollte der gegenwärtige und vorausgeschätzte Zustand mit dem Zweck-/Zielsystem nicht in Einklang stehen, so *Bekker*. Auch er geht davon aus, dass die Schlechterfüllung eines Zustandes zuerst wahrgenommen werden muss (1988, S. 55, 1989, S. 906f.).

Vielfach sind daher kognitiv-normative Orientierungsmuster für strukturellen Wandel verantwortlich. Aus Interaktionen resultierend sind sie einer ständigen Dynamik unterworfen. Für das Akteurshandeln werden sie spezifiziert, routinisiert und immer wieder überprüft, wobei sie entweder Bestätigung erfahren oder sich einer verstärkten Problematisierung zu unterziehen haben. Meist bestehen sie so lange, bis eine Störung den Reproduktionsprozess unterbricht (*Hesse/Benz* 1988, S. 72ff., 1990, S. S. 54ff., *Benz* 1990, S. 369).

Ferner sind Innovationssprünge der Administration eher selten. Verwaltungsinterner Druck ist oftmals unzureichend. Dem bürokratischen System wird unterstellt, dass es seine Strukturen nur reaktiv anpassen könne und es lediglich zur adaptiven Programmentwicklung fähig ist. Anstöße zu Veränderungen kommen somit meist nicht aus dem Verwaltungssystem, weil sich die Verwaltung selbst nicht in Frage stellt. Die Annahme einer generell begrenzten Kapazität führt zur Überlegung, dass hierzu Impulse aus dem Umfeld notwendig sind (*Schimanke* 1978, S. 21).

Zu folgern ist demnach, dass ein externer Impuls (z.B. auf Grund finanzieller Restriktionen und der dadurch verstärkten einschlägigen Kommunikation) sukzessive die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen fördert. Dabei handelt es sich oft nicht um eine Einsicht per se, sondern um eine qua gesteigerter Interaktion und mittels externen Drucks beförderte Modifikation der Einstellung, was die Verantwortlichen zum Handeln auffordert und zwangsweise zur kognitiven Umorientierung führt. Äußerungen von Reformtreibern bzw. die Anzahl und Intensität der Gegenanreize liefern in aller Regel die Motive einer Veränderungsbereitschaft. Politische Machtpromotoren unterliegen im Rahmen ihrer Handlungsspielräume dann mehr oder weniger dem Zwang, Reformen betreiben zu müssen (*Lüder* 2004 S. 76f.).

Um die Transaktionskosten überschaubar zu halten, wird es im Vorgriff auf radikale Veränderungen zudem entscheidend sein, die Beteiligung derjenigen einzuwerben, ohne die sich eine Reform nur schwer realisieren lässt. Zur Absicherung ist daher ein weitgehender Konsens unverzichtbar, die Herstellung von Meinungsführerkoalitionen der politisch-administrativen Eliten und die Unterstützung durch strategische Allianzen. Bei der Durchsetzbarkeit von Mittelstufenreformen geraten deshalb die institutionell geprägten Einstellungen der kommunalen Akteure in den Blick, die quasi eine Stakeholderfunktion innehaben. Deren Stellung erlaubt es, ein Vorhaben zu befördern oder zu blockieren (hierzu *Hesse/Benz* 1990, S. 240, *Wollmann* 1996, S. 11f, 2002, S. 493, 2004a, S. 580, *Bogumil* 2000, S. 132, 2004, S. 8, *Lüder* 2004, S. 79).

Wie ersichtlich ist, verlangt der Prozess der Institutionalisierung u.a. eine Zunahme der Interaktion (*Giddens* 1979, 1995). Das vielfach mit einhergehende Konfliktpotenzial,

ist für den Antrieb zum Wandel geradezu existenziell (*Schulze 1997, S. 25*). „Wettbewerb belebt das (politische) Geschäft“, so könnte daher die diesbezügliche Ausgangsüberlegung lauten. Im Zentrum steht die Frage, ob Parteienkonkurrenz strukturverändernde Reformen fördert oder verhindert. In der Literatur wird Parteienkonkurrenz unter bestimmten Voraussetzungen als überwiegend motivationale Bedingung angesehen.¹⁰ Demnach dürfte das Ausmaß der politischen Interaktion in der betreffenden Sachfrage, idealiter dadurch, dass diametrale Modelle vertreten werden, mithin zu Veränderungen antreiben (*Wollmann 1996, S. 11*).¹¹

Parteienwettbewerb fungiert daher als Reformmotor. Der Umstand wirkt grundsätzlich fördernd, sich auf eine einheitliche Linie innerhalb von Koalitionskabinetten zu verständigen. Gelingt dies nicht, werden gewöhnlich bestimmte Strategien gewählt, z.B. die Vertagung der Frage oder eine Nichtentscheidung. Kann sich eine Koalition demnach nicht auf eine Variante einigen, dann bleibt es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit beim Status quo. Im Rahmen dieses Aspekts ist es ferner bedeutsam darauf zu verweisen, dass bestimmte Regierungskonstellationen und damit einhergehend historische Vorzeichen eine wesentliche Rolle dafür spielen dürften, ob es in der Sachfrage zu Kooperationen kommt. Es ist daher notwendig danach zu fragen, welche Gründe die Präferenzen beeinflussen und eine Regierung dazu bringen, ein bestimmtes Modell zu postulieren und ob sich im Spannungsfeld zwischen Bündelung, Steuerungsfähigkeit und Kommunalisierung eine klassische Regierungs- und eine Oppositionslinie identifizieren lässt (*Hesse 2003, S. 19*).

Das Ausgangsmodell entsprach bis vor kurzem dem Kurs aller Vergleichsländer und wurde sowohl von CDU- als auch SPD-geführten Regierungen verfolgt (*Hesse 2004, S. 4*). Festzustellen ist einerseits, dass der Verwaltungsaufbau auf den Entscheidungen der 1960er/1970er Jahre beruht. Hierbei fällt die Konzentration auf die Richtlinien des Mittelinstanzenberichts von 1973. Ebenso auf die Folgeentscheidungen im Zuge der Änderung der Anzahl der Mittelbehörden und dem damit einhergehenden Bekenntnis zu einem konzentriert dreistufigen Staatsaufbau. Sichtbar ist, dass die Richtungsentscheidungen für die damals mitregierenden Parteien bis heute Gültigkeit haben. Die Positionen unterliegen daher gewissen Pfadabhängigkeiten.

Andererseits ist erkennbar, dass bei den schon damals für das Ausgangsmodell plädierenden großen Regierungsparteien eine hohe Regierungskonstanz vorliegt. Politische Lager, die als Regierungsakteure an den damaligen Entscheidungen maßgeblich beteiligt waren, und langjährige Regierungsparteien stützen somit in aller Regel die Mittelinstanz. Sie lassen sich üblicherweise lediglich auf radikale Reformen im Rahmen des Ausgangsmodells ein, während die ehemals davon ausgeschlossenen Akteure bzw. langjährige Oppositionsparteien seit einigen Jahren zu diesem Modell kritisch Stellung beziehen und für deviante, per se radikale Modelle plädieren. Das Ausgangsmodell ist unter diesen Voraussetzungen somit regierungstypisch. Deswegen kann hier von einem Regierungsmodell und beim Regionalisierungs- oder Zweistufenmodell von Oppositionsmodellen gesprochen werden (*Hesse 2003, S. 19ff., 2004, S. 4*).

Wie sind die Phänomene erklärbar? Der Regierung kommt in aller Regel die Rolle des Initiators zu. Im Vergleich zur Opposition befinden sie sich in einer benachteiligten Position, da Einschnitte in Strukturen Verlustängste wecken und sich mit Widerständen in anderen Politikbereichen verbinden können. Sie sind daher bestrebt Reformen schrittweise und sachlich abgewogen zu gestalten, sich am Status quo zu orientieren und eher keinen radialen Wechsel zu favorisieren, weil andernfalls unkalkulierbare politische Kos-

ten drohen. Die Opposition kann sich im Zuge des Parteienwettbewerbs hingegen darauf beschränken, die Regierung zu kritisieren, vereinfachte Entwürfe zu kommunizieren und eine offensive, diametrale Abgrenzungspolitik zu betreiben. Sie ist sozusagen gezwungen auf alternative Varianten auszuweichen und in der Lage weitergehende Vorschläge zu unterbreiten (Hesse 2003, S. 19ff.).

Augenscheinlich ist ferner, dass sich der Trend zu einem devianten System über eine Änderung der Ressourcenstrukturen vollzieht. In Regierungswechseln dokumentieren sich Perioden des Wandels, die inhaltliche und institutionelle Umbrüche begünstigen (Hesse/Benz 1988, S. 80). Eine damit korrespondierende Regel ist wohl, dass ein deviantes, radikales Modell von der neu entstandenen Mehrheit schon zu Oppositionszeiten ausreichend postuliert wurde und sich innerparteilich bereits eine Linie herauskristallisiert hat, die sich deutlich von der des politischen Kontrahenten abhebt. Ist demnach bei oppositionellen Akteuren ein Modell bereits ausreichend normiert und kommt es anschließend zu einem Machtwechsel, so besteht eine tendenziell hohe Motivation zur Änderung eines Systems, sollten nicht andere Gründe entgegenstehen.

Bei dieser Variablen interessieren schließlich die „Reformkoalitionen“ und die parteipolitischen Verschränkungen zwischen der Landesebene und den dezentralen Einheiten, wobei vorwiegend die Landkreistage und deren politische Besetzung ins Visier geraten. Der Charakter der Reformen rückt die Kreise (Landkreise/kreisfreie Städte) in eine zentralere Position, da sie als Aufgaben übernehmende Behörden im Fokus stehen und im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar betroffen sind. Ihre Bedeutung wird noch dadurch gesteigert, dass die Mittelinstanzen zwischen den Ministerien und den Kreisen angesiedelt sind. Zahlenmäßig sind die Landkreise jedoch am stärksten vertreten, auch ist die Bevölkerungszahl im Vergleich zu den kreisfreien Städten höher. Ferner bekommen sie oft die meisten Aufgaben übertragen, was es erforderlich macht, den Schwerpunkt auf die Landkreistage zu legen. Schließlich lassen sich hinsichtlich dieser Gruppe vergleichsweise signifikante Unterschiede feststellen. Sie verdienen daher die größte Aufmerksamkeit.

In einem groben Überblick ist in allen Vorständen oder Präsidien der Städtetage ein nur hauchdünnes Übergewicht der Christdemokraten erkennbar. Die Mehrheiten halten sich über alle vier Länder hinweg in einem sehr ausgewogenen Rahmen.¹² Aus diesem Umstand sind eher keine entscheidenden Auswirkungen auf die Prozesse abzuleiten. Eindeutige politische Dominanzen sind hingegen in den Landkreistagen feststellbar. In NdS ist das Verhältnis zwar relativ ebenmäßig, eine christdemokratische Dominanz findet sich allerdings in den süddeutschen Ländern BW und BY. Geradezu übermächtig ist die CDU im nordrhein-westfälischen Landkreistag vertreten.¹³

Ersichtlich ist, dass die kommunalen Akteure die Reformen teils unterstützend oder blockierend begleiten. Besonders in BW und NRW ist nachweislich und unverkennbar ein „Solidarisierungseffekt“ des Landkreistages mit der jeweils konservativ ausgerichteten Regierung verifizierbar. Sind die parteipolitischen Mehrheiten zwischen Landesebene und der Ebene der Landkreise jedoch gegenläufig, ist also eine Landesregierung SPD-geführt (z.B. bis Mai 2005 in NRW) und der kommunale Bereich dominant konservativ geprägt, dann kann annähernd auch von einer Politisierung der Interaktionsbeziehungen ausgegangen werden, was die Blockadeanfälligkeit insgesamt erhöht.

Richtig ist zweifellos, dass die Verbände Wert darauf legen eine starke Verbandspolitisierung zu verhindern. Eine solche wäre für eine sachorientierte Außendarstellung und einen neutralen Vertretungsanspruch eher hinderlich (Diemert 2005, S. 409). Die Feststellung schließt allerdings nicht aus, dass überdies nicht auch parteipolitische Gesichts-

punkte eine Rolle spielen. Auf Grund machtpolitischer Überlegungen erscheint es plausibel, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei in derartigen Gremien zu einer solidari-schen Interaktionsorientierung zwischen den kommunalen Akteuren und der jeweiligen Regierung führt, i.S.d. Beförderung einer Linie in Richtung Regierung bzw. i.S.d. nach-träglichen Absicherung einer solchen, sollten die Mehrheiten miteinander korrespondie-ren (konstruktive Struktur). Sollten diese dominant gegenmajoritär ausgebildet sein, so ist tendenziell erkennbar, dass es zur Vetobildung, zu einer kompetitiven Interaktionsorien-tierung bzw. zur Behinderung eines Modells und gegebenenfalls zur Unterstützung der oppositionellen Linie kommt (destruktive Struktur). In derartigen Fällen ist anzunehmen, dass Kontroversen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften zunehmen (*Schimanke* 1978, S. 207, *Hesse/Benz* 1988, S. 80ff.). Ergänzend ist davon auszugehen, dass eine weitgehende Pattsituation in den Verbänden auch zu deren Zurückhaltung füh-ren kann und damit zu Freiräumen für die Regierung.

Eine parteipolitisch günstige Verschränkung trägt demnach eher zur Harmonisierung der Präferenzen und daher zur Möglichkeit eines radikalen Umbaus bei. Diverse For-schungsstudien betonen, dass die Reichweite von Veränderungen u.a. vom Ausmaß ge-genmajoritärer Vetopositionen abhängt. Vielfach dürften interessen-/parteibestimmte Po-larisierungen und somit spezifische Reformkoalitionen zwischen zentralstaatlichen und dezentralen Organen dafür ausschlaggebend sein, ob Projekte seitens der kommunalen Ebene Unterstützung erfahren oder sich Gegenmächte aufbauen (z.B. *Wollmann* 1996, S. 11f, *Kuhlmann* 2004, S. 4ff., 2005, 2007, *Hesse/Benz* 1988, S. 79ff., 1990, S. 14ff.).

5. Ergebnisse

Die Strukturen legen bestimmte Verwaltungsmodelle nahe, sie prägen die Akteursinteressen, sie bestimmen die Macht-/Einflussverteilung zwischen den zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und bedingen, ob ein für eine Reform destruktives oder konstruk-tives Umfeld entsteht. Ein Grund liegt darin, dass eine umfassende Strukturreform viel-fach eine neue kommunale Gebietsreform impliziert, eine solche jedoch überwiegend ab-gelehnt wird. Tangiert werden die Präferenzen vorwiegend durch die Größe eines Landes und die kommunalen Strukturen, denn die Verwaltungskraft der unteren Ebene entfaltet im Kontext zur Landesgröße entscheidende Auswirkungen insbesondere auf die Mei-nungsbildung der Spitzenverbände. Die Umstände sind daher als Voraussetzung zur Bil-dung institutioneller Mehrheiten und zur Durchsetzung radikaler Reformen zu werten. Die folgende Abbildung gewährt einen vereinfachten Überblick über die Größe der vier Länder:

	herausragend große Länder	große Länder
starke Kreise	NRW	
mittelstarke Kreise		BW und NdS
schwächere Kreise	BY	

Grundlegend ist, dass mit zunehmender Landesgröße akteursübergreifend die Wahr-scheinlichkeit eines dreistufigen Aufbaus steigt. In den ganz großen Ländern kann es al-lenfalls darum gehen, welche Form einer Dreigliedrigkeit sich durchzusetzen vermag. In BY kommt überdies nur das Ausgangsmodell in Betracht, was auffällig traditionelle und

strukturelle Gründe hat, denn bei einer anderen Variante wären zunächst die Kommunalstrukturen zu stärken. Bei der etwas kleineren Ländergruppe BW und NdS steht eine Zweigliedrigkeit eher zur Disposition. Aber auch hier fehlt oft ein tieferes Grundverständnis, weil sich damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform erhöht. Die in BW noch relativ ausgeprägte kommunale Verwaltungskraft gilt überwiegend als zu schwach für eine Zweistufigkeit. U.a. deshalb votieren alle Spitzenverbände für die von der Regierung vertretene Ausgangsvariante. Verständlicherweise verhielten sich deswegen auch die niedersächsischen Verbände anfänglich zurückhaltend bis skeptisch zu den Absichten ihrer Regierung. Die dort eher schwächeren Territorialstrukturen lassen Zweifel aufkommen, ob eine Zweistufigkeit nicht zwangsläufig eine Gebietsreform nach sich ziehen könnte. Die Reform stößt jedoch zusehends auf Akzeptanz oder wird zumindest nicht blockiert. Dies wegen der Absage an eine Territorialreform und der auffälligen Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Der hohe Kommunalisierungsgrad, also die Tatsache, dass auf der unteren Ebene keine allgemeine Landesverwaltung institutionalisiert ist, steht argumentativ gegen Mittelbehörden.¹⁴ Schon ob der Landesgröße findet z.B. in HE oder RP eine intensivere Diskussion über eine Zweigliedrigkeit statt. Ein bei den Spitzenverbänden per se großes Verständnis besteht daher nur in mittelgroßen Ländern und nur dort, wo eine hohe kommunale Verwaltungskraft vorfindbar ist und damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform deutlich sinkt, was explizit für HE gilt.

Ob tief greifende Maßnahmen nun möglich sind, wird entscheidend von der Anzahl konstruktiver Kräfte bestimmt, wie deren Sichtweisen zueinander stehen und welches Maß an Kohäsion zwischen ihnen vorliegt. Maßgeblich ist also, ob die u.a. aus den Strukturen ableitbaren Präferenzen der Spitzenverbände untereinander und mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren. Dies ist in BW, BY und auch in NdS der Fall, wo allerdings ein taktisches Hinwirken der Regierung auf die Präferenzbildung der Verbände nötig ist. Größere Differenzen lassen sich demgegenüber in NRW feststellen.¹⁵

Das strukturelle Umfeld der Länder differiert zudem dahingehend, weil die kommunalen Ebenen untereinander und mit der Landesebene verschiedenartig verflochten sind, was abweichende Prozesse erzeugt. In BY sorgt die Ausgangssituation für ein komplexes Gesamtgefüge. Hier steht die starke, rechtlich selbstständige kommunale Mittelstufe in einem personell, organisatorisch und sachlich verschränkten Verflechtungsverbund mit den sieben räumlich deckungsgleichen staatlichen Institutionen, was Blockadepotenziale birgt. Hinzu kommt, dass auf der Ebene des Bezirks direkt gewählte Bezirkstage institutionalisiert sind, dass die mit den Regierungen verschränkten kommunalen Bezirksverwaltungen den Weisungen der Bezirkstagspräsidenten unterliegen, und dass die staatliche Mittelinstanz unter dem Schutz der Verfassung steht.

Noch gravierender gestalten sich die Verhältnisse in NRW. Hier wird eine radikale Reform durch die geradezu überkomplexen Strukturen behindert. Einerseits bestehen parlamentarische Gremien bei den Landschaftsverbänden und Regionalräte bei den Bezirksregierungen. Was jedoch andererseits schwerer wiegt ist die Tatsache, dass das historisch-kulturell zweigeteilte Land durch diverse Verflechtungsräume überlagert wird, woran sich eine Strukturreform zu orientieren hat. Der Tatbestand lässt sich an den Konkurrenzen zwischen der starken mittleren kommunalen und der mittleren staatlichen Ebene festmachen. Außerdem an der Verwaltungskraft der Kommunen, die ein Gegengewicht zur Landespolitik bilden, oder den strukturellen und ökonomischen Verflechtungen im Ruhrgebiet. Das „Revier“ weist einen disparaten Zuschnitt auf, weil sechs Verwaltungsträger (je drei Bezirksregierungen und höhere Kommunalverbände) einer einheitli-

chen Verwaltung entgegenstehen. Eine Strukturreform wird daher vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst, nämlich der Abgrenzung zwischen den Regierungsbezirken und den relativ mächtigen Landschaftsverbänden und der Notwendigkeit der verwaltungs politischen Verortung des Ruhrgebiets. In NRW agiert demnach eine Vielzahl von Akteuren, deren Zuständigkeiten mit-/ineinander verschränkt sind. Die staatliche und kommunale Mittelstufe bildet sozusagen ein „Verwaltungsdickicht“, mehr noch als in BY und mehr als anderswo.

Hingegen sind in BW und NdS vergleichsweise mäßig komplexe Bedingungen diagnostizierbar. Die dort schwächeren Verbände fallen als Blockademacht nicht ins Gewicht. In BW bleibt eine Blockade schon deshalb aus, weil die Verbände mit den konstruktiven Spitzenverbänden (personell) verschränkt sind. Fasst man die Ausführungen zusammen, so lassen sich diverse strukturelle Merkmale festmachen, welche die Durchsetzung einer Reform beeinträchtigen. Eine grobe Einschätzung zeigt nachstehendes Schaubild:

	BW	BY	NdS	NRW
Modell der Regierung	AM	AM	2 Stufen	RM
Landesgröße	größer	groß	größer	groß
Kommunalstrukturen	mittelstark	schwach	mittelstark	stark
Komplexität	relativ mäßig	relativ hoch	relativ mäßig	relativ hoch
Spitzenverbände*	alle pro Regierung**	alle pro Regierung	sukzessive alle pro Regierung	different***
Reformpotenzial	höher	geringer	höher	geringer

RM = Regionalisierungsmodell; AM = Ausgangsmodell

* ableitbar aus der Territorialstruktur; **ableitbar aus der Territorialstruktur und parteipolitischen Verschränkungen; ***ableitbar aus parteipolitischen Verschränkungen

Hinsichtlich des zweiten Faktors ist zu bemerken, dass das Ausgangsmodell bei „Langzeitregierungen“ bzw. politischen Lagern hoch im Kurs steht, die in Form einer Regierungsbeteiligung für die richtungsweisenden Entscheidungen – vorwiegend seit Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre – verantwortlich gezeichnet haben. Hingegen vertreten langjährige Oppositionsparteien bzw. Parteien, die auf diese Entwicklungen geringeren Einfluss hatten, so genannte Oppositionsmodelle. Das Schaubild zeigt zunächst die Regierungskonstellationen von damals und heute:

	BW	BY	NdS	NRW
1969	CDU/SPD	CSU	SPD/CDU	SPD/FDP
1970	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/FDP
1971	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/FDP
1972	CDU	CSU	SPD	SPD/FDP
1973	CDU	CSU	SPD	SPD/FDP
1974	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP
1975	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP
1976	CDU	CSU	CDU/FDP	SPD/FDP
1998	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
1999	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2000	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2001	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2002	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2003	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD/Grüne
2004	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD/Grüne
2005	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	CDU/FDP

Der Nachweis lässt sich bei allen Volksparteien führen. So wird das Ausgangsmodell von der CDU BW, der CSU, der SPD Nds und der SPD NRW priorisiert. Deviante Modelle präferieren hingegen die SPD BW, die CDU Nds (je zwei Stufen) und die CDU NRW (Regionalisierungsmodell). Die SPD BY plädiert, wie fast alle dortigen Akteure, für eine konzentrierte Dreistufigkeit, weil sich eine andere Variante, u.a. wegen ausgeprägter traditioneller Momente und der schwachen Kommunalstrukturen, politisch kontraproduktiv auswirken würde. Entscheidend ist nun, ob die historisch geprägten Präferenzen der Koalitionspartner miteinander harmonisieren.¹⁶

Die finanziellen Rahmenbedingungen führen zu einem intensiven politischen Diskurs, was zu Maßnahmen stimuliert. In allen Ländern (Ausnahme BY) besteht seit Mitte/Ende der 1990er Jahre wieder eine heftige Debatte um eine Strukturreform. Die sich verschärfende Haushaltssituation, die in BW (ehemals) überdimensionierte Sonderverwaltung, die daraus resultierende öffentliche Interaktion respektive der dadurch entstehende Druck motiviert oder treibt die Regierung zu radikalen Veränderungen im Rahmen des Ausgangsmodells. Relativierend ist jedoch zu betonen, dass in der Literatur auch die starke Rolle des Ministerpräsidenten betont wird, der den Prozess angekurbelt haben soll (*Bogumil 2004, Bogumil/Ebinger 2005*). Dies ist richtig, denn der Impuls ging letztlich von der Regierungsspitze aus. Sprechen wir aber vom vorgelagerten Zeitraum Anfang 2003, so ist unübersehbar, dass die Verlautbarungen der Opposition den Ablauf geradezu herausgefordert haben. Auch wurden die Strukturen von der Regierung noch im ersten Quartal 2003 vehement verteidigt. Dem einschränkenden Aspekt soll damit keinesfalls entgegengetreten werden, denn sicherlich spielen in BW und Nds personelle Faktoren eine bedeutende Rolle. Dies vornehmlich dann, wenn man auf die Zeitpunkte unmittelbar vor Projektstart (Frühjahr 2003) und die sich anschließenden Verläufe schaut.

Ein ebenfalls durchdringender politischer Wettbewerb lässt sich für Nds und NRW identifizieren. In beiden Ländern wurden die bisherigen Entscheidungen um die Mittelinstanz maßgeblich durch die SPD beeinflusst, was erklärt, dass diese jeweils das Ausgangsmodell präferiert und die nun regierende CDU einem abweichenden Modell nahe steht. Die Verhältnisse unterscheiden sich von BW oder BY allerdings dadurch, dass es hier in den Jahren 2003 bzw. 2005 zu einem Machtwechsel kommt, was zu per se radikalen Oppositionsmodellen motiviert, insbesondere weil solche von den heutigen Regierungen schon zu Oppositionszeiten postuliert wurden. Der Umstand unterstützte dazu, dass Nds heute zweistufig aufgebaut ist und die schwarz-gelbe Regierung in NRW ein Regionalisierungsmodell verfolgt.

Überdies ist entscheidend, dass eine Änderung der Machtverhältnisse – ohne vorherige Interaktionsphase – für einen Systemwechsel nicht hinreichend stimuliert und ferner, dass eine Systemveränderung – über die Änderung der Machtstrukturen hinaus – zunächst auf eine harmonisierende Regierungskoalition und weitere Bedingungen (z.B. Stakeholder, strukturelle Voraussetzungen) angewiesen ist, was in NRW deutlich wird. Allein in BY hält sich der einschlägige Wettbewerb, und damit die Motivation größere Modifikationen vorzunehmen, in begrenztem Rahmen, was an der relativ soliden Haushaltslage liegt und dem Umstand, dass die bisherige Modernisierungslinie der bislang „hegemonialen“ CSU eindrucksvoll durch die letzten Wahlergebnisse untermauert wurde. Der übergreifende Konsens für das Ausgangsmodell drängt hier jede andere Variante ins Abseits.

Die nächste Abbildung veranschaulicht, dass ein hohes Maß an politischer Interaktion zu radikalen Veränderungen stimuliert. Ist zudem ein Machtwechsel zu verzeichnen, bestehen auch Chancen für ein per se radikales Oppositionsmodell, sollten nicht weitere Gründe entgegenstehen.

	Machtwechsel	kein Machtwechsel
Interaktion hoch	Motivation zu deviantem per se radikalen Oppositionsmodell hoch Beispiel NdS , NRW	Motivation zu Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells hoch Beispiel BW
Interaktion niedrig	Motivation (zu deviantem per se radikalen Oppositionsmodell) geringer	Motivation zu Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells gering Beispiel BY

Mit Blick auf den letzten Aspekt ist anzumerken, dass sich die Möglichkeit zu größeren Maßnahmen entscheidend an konstruktiven oder destruktiven Kräften festmachen lässt. Deutlich wird, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei in den Spitzenverbänden Solidarisierungseffekte mit der jeweiligen Regierung auslöst, sollten die Mehrheiten miteinander korrespondieren. Sollten diese dominant gegenmajoritär ausfallen, sind Blockaden angezeigt. Weitgehend ausgeglichene Verhältnisse finden sich in NdS, was teilweise zur Zurückhaltung der Verbände führt, sollten nicht andere Gründe erheblich sein.¹⁷

Die Stichhaltigkeit der Aussage zeigt sich in BW und NRW. Getragen wird die Reform in BW durch die parteipolitisch korrespondierende Verschränkung zwischen dem Landkreistag und der Regierung. Das Modell wird erst durch den – auf Grund des besonderen Wahlverfahrens der Landräte – dominant schwarz geprägten Verband transportiert und nach Beschluss der Regierung nachhaltig und offensiv von diesem abgesichert. Solche Solidarisierungseffekte sind tendenziell auch in BY zu beobachten. Dort werden die Aspekte jedoch durch die territorial-/verwaltungsstrukturellen Bedingungen überlagert.¹⁸

In NRW sprechen sich die schwarz dominierten Verbände (Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund) mehr für das Regionalisierungsmodell der CDU-geführten Regierung aus. Letztlich absichern lässt sich die These dadurch, dass 1999 eine ähnliche Variante der vormals SPD-geführten Regierung vom Landkreistag abgelehnt wurde. Seit dem Machtwechsel vom Mai 2005 ist beobachtbar, dass sich die konservativ besetzten Verbände in ihren Außendarstellungen zurückhalten und von Blockaden absehen. Trotz der Vorteile gegenüber der rot-grünen Regierungsphase ist bedeutsam, dass die Pläne der CDU-geführten Regierung nur von zwei der drei Verbände gestützt werden, was die Erfolgsaussichten eines Regionalisierungsmodells wieder reduziert. Die Abbildung zeigt die Reformkapazität im Lichte des politischen Wettbewerbs und der parteipolitischen Verschränkungen:¹⁹

	Verschränkung dominant korrespondierend	Verschränkung dominant gegenmajoritär
Interaktion hoch	Möglichkeit zur Radikalität Beispiel BW, NRW	Blockade Beispiel NRW bis 5/2005
Interaktion niedrig	marginale Reform Beispiel BY	marginale Reform Beispiel entfällt

Insgesamt kann das Modernisierungspotenzial der Länder nun besser eingeschätzt werden. Die Ergebnisse lassen sich vereinfacht wie folgt darstellen:²⁰

	Präferenzen der Spitzenverbände auf Grund der Verwaltungs-/ Territorialstruktur und parteipolitischer Verschränkungen	Verwaltungs-komplexität	Ökonomischer Druck / politische Interaktion	Regierungs-konstellationen	Macht-wechsel	Modernisierungs-potenzial
BW	3 pro Regierung	relativ mäßig	relativ hoch	(sukzessive) günstiger	nein	höher
B Y	3 pro Regierung	relativ hoch	relativ mäßig	günstig (Einpartei- regierung)	nein	geringer
NdS	neutral / 3 sukzessive pro Regierung	relativ mäßig	relativ hoch	günstiger	ja	höher
NRW	different / 2 pro Regierung	relativ hoch	relativ hoch	günstiger	ja	geringer
NRW bis 5/2005	different / 1 pro Regierung	relativ hoch	relativ hoch	günstiger	nein	sehr gering

6. Theoretischer Kontext

Zur theoretischen Fundierung der Vorgänge macht es Sinn, den historischen mit dem akteursorientierten Institutionalismus zu kombinieren.²¹ In der Diskussion um Wandel wird die historische Dimension meist ausgeklammert und unterschlagen, dass Verwaltungsstrukturen Produkte historischer Entwicklungen sind. Eine Ausgrenzung scheint nicht richtig zu sein, wie *Becker* bemerkt. Die Geschichte zeigt, wie Organisationen entstehen, sich gänzlich oder nur marginal verändern oder verschwinden und manchmal wiederkehren (1989, S. 896). Nichts ist geschichtslos, so *Seibel* ergänzend. Für die Erklärung ist ein Rückgriff auf die Historie unabdingbar (1997, S. 362), denn auch „history matters. We cannot understand today's choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions“ (*North* 1990, S. 100).

Der historische Institutionalismus hebt hervor, dass die Entscheidungen auf der Grundlage historisch-institutionell geprägter Wahrnehmungen basieren und als Ausdruck von Verlaufsabhängigkeiten zu verstehen sind.²² Für die Variante steht daher der stabile Charakter institutioneller Arrangements, also die Beharrungskraft von Institutionen im Vordergrund. Der Ansatz, der Institutionen vorwiegend selbst zum Erklärungsgegenstand erhebt und speziell die Grenzen einer Veränderbarkeit betont, hilft demnach alleine nicht weiter, da die zentralen Aspekte auf die Bedingungen radikalen Wandels gerichtet sind. Zur Erklärung der Vorgänge in BW und NdS empfiehlt sich mehr noch der akteurszentrierte Institutionalismus, der weitgehend der Frage nach den Ergebnissen institutionell eingebetteten Handelns folgt. Dass institutioneller Wandel im Kontext von Pfadabhängigkeiten steht, betont auch die akteursorientierte Variante in ausreichendem Maße.

Was ferner betont wird, ist der Umstand, dass Reformen nicht nur institutionell gesteuert sind, denn Politik wird letztlich von Akteuren gemacht, die im institutionellen Handlungskorridor interagieren. Eine ungünstige Ausgangssituation macht zwar die besten Konzepte und Strategien zunichte, günstige Konditionen schaffen allerdings Spielräume. Auf Grund dessen sind ergänzend auch die taktischen Einwirkungen der Akteure und ihre strategischen Möglichkeiten bedeutsam (*Mayntz/Scharpf* 1995, S. 39ff., *Scharpf* 2000).²³ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Vetospieler eine kooperative oder kompetitive bzw. destruktive Politik betreiben. Anders als in der Vetospielertheorie unterstellt wird, ist also davon auszugehen, dass institutionell verankerte Vetopositionen und Politikverflechtungen nicht generell die Reformfähigkeit beeinträchtigen. Mit welchen Folgen zu rechnen ist, hängt vielmehr von

den institutionell beeinflussten Strategien der Vetospieler ab. Diese können innovative Politik verhindern, sie können aber auch konstruktiv zu Problemlösungen beitragen und damit eine Reform unterstützen. Wenn die Funktionslogik von Politik erfasst werden will, muss daher das Zusammenspiel von Handlungsbedingungen und -strategien betrachtet werden (*Benz* 2003, S. 207, 230).²⁴

Die institutionell beschränkten Freiräume wurden durch die Regierungen in BW und NdS konsequent genutzt. Ersichtlich ist ferner, dass die historisch geprägten Verwaltungs- und Territorialstrukturen die Modernisierungswege entscheidend anleiten oder blockieren. Derartige Konditionen lösen eine Reform jedoch weder aus, noch können sie eine solche verhindern. Allerdings beeinflussen sie deren Ausrichtung und Verlauf. Die in NRW und BY vergleichsweise komplexen Verhältnisse befördern Blockadesituationen oder zumindest den Umstand, von radikalen Reformen Abstand zu nehmen. Blickt man darüber hinaus auf die 1970er Jahre, so ist feststellbar, dass ein konzentriert dreistufiger Verwaltungsaufbau in vielen Gliedstaaten auch heute noch als wegweisend gilt. Die damals an den Entscheidungen beteiligten Regierungsakteure favorisieren fast durchweg das Ausgangsmodell. Die seinerzeitigen richtungsweisenden Vorgaben entfalten eine stabile, bis in die Gegenwart überdauernde Langzeitwirkung. Wesentlich ist in diesem Kontext, dass die Positionen der Koalitionspartner miteinander harmonisieren. Historisch vorgelagerte Umstände gelten somit als Voraussetzung für das Akteursverhalten, zur Bildung institutioneller Mehrheiten und letzten Endes als Grundbedingung für die Fähigkeit einer Koalition, radikale Reformen effektiv anzugehen.

Was in den Blick gerät, ist die Erfassung politischer Prozesse, die durch den institutionellen Kontext gelenkt werden, welcher auf die Akteurskonstellationen wirkt und der das strategische Handeln der Akteure, deren Interaktionen, Handlungsorientierungen, -ressourcen und letztlich das Politikergebnis beeinflusst. Wie ersichtlich ist, mündet die Verschuldungssituation in einen konfligierenden Diskurs. Der entstehende Parteienwettbewerb wirkt nicht nur dahingehend, dass für die Regierung sukzessive ein Handlungszwang entsteht, sondern auch dergestalt, dass durch die Opposition – bzw. seitens der in den 1970er Jahren von den richtungsweisenden Entscheidungen ausgeschlossenen Parteien – deviante (vom Ausgangsmodell abweichende) und daher per se radikale Oppositionsmodelle kommuniziert werden, was die Konfrontation oft noch intensiviert und radikale Reformen bei einem Machtwechsel wahrscheinlicher werden lässt, sollten nicht weitere Bedingungen entgegenstehen.

Hinzukommen prägende strukturelle Momente. Der ausgeprägte Kommunalisierungsgrad wirkt in NdS stimulierend auf die Handlungsorientierungen fast aller Akteure und damit auf die Ressourcen der Regierung, eine radikale Zweigliedrigkeit durchzusetzen. Im Zusammenspiel mit den vorgenannten Faktoren stehen Strukturreformen ferner überall im Kontext zur Landesgröße und zur Verwaltungskraft der kommunalen Ebene und den damit einhergehenden Erfordernissen um eine Gebietsreform. Die Strukturen wirken auf die Präferenzen und Interaktionsbeziehungen und damit auf die Reformkapazität der jeweiligen Regierung, welche sich ausdehnt, sollten die Ansichten der Verbände weitgehend mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren (siehe BW, BY oder auch NdS). Sollte dies nicht der Fall sein, so sind Blockaden zu erwarten. Überdies werden die Präferenzen durch parteipolitische Verschränkungen zwischen der dezentralen und zentralen Ebene bestimmt. Derartige Einflüsse führen im positiven Sinne zu Solidarisierungseffekten, was eine radikale Reform unterstützt (siehe z.B. BW). Im negativen Sinne sind eher blockierende Wirkungen angezeigt (siehe z.B. in NRW bis Mai 2005).

Die Ausführungen unterstreichen, dass die Modernisierungsrichtung, der Prozess und das jeweilige Ergebnis einerseits durch den institutionellen Rahmen und dessen Auswirkungen auf die Handlungsorientierungen und Ressourcen der Akteure bestimmt ist, was deren Interaktionen, Interessen und Verhaltensweisen beeinflusst. So bildet die Prägekraft institutioneller Faktoren in NRW oder BY einen restringierenden und in BW bzw. Nds einen eher ermöglichenden Handlungskontext. Andererseits wird der Ablauf durch strategisch-taktische Manöver und die Handlungsspielräume der Akteure geleitet. Verwaltungsreformen werden daher durch eine Mischung von institutionellen und nicht institutionellen Einflüssen und durch verschiedene Faktorkonstellationen gelenkt. Eine umfassende (Mittelstufen-) Reform verlangt zunächst nach einer kognitiv-motivationalen Komponente. Im Anschluss daran entscheidet sich, ob eine solche auch durchsetzbar ist. Stimulierend wirkt die sozio-ökonomische Ausgangslage, die Dimension des einschlägigen politischen Wettbewerbs und eine Änderung der Macht- oder Ressourcenstrukturen. Die Chance zu einer Umsetzung verweist hingegen auf die strategischen Einwirkungsmöglichkeiten, auf länderspezifische verwaltungs- und territorialstrukturelle Bedingungen, auf diverse Akteurskonstellationen und historisch geprägte Muster ihres Zusammenwirkens, auf parteipolitische Verschränkungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und schließlich auf die insgesamt aus diesem Kontext resultierenden Akteurspräferenzen und die daraus ableitbaren Vetopositionen. Die Umstände orientieren sich somit an politischen Gesetzmäßigkeiten. Immer spielen innerhalb dieser politischen Rationalität Machtkoordinaten eine dominierende Rolle.

Anmerkungen

- 1 Vgl. *Mittelinstanzenbericht* (1973).
- 2 Vgl. *Wollmann* (1996, S. 11, 2004a), *Bogumil* (2000, S. 125, 2004, S. 8), *Reichard* (2004, S. 97f.) und *Bouckaert* (2004, S. 22ff.).
- 3 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 69f.), *Benz* (1990, S. 372), *Göhler* (1997, S. 21).
- 4 Vgl. *Bogumil* (2004, S. 9), *Lüder* (2004, S. 75).
- 5 Vgl. *Lütz* (2003, S. 37).
- 6 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 79ff., 1990, S. 14ff.), *Hesse* (2003, S. 13ff.), *Bogumil* (2004, S. 13), *Wollmann* (2004b, S. 36ff.), *Kuhlmann* (2004, S. 4ff., 2005, 2007).
- 7 Zu den Größenverhältnissen vgl. z.B. *Reiners* (2008, S. 191f.).
- 8 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 75f, 1990, S. 15), *Benz* (1990, S. 371).
- 9 Sie zeichnen sich durch unterschiedliche Machtpotenziale aus (Verbandsgröße, Personalbestand, Budget, Aufgabenspektrum etc.).
- 10 Vgl. *Schulze* (1997, S. 25), *Jansen* (2000, S. 14), *Naschold/Bogumil* (1997, S. 131), *Pollitt/Bouckaert* (2000), *Bouckaert* (2004, S. 25).
- 11 Das Ausmaß lässt sich z.B. über die Anzahl einschlägiger Drucksachen, Anfragen oder Pressemeldungen des politischen Gegners erfassen, aber auch über eine inhaltlich-qualitative Dimension.
- 12 Vgl. Websites der Städtetage des Jahres 2004.
- 13 Vgl. Websites der Landkreistage (Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, Nds 9/2004, NRW 9/2004).
- 14 Weitere Gründe sind z.B. die marginale Aufgabendezentralisierung, die Beibehaltung einer reduzierten staatlichen Repräsentanz in der Region, die Berücksichtigung kommunaler Belange und die ausgeprägte Vertrauenskultur zwischen Regierung und kommunaler Ebene.
- 15 Die differierenden Ansichten über dreigliedrige Modelle sind in NRW jedoch mehr auf parteipolitische Gesichtspunkte rückführbar.
- 16 Die Grünen neigen zu Oppositionsmodellen, da sie die früheren Entwicklungen nicht mitgemacht haben. In NRW plädieren die bis 2005 mitregierenden Grünen für das Ausgangsmodell, weil die dortige Regierungspolitik überwiegend auf ein solches ausgerichtet war. Bei der FDP BW war die lange ein Oppositi-

- onsmodell vertretende FDP vielfach von der Regierung ausgeschlossen. Von daher hat die Annäherung an die CDU lange Zeit in Anspruch genommen. In NdS stand die FDP immer wieder in Regierungsbündnissen, die Entscheidung von 1972 geht jedoch auf die SPD zurück. Bei der FDP NRW hat man sich im Laufe einer 25-jährigen Regierungspause sukzessive auf ein Oppositionsmodell verständigt.
- 17 Die Präferenzen der Verbände in NdS (und BY) sind ohnehin eher territorialstrukturell determiniert.
 - 18 Der „Bonus“, dass die kooperativ eingestellten kommunalen Gremien vielfach dominant konservativ besetzt sind, dürfte für umfassende Veränderungen in BY daher nicht genügen.
 - 19 Abgebildet sind die parteipolitischen Verschränkungen der Landkreistage zur Regierung. Die Verortung von NRW oben links bedeutet, dass die Möglichkeit zu einer radikalen Reform nur aus Sicht dieser Komponente gegeben ist (Sitze in den Landkreistagen: BW – 21 CDU, 1 FDP, 13 parteilos, kein Sitz der SPD; BY – 49 CSU, 10 SPD, Rest überwiegend Freie Wähler; NdS – 18 CDU, 18 SPD, 2 parteilos; NRW – 27 CDU, 4 SPD; Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, NdS 9/2004, NRW 9/2004).
 - 20 Zu einem ähnlichen Bewertungsverfahren vgl. Wollmann (2002, S. 516ff.).
 - 21 Vgl. Wollmann (2004a), Pollitt/Bouckaert (2000), Reiners (2008).
 - 22 Vgl. Thelen/Steinmo (1992, S. 10ff.), Steinmo/Thelen/Longstreth (1992).
 - 23 Vgl. Schulze (1997, S. 5, 24ff.), Czada/Schimank (2001, S. 133ff., 240).
 - 24 Vgl. Tsebelis (1995).

Literatur

- Becker, Bernd, 1988: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 13-68.
- Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha: Schulz.
- Benz, Arthur, 1990: Institutionspolitik, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden: Nomos, S. 359-374.
- Benz, Arthur, 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: *Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken Ernst M.* (Hrsg.), *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*. Berlin: edition sigma, S. 107-126.
- Benz, Arthur, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Mayntz, Renate/Streek, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden* (Festschrift für Fritz W. Scharpf), Frankfurt a.M.: Campus, S. 205-236.
- Benz, Arthur, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-31.
- Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung der Landesverwaltungen. Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven, in: *Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 123-133. Zugl. *Bogumil, J.*, 1999: In: *ders.* (Hrsg.), *Modernisierung der Landesverwaltungen*, polis Nr. 42/ 1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, S. 5-13.
- Bogumil, Jörg, 2004: Public Sector Reformen. Ansätze, Analysen, Ausblick. Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz am 08.12.2004.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW (Gutachten vom 27.05. 2005 im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster“). Online verfügbar unter: www.ruhr-uni-bochum.de, Stand: 01.08.2005.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia, 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster), Ibbenbüren.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe, 2001: Der „Neue Institutionalismus“. Studienkurs 3704, FernUniv. Hagen.
- Diemert, Dörte, 2005: Steuerung im kommunalen Spitzenverband. Eine Betrachtung nicht-normativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, in: *Verwal-*

- tungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 96. Bd., Heft 3., S. 399-420.
- Giddens, Anthony, 1979: Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, London (u.a.): Macmillan.
- Göhler, Gerhard, 1997: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: ders. (Hrsg.), Institutionenwandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/ 1996), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-56.
- Hesse, Joachim J., 1999: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf.
- Hesse, Joachim J., 2002: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V. Stuttgart.
- Hesse, Joachim J., 2002b: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. München.
- Hesse, Joachim J. unter Mitarbeit von Alexander Götz, Bernhard Bär und Juliane Hübner, 2003: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Hesse, Joachim J. unter Mitarbeit von Alexander Götz, 2004: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktionen, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems.
- Hesse, Joachim J./Benz, Arthur, 1988: Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 69-111.
- Hesse, Joachim J./Benz, Arthur, 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich. USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Jansen, Dorothea, 2000: Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 27. Juni 2000.
- König, Klaus, 1999: Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, 2004: Lokale Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich. Dezentralisierung, Demokratisierung, Ökonomisierung (First Draft). Papier für die Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ vom 23.-25. September 2004 an der Universität Konstanz.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: Die Stellung der Bezirke in europäischen Hauptstädten. Berlin und Paris im Vergleich, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 11 (2005), S. 493-495.
- Kuhlmann, Sabine, 2007: Hauptstadtverwaltungen in Kontinentaleuropa. Berlin und Paris im Vergleich. In: Verwaltungsarchiv, 1/2007, S. 116-135.
- Lüder, Klaus, 2004: Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Berlin: Duncker & Humblot, S. 75-88.
- Lütz, Susanne, 2003: Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper 03/5, Mai 2003, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Mayntz, Renate, 1997: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 65-74.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, u.a. Frankfurt a.M.: Campus, S. 39-72.
- Mittelinstanzenbericht, 1973: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anlagen; vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder).
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 1997: Modernisierung des Staates. Studienkurs 3915, FernUniv. Hagen.

- Nemitz, Carsten, 2000: Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 208.
- North, Douglas C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: University Press
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2000: *Public Management Reform. An international comparison*, 2. erweiterte Aufl., Oxford: University Press.
- Reichard, Christoph, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 87-99.
- Reiners, Markus, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 111-151.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimanke, Dieter, 1978: *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozess* (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 71), Berlin.
- Schulze, Holger, 1997: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, in: Segbers, Klaus (Hrsg.), *Osteuropa-Institut der Freien Univ. Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft*, Heft 4/1997.
- Seibel, Wolfgang, 1997: Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 357-376.
- Statistisches Bundesamt, 2004: *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2004*, Wiesbaden.
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank (Hrsg.), 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press
- Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf, 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 9), Berlin: edition sigma.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press, S. 1-32.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science*, 25, S. 289-325.
- Wollmann, Helmut, 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub*, Basel u.a.: Birkhäuser Verlag, S. 1-49.
- Wollmann, Helmut, 2002: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich, in: König, Klaus (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 489-524.
- Wollmann, Helmut, 2004a: Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich, in: Beyer, Jürgen/Styckow, Petra (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik* (Festschrift für Helmut Wiesenthal), Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-144.
- Wollmann, Helmut, 2004b: Policy change in public-sector reform cross-country perspective. Between convergence and divergence, in: Munshi, Surendra/Abraham, Biju P. (Hrsg.), *Good Governance in Democratic Societies in Cross-cultural Perspectives*, London u.a.: Sage, S. 171-192.

Anschrift des Autors: M.A. Dr. phil. Markus Reiners, Dozent/Lehrbeauftragter an den Universitäten Tübingen und Konstanz, im Geiger 25, 70374 Stuttgart,
E-Mail: markus.reiners@t-online.de

Thomas Pallesen

The fiscal impact of decentralisation: Evidence from Danish local governments

Abstract:

The influence of sub-national political entities is constitutionally sheltered in federalist states. However, decentralisation of political power from central to local government has also gained foothold in unitary states, notably in the Scandinavian countries. In Scandinavia, Denmark stands out as the most decentralised country, probably even more so than most federalist states. The article addresses the fiscal consequences of this decentralisation. On the one hand, fiscal federalist theory expects decentralisation to lead to less local spending. On the other hand, mainstream decentralisation theory as well as classic economic theory predicts that this is not necessarily so: it depends on the preferences of the local population. Thus, if there are pro spending voter attitudes, decentralisation is likely to increase local spending.

The evidence from Danish local governments supports the latter interpretation of the merits of decentralisation. Local governments are not more fiscally prudent than central government, but their spending patterns are much more in line with voter than central policy maker preferences.

Key words: Decentralization, Central Government Grants, Local Government Fiscal Responses, Economic Incentives, Voter Preferences

1. Introduction

Decentralisation of the political power is constitutionally embedded in federal states. In unitary states, local governments are “creatures of the state”. This implies that the central government decides the responsibilities of local governments unilaterally. Nevertheless, decentralisation of political power has gained foothold also in many unitary states, notably in the Scandinavian countries (*Sharpe* 1988, *Page* 1991). In Scandinavia, Denmark stands out as the most decentralised country, probably even more so than most federalist countries.

The article addresses the consequences of decentralising responsibility for service delivery to local governments. According to mainstream political decentralisation theory, one of the virtues of decentralisation is the ability to tailor policies to local preferences (*Sharpe* 1970, *De Vries* 2000, *Nørgaard/Pallesen* 2003). In this respect, the political decentralisation theory is in line with classic economic reasoning. Also according to the economic “decentralisation theorem”, decentralisation increases overall welfare because of the localities’ stronger ability to accommodate local preferences (*Oates* 1972; *Tiebout* 1956). Thus, when determination of the size and composition of local service delivery is

decentralised to the localities, it could be expected that some services are expanded and others reduced, in both cases in accordance with the preferences of the local population.

On the other hand, fiscal federalist theory suggests that decentralisation puts uniform downward pressure on all kinds of local services (*Oates 1999*). Fiscal federalists assume that decentralisation increases local fiscal prudence. Specifically, it is expected that local governments that finance their expenditure either by local taxes or unconditional grants spend less than localities that are reimbursed part of their outlay by central government (*Bradford/Oates 1971*). The reasoning is that localities that bear the full burden of increasing local services themselves are fiscally more prudent than localities that are reimbursed in part by the central government.

However, theories about decentralisation are much stronger and more numerous than our empirical knowledge of the actual impact of decentralising political power to sub-national governments (*DeVries 2000*). Thus, we are not sure whether more decentralisation actually leads to stronger accommodation of voter preferences or whether local governments in reality are fiscally more prudent than central policy makers. Thus, in contrast to the much debated and investigated spending impact of various sources of local incomes increases (*Bailey/Conolly 1998, Becker 1996, Dollery/Worthington 1996, Gramlich 1997, Hamilton 1983, Hines 1995, McGuire 1975, Dougan/Kenyon 1998, Melo 2002*), the fiscal federalist expectation that local governments spend less when fiscal authority is decentralised has yet not convincingly been supported by empirical findings (*Deller/Maher/Lledo 2007*).

The empirical focus of the paper is the profound decentralisation that came as the result of the change of the grant regime in Danish local government from reimbursement of local government expenditure to unconditional lump sum grants independent of actual local government spending. For two reasons, this reform is a fertile ground for investigating the controversial impact of increased decentralisation. First, the new unconditional grants had no strings attached, and in this way the Danish case represents a rare, real world textbook example of a grant regime change and a significant and abrupt increase in the autonomy of local governments (*Chubb 1985, Deller/Maher/Lledo 2007, Gustafsson/Kjulin/Schwarz 2002*). The second reason is that the reform was gradually implemented on different policy areas and the sequential change of funding principle on the local government policy areas increases the possibility of estimating the impact of the change of grant principle on one – more or less popular – policy area vis-à-vis the expenditure development on the other policy areas with unaltered funding principles.

The remainder of the paper is organised as follows. Section 2 briefly outlines Danish decentralisation in a comparative perspective and the empirical design of the study. In Section 3, the empirical study of the expenditure development on the six policy areas is carried out, and finally, in the conclusion the possible generalization of the findings is discussed.

2. Danish decentralisation in a comparative perspective.

Decentralisation, i.e. local governments' ability to shape the public service they deliver, is likely a multidimensional concept (*Page 1991*). One dimension of decentralisation is the number of local government functions and the size of these functions. The basic idea is, of course, that decentralisation increases with the number of functions and the size of outlays of the localities. Another dimension is how these local government responsibili-

ties are financed. Local government financing tends to be a combination of locally raised taxes and central government transfers, and decentralisation is considered to increase with the degree of local government self-financing. The basic idea in this respect is that local governments are assumed to have a greater say when they spend their own money rather than receive them from central government. For the same reason, central government transfers can be divided into two broad types: Transfers with strings attached (e.g. reimbursement of specific local government expenditure) and unconditional grants with no strings attached (*King* 1984, *Oates* 1999). Thus, local government autonomy and level of decentralisation increase when central government transfers to the localities are of the latter rather than the former type.

Of course, if local government service provision and taxation are heavily constrained by central government regulations, local government expenditure and taxes are obviously not truly valid indicators of decentralisation. In the Danish case local governments have rather wide limits for service provision in kind on the three main areas of local government provision: pre-school child care, primary schools and care for the elderly (*Blom-Hansen* 1999, *Pallesen* 2004). On the income side, in order to obtain macroeconomic co-ordination, the level of local government taxation is negotiated between central government and the local government association (Kommunernes Landsforening). Thus, local governments do not always have their way 100 per cent, but it is fair to say that local taxation to a large extent is set in accordance with local preferences (*Blom-Hansen* 1998).

Table 1: Danish decentralisation in a comparative perspective

	Expenditure	Taxation
Local government, pct. of general government		
Denmark	69	32
Nordic countries	58	25
Unitary OECD countries	48	12
Federal OECD countries	55	31
OECD Europe	45	14
Local government, pct. of GDP		
Denmark	17	16
Nordic countries*	14	11
Unitary OECD countries*	9	5
Federal OECD countries*	10	11
OECD Europe*	9	6

Notes: * Unweighted averages.

Data: *OECD*, National Accounts (1997), Revenue Statistics, 1965-1996, (1997).

With the reservation that local expenditure and taxation are circumscribed to varying extents, it can be seen from table 1 that the degree of decentralisation in Denmark is very high in a comparative perspective (*Blom-Hansen/Pallesen* 2001). On both of the two conventional measures of decentralisation, local governments' share of total government expenditure and taxation, Danish local governments rank highest among OECD countries. The figures not only indicate that the importance of Danish sub-national governments is greater than in the other Nordic and European unitary states, but also comparable to local governments in federal OECD countries.

Central government transfers make up the difference between local government expenditure and taxation. As noted, in terms of decentralisation and local government autonomy, it makes a great difference whether central government attaches strings to

these grants. In Denmark, the type of central government transfers changed in the wake of the 1970 local government reform (*Pallesen 2004*). In general, central government financing of local government service provision changed from matching grants to a system of unconditional grants.

This is a textbook example of a change from a centralised, fully stringed transfer system to a decentralised system with full local government autonomy. Before the reform, local government had to spend on specific policy areas in order to obtain central government reimbursement. After the reform, local governments received a similar sized grant but now it was no longer earmarked for a specific policy area. Local governments were now free to spend the entire grant on other policy areas, save the money, or use the grant to reduce local taxation.

In this situation, as noted, fiscal federalists expect local governments to enjoy their new economic freedom to lower their spending on the hitherto reimbursed policy area. On the other hand, conventional political science and economic theory would expect local governments' fiscal reaction to be contingent on the voter popularity of the policy areas at stake. Whether one or the other position is right is an empirical matter. The design of the empirical investigation is the topic of the next section.

3. Design of the study

The change of grant regime took place gradually on different policy areas. Reimbursement of local road expenditure was to be terminated in 1973, reimbursement of public schools and local libraries ended in 1975 and 1984 respectively, and reimbursement of local government child and care for the elderly stopped in 1987. Finally, an intra local government financial reform of special social service with economic incentives similar to the change in the central government financing of local governments took place in 2002.

The sequence of change improves the possibility to evaluate the impact of the reform by comparing the expenditure development in the changed area with other policy areas. The change of grant regime in one policy area – while the funding principle in all other local government areas remains unchanged – increases the likelihood that the change of grant system is actually the root cause of changes in the expenditure development in the affected policy area.

In one of the affected policy areas, public schools, local governments have a legal obligation to take in all students in the relevant age group. A strong increase in the number of applicants puts upward pressure on school expenditure. Irrespective of a change in the funding regime, it is difficult for these municipalities to avoid an increase in total cost in this situation. In general, changes in the population served by the local government may bias the evaluation of the reform. In order to avoid this bias, expenditure per student is also included in the investigation of the impact of the reform.

In two other affected policy areas, pre-school care for children and care for the elderly, local governments have more options to respond to incentives to reduce spending. First, on these two policy areas local governments have some discretion regarding the intake of clients. National law only vaguely describes the local governments' obligation to provide "the needed amount of services", and to some extent local governments decide the coverage of their services.

Second, user fees partly finance both care for the elderly and day care for children. Within broad central government guidelines local governments decide the level of user co-payment. Third, local governments have a broader repertoire of services on these two policy areas. There are two fully substitutable kinds of day care for children: (less expensive) local government sponsored and supervised day care in private homes and (more expensive) day care institutions run by the local governments. Care for the elderly is even more diversified, however, with two major types of services: (less expensive) home care for the elderly and (more expensive) institutionalised services. These services are, at least to some extent, also substitutable. Thus, on care for the elderly and day care for children local governments have more options to reduce spending by increasing user fees and substituting more expensive with less expensive kinds of services. In advance, it seems more likely that the fiscal federalist proposition should gain foothold on these policies.

However, other political-economic factors may also account for an eventual change in the expenditure development in the wake of the change of grant regime (Boyne 1996). Thus, in this context, it may be hypothesized that the high needs or wealth of the localities may moderate, or even nullify, the impact of the change of grant regime.¹

4. Empirical analysis of the change in financing support of local governments

4.1. Local road maintenance

The first major change of the central government's financial support to the local governments takes place in 1972/73 when reimbursement of local road maintenance ends.

Table 2: The impact of the abolishment of reimbursement of local government road maintenance expenditure (real 1970-expenditure) in 1972/73. Aggregate of all 275 local governments

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74
Road maintenance expenditure (mill. DKK)	863	878	758	848
Increase in expenditure (pct.)		1.7	-13.7	11.9

Source: Statistics Denmark.

The reduction of total local road maintenance expenditure the year the reform takes effect indicates that the change of grant regime has an impact. Road maintenance expenditure increases again the year after the reform but it remains below the pre-reform level. Unfortunately, local road expenditure is only reported as the aggregate total of all local government road maintenance expenditure. For this reason, it is not possible to check whether road expenditure is significantly reduced at the disaggregate local level when other confounding factors can explain the expenditure change. However, the aggregate figures support fiscal federalist expectations.

4.2. Public Schools

The second major change of local government financing takes places in the field of public education where 65 per cent of local government expenditure to teachers' salaries used to be refunded by the central government. This open-ended reimbursement system changes in 1975/76.

Table 3: The impact of the abolishment of reimbursement of local government expenditure to teacher salaries (real 1970-expenditure) in 1975/76. Aggregate of all 275 local governments

	1973/74	1974/75	1975/76	1977
Teacher salaries (mill. DKK)	2146	2329	2600	2926
Increase in teacher salaries (pct.)		8.6	11.6	12.5
Teacher salary per student (DKK)	2875	3077	3433	3883
Increase in teacher salary per student (pct.)		7.0	11.6	13.1

Source: Statistics Denmark.

In contrast to the development in road maintenance expenditure, the change of grant regime in public schools does not support the fiscal federalist proposition. Teacher salaries continue to increase after the reimbursement system stops in 1975/76 and the rate of increase in expenditure is even higher after the reform than before. Taking the number of students into account does not change this overall conclusion. The increase in total teacher salary and salary per student is very similar.

From 1973/74, it is possible to get reliable data for the individual local government and to assess the expenditure development in each of the 275 localities. Table 4a and 4b (below) show the result of the regression analysis of the total local expenditure and expenditure per student for all localities. The grant reform is included in the analysis as a dummy variable (years before reform=0, years after reform=1). Number of students and local government wealth are included as control variables. To tap the impact of specific local factors, a dummy for each of the 275 localities is also included in the regression analysis.

Table 4a: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government expenditure to teacher salaries (real 1970-expenditure) in 1975/76. Total expenditure

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	33569.8	5945.5	.090	5.646	.000
Local wealth	-978.4	444.1	-.284	-2.203	.028
No. of students	.939	23.43	.017	.040	.968

Notes: Explained variance (adjusted): .94. Values for local government dummies not shown.

Source: Statistics Denmark.

Table 4b: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government expenditure to teacher salaries (real 1970-expenditure) in 1975/76. Expenditure per student

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	6.251	1.038	.160	6.024	.000
Local wealth	.06	.078	.188	.877	.381
No. of students	-.010	.004	-1.633	-2.346	.020

Notes: Explained variance (adjusted): .83. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

The regression analysis of total expenditure and expenditure per student echoes the aggregate results: The grant reform does have a significant impact on total expenditure and expenditure per student, but contrary to fiscal federalist expectations, the impact is positive.

4.3. Local libraries

Like local roads, libraries are one of the minor local government responsibilities. The automatic central government reimbursement of 20 per cent of local government expenditure on libraries ends in 1984.

Table 5a: The impact of the abolishment of reimbursement of local government expenditure to libraries (real 1979-expenditure) in 1984. Aggregate of all 275 local governments

	1982	1983	1984	1985
Expenditure on libraries (mill. DKK)	1073	1053	1024	1041
Increase in expenditure (pct.)		-2	-3	+2

Source: Statistics Denmark.

Even though expenditure is reduced already in 1983, the reduction of local government expenditure on libraries the year the reform takes effect indicates an impact of the change of grant regime. Library expenditure increases again the year after but remains below the pre-reform level. In sum, the development in the aggregate library expenditure conforms to fiscal federalist expectations.

Table 5b: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government expenditure to libraries (real 1979-expenditure) in 1984. Total expenditure

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	-359.8	64.09	-.033	-5.564	.000
Local wealth	3.002	1.116	.053	2.690	.008

Notes: Explained variance (adjusted): .99. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

The regression analysis also shows that the grant reform had a significant, negative impact on local government spending.

4.4. Pre-school Child Care

In 1987 the 50 per cent central government reimbursement of local government pre-school care expenditure stops. As noted above, in this case local governments have more options to dampen the expenditure development. Local government is allowed to charge users up to 30 per cent of total local government spending on day care, and many local governments have the possibility to respond to the change of grant system by increasing user charges. Also, because child care in kindergarten is more expensive per child than local government sponsored day care in private homes, local government may also respond to the grant reform by increasing the relative share of day care places in private homes and lower the share of places in kindergartens to reduce total expenditure and expenditure per child.

In sum, the impact of the grant reform may have an impact on total child care expenditure and net total expenditure (subtracted user fee) or expenditure per child and net expenditure per child (subtracted user fee).

Table 6a: The impact of the abolishment of reimbursement of local government child care expenditure (real 1982-expenditure) in 1987. Aggregate of all 275 local governments

	1985	1986	1987	1988
Total gross expenditure (mill. DKK)	6512	6774	7136	7396
Increase in total gross expenditure (pct.)		4.0	5.4	3.6
Total expenditure, net of charges (mill. DKK)	4727	4894	5154	5294
Increase in net expenditure (pct.)		3.5	5.3	2.7
Total gross expenditure per child	27,923	28,427	29,002	29,529
Increase in total gross expenditure, per child (pct.)		1.8	2.0	1.8
Net expenditure per child	20,270	20,539	20,946	21,135
Increase in net expenditure per child (pct.)		1.3	2.0	0.9

Source: Statistics Denmark.

Overall, the change of the grant system does not slow down local government day care spending in neither gross nor net expenditure. Only to a limited extent do local governments choose to increase user charges more than the general increase in day care expenditure in the wake of the funding reform, and post-reform growth in net expenditure (total expenditure and expenditure per child) is only slightly lower than the increases in gross expenditure (total expenditure and expenditure per child).

In sum, local governments' expenditure behaviour does not follow fiscal federalist expectations. Expenditure increases even though local governments had opportunities to lower their expenditure by substituting more expensive with less expensive services and increasing user fees.

Table 6b: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government child care expenditure (real 1982-expenditure) in 1987. Total expenditure (net)

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	58.83	277.52	.001	.212	.882
Local wealth	3.909	3.425	.012	1.141	.255
No. of children	39.64	3.734	.942	10.616	.000

Notes: Explained variance (adjusted): .99. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

Table 6c: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government child care expenditure (real 1982-expenditure) in 1987. Total expenditure per child (net)

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	.993	.169	.045	5.888	.000
Local wealth	.002	.002	.025	1.006	.315
No. of children	-.006	.002	-.598	-2.815	.005

Notes: Explained variance (adjusted): .98. Values for local government dummies not shown.

Source: Statistics Denmark.

The regression analyses of the total net expenditure and the net expenditure per child (the two expenditure measures most likely to support the fiscal federalist position) do not change this conclusion. In neither case does the grant reform of the two cases have the impact expected by fiscal federalists. Measured as total expenditure per child, the reform even tends to increase local government expenditure.

4.5. Care for the elderly

The grant reforms of child care and care for the elderly are simultaneous. The two policy areas have other traits in common. Charging the users is an option in both cases and local governments have some flexibility to substitute between an expensive institutionalised service and less expensive home care on both policy areas.

In many ways, the local governments' expenditure responses to the grant reform are similar in the two policy areas. Care for the elderly gross expenditure also increases after the change of grant system, both measured as total expenditure and expenditure per elderly.

Table 7a: The impacts of the abolishment of reimbursement of local government elder care expenditure (real 1970-expenditure) in 1987. Aggregate of all 275 local governments

	1985	1986	1987	1988
Total gross expenditure (mill. DKK)	8448	8522	8956	9001
Increase in total gross expenditure (pct.)		0.1	5.1	0.1
Net expenditure (mill. DKK)	7777	7832	7620	7672
Increase in net expenditure (pct.)		0,1	-2,7	0,1
Gross expenditure per client	45,603	44,971	46,490	45,503
Increase in gross exp. per client (pct.)		-1.4	3.3	-2.2
Net expenditure per client	41,971	41,133	39,556	38,784
Increase in net exp. per client (pct.)		-2.0	-3.8	-2.0

Source: Statistics Denmark.

In contrast, local governments increase user charges more on care for the elderly than on day care for children. The increase in user charges reduces net expenditure. Thus, unlike gross expenditure, net expenditure declines the year after the introduction of the reform, both measured as total net expenditure and net expenditure per client.

However, the regression analysis of total net expenditure and net expenditure per elder (once again the two expenditure measures most likely to support the fiscal federalist position) shows that the grant reform does not have the impact expected by fiscal federalists in either case. Quite to the contrary, when the wealth of the localities and the number of elderly are taken in to account, local government expenditure has increased after the grant reform.

Table 7b: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government elder care expenditure (real 1982-expenditure) in 1987. Total Expenditure (net)

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	14062.3	1720.71	.014	8.172	.000
Local wealth	28.60	25.19	.007	1.135	.257
No. of elderly	-22.97	14.26	-.035	-1.611	.108

Notes: Explained variance (adjusted): .99. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

Table 7c: Regression analysis of the impact of the abolishment of reimbursement of local government elder care expenditure (real 1982-expenditure) in 1987. Total Expenditure per client (net).

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	70.64	19.46	.036	3.630	.000
Local wealth	-.009	.285	-.001	-.033	.974
No. of elderly	-1.369	.161	-1.109	-8.488	.000

Notes: Explained variance (adjusted): .98. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

4.6. Specialized social services

The final reform to be considered is the 2002 change in financing of specialized social services (notably out-of-home placement of children and youngsters). Before the reform, financing of these services was a fifty-fifty local-regional arrangement. In effect, like the cases of central government reimbursement of local roads, schools, day care and elder care, the localities only paid part of the bill when they sent clients to the regional facilities. Like the grant reforms of the central government funding of the localities, the change of funding system of the specialized social services implied that the localities (up to a certain limit) had to pay the full cost of these services. Thus, also in this case, the reform gave the localities an economic incentive to reduce the number of outplacements or substitute more expensive regional provided services (foster homes) with less expensive locally sponsored services (family foster care in private homes) in order to reduce local government spending. There are no local spending figures that allow us to compare expenditure before and after the reform. However, it is possible to estimate the impact of the reform by evaluating the development in the number of outplacements and the service composition (e.g. the use of family foster care in private home).

Table 8a: The impact of the reform of the funding of specialized social services in 2002. Aggregate of all 275 local governments.

	2000	2001	2002	2003
No. of outplacements (total)	13,641	14,171	14,363	13,970
Increase in outplacements (pct.)		3.9	1.4	-2.7
Outplacement frequency (pct. of 0-18 years)	1.13	1.16	1.16	1.12
No. of outplacements in family foster care	6,163	6,492	6,522	6,398
Increase in outplacements in family foster care (pct.)		5.3	0.0	-1.9
Relative share of family foster care (pct.)	45.2	45.8	45.4	45.8

Source: Statistics Denmark.

Table 8a shows that there is a moderate impact of the funding reform. The number of outplacements (and the outplacement frequency) slightly decreases in the second year after the reform. On the other hand, the localities' use of the relatively cheaper family foster care is stable. The regression analysis shows that in terms of outplacement frequency the impact of the grant reform has the "right" direction while the reform has no significant impact on the use of the relatively cheaper family foster care when other factors are taken into account (the social index is a composite measure that taps into the graveness of the localities' social problems).

Table 8b: Regression analysis of the impact of the funding of specialized services in 2002. Outplacement frequency

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	-.009	.007	-.033	1.270	.204
Local wealth	.000	.000	.111	2.402	.017
Social index	.178	.073	.360	2.443	.015

Notes: Explained variance (adjusted): .85. Values for local government dummies not shown

Source: Statistics Denmark.

Table 8c: Regression analysis of the impact of the funding of specialized services in 2002. Relative use of family foster care

	Unstandard. coefficient	Std. error	Beta coefficient	t-value	significance
Grant reform	-.009	.013	-.027	1.270	.516
Local wealth	.000	.000	.071	.974	.331
Social index	-.115	.143	-.186	.799	.424

Notes: Explained variance (adjusted): .62. Values for local government dummies not shown.

Source: Statistics Denmark.

5. Discussion: Is there a pattern in the localities' response to the grant reforms?

In general, the impact of the increase in local government fiscal autonomy due to the change of grant regime from matching grants to lump sum grants is not in line with the expectations of fiscal federalist theory. Largely, only in three of the affected policy areas – local roads, libraries, and specialised social services – does increased decentralisation result in more fiscally prudent local government behaviour.

In the other three policy areas – public schools, day care and care for the elderly – local governments do not reduce expenditure in response to the reform. On the contrary, expenditure tends to increase more after the reform than before.

Table 9: Voter attitudes to public spending on various policy areas, PDI (per cent difference) in the 1980s and 1990s

Voter preferences	PDI 1980s (All)	PDI 1980s (left wingers)	PDI 1980s (right wingers)	PDI 1990s (All)	PDI 1990s (Users)	PDI 1990s (user charges, users)
Pensions to the elderly	60	62	48			
Home care	n.a.			45	67	0
Nursing homes	n.a.			33		
Day care for children	26	33	-9	22	53	-44
Schools	26	28	8	15	43	
Libraries				-12	-6	41
Culture	-31	-31	-41	-23	-15	20
Roads	-35	-33	-27			

Notes: PDI: Per cent difference between voters wishing increased expenditure minus voters wishing lower expenditure (share of voters).

Sources: *Kristensen* (1982), *Winter/Mouritzen* (2001).

With the reservation that voter attitudes towards the various spending items are not entirely consistent measured over the years, the empirical evidence strongly indicates that local services, notably for the elderly, but also day care for children and local schools, enjoy high voter support, while the voters are less willing to spend money on libraries and roads (table 9). Thus, the local governments' expenditure response to the change of the grant regime is in neat accordance with the voter popularity of the different local government responsibilities. Thus, local governments seem to ignore the economic incentive of the change of grant regime in the popular policy areas, whereas the incentive to reduce spending is put to work in less popular local government domains.

Moreover, the different local government policies on user fees for day care and care for the elderly also make sense when voter attitudes towards user fees are considered. As seen from table 9, increased spending in both areas is very popular among the voters and especially users of the services. Nevertheless, elder care users and parents with children in day care hold very different views on user fees. The elderly accept user fees to a much higher extent than parents with children in day care. Thus, the at first sight odd local reaction to increase user fees more on the most popular care for the elderly area than on the less popular day care services for children indicates that local governments have a well developed sensitivity to voter sentiments. At least, local politicians can expect less criticism for raising user fees on care for the elderly than on day care for children.

6. Conclusion

Denmark is probably one the most decentralised Western countries. Local governments' share of taxation and public expenditure is second to few. Central government transfers that fill the gap between local taxation and local expenditure have successively been changed to unconditional grants, providing local governments with even more fiscal autonomy. This setting is a fertile ground for investigating the impact of increased local government autonomy. And the lesson is clear: Decentralisation does not foster fiscal prudence but improves responsiveness to voter attitudes. Thus, spending is not reduced on more popular policy areas – public schools, child care and elder care – while less popular areas – local roads, libraries and specialised social services – are cut back. Classic political and economic theories' high expectations about local governments' ability to accommodate voter preferences have gained empirical support.

Whether the Danish findings can be generalized to other political-economic settings remains an open question. Similar examples of decentralisation are less clear cut in other political settings (see *Deller/Maher/Lledo* 2007). Still, the different impact of similar types of reforms on the various policy sectors has been reported elsewhere (*Deller/Maher* 2005; *Oulasvirta* 1997). Thus also in other countries where fiscal authority has been decentralised is spending on popular policy areas (e.g. health care services in Finland and police and fire protection in the US) more privileged than services like parks and recreation, culture and social services for weak and marginalized groups. In this way, there seems to be a broader picture of decentralisation portraying voter incentives as more important to local policy makers than economic incentives.

Note

- 1 Local political priorities are another factor that may run counter to the incentives inherent in the change of grant regime. Left wing localities run by social democrats are considered to be more inclined to sustain local government spending than localities governed by less spending minded right wing politicians (*Imbeau/Petrý/Lamari* 2001). However, due to the design of the study with dummies for all localities (see below) it is not possible to include a measure for the political orientation of the localities (which is constant throughout the investigated four year period).

References

- Bailey, Stephen J./Connolly, Stephen, 1998: The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research, in: *Public Choice* 95, p. 335-361.
- Blom-Hansen, Jens, 1998: Macroeconomic control of subcentral governments: experience from the USA and Scandinavia, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 16, p. 323-340.
- Blom-Hansen, Jens, 1999: Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals, in: *Journal of Public Policy* 19, p. 237-264.
- Blom-Hansen, Jens/Pallesen, Thomas, 2001: The Fiscal Manipulation of a Decentralized Economy: Macroeconomic Policy in Denmark, in: *Environment and Planning: Government and Policy* 19, p. 607-623.
- Boyne, George A., 1996: *Constraints, Choices, and Public Policies*. London: JAI Press.
- Bradford, D.F./Oates Wallace E. 1971: The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decision, in: *Quarterly Journal of Economics* 85, p. 416-439.
- Chubb, John E., 1985: The Political Economy of Federalism, in: *American Political Science Review* 79, p. 994-1015.
- De Vries, Michel, 2000: The rise and fall of decentralisation: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, in: *European Journal of Political Research* 38, p.193-224.
- Deller, Steven/Maher, Craig, 2005: Categorical Municipal Expenditures with a Focus on the Flypaper Effect, in: *Public Budgeting & Finance* 25, p. 73-90.
- Deller, Steven/Maher, Craig/Lledo, Victor, 2007: Wisconsin Local Government, State Shared Revenues and the Illusive Flypaper Effect, in: *Public Budgeting, Accounting and Finance Management* 19, p. 200-220.
- Dollery, B.E./Worthington, A.C., 1996: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: *Journal of Economic Surveys* 10, p. 261-297.
- Dougan, William R./Kenyon, Daphne A., 1988: Pressure Groups and Public Expenditure: The Flypaper Effect Reconsidered, in: *Economic Inquiry* 26, p. 159-170.
- Gramlich, Edward M., 1977: A Review of the Theory of Intergovernmental Grants, in: Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA: Heath.
- Gustafson, Björn/Kjulin, Urban/Schwarz, Brita, 2002: Central-Local Government Relations in Transition: The Case of Swedish Child Care, in: *Public Choice* 110, p. 305-325.
- Hamilton, Bruce W., 1983: The Flypaper Effect and Other Anomalies, in: *Journal of Public Economics* 22, p. 347-361.
- Hines, James R./Thaler, Richard H., 1995: Anomalies: The Flypaper Effect, in: *Journal of Economic Perspectives* 9, p. 217-226.
- Imbeau, Louis M/Petrý, François/Lamari, Moktar, 2001: Left-Right Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis, in: *European Journal of Political Research* 40, p. 1-29.
- King, David N., 1984: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: George, Allen & Unwin.
- Kristensen, Ole P., 1982: Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?, in: *European Journal of Political Research* 10, p. 35-52.
- McGuire, Martin, 1975. An Economic Model of Federal Grants and Local Fiscal Response, in: Oates, Wallace E. (ed.), *Financing the New Federalism*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Melo, Ligia, 2002: The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case, in: *Public Choice* 111, p. 317-345.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne/Pallesen, Thomas 2003: Governing Structures and Structured Governing: Local Political Control of Political Services in Denmark, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, p. 543-562.
- Oates, Wallace E., 1972: *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E., 1999: An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature* 37, p. 1120-1149.
- OECD, 1997: *National Accounts*. Paris: OECD.
- OECD, 1997: *Revenue Statistics*. Paris: OECD.

Oulasvirta, Lasse, 1997: Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants, in: *Public Choice* 91, p. 397-416.

Page, Edward C., 1991: *Localism and Centralism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Pallesen, Thomas, 2004: *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Sharpe, L.J., 1970: Theories and Values of Local Government, in: *Political Studies* 18, p. 153-174.

Sharpe, L.J., 1988: Local Government Reorganisation: General Theory and United Kingdom in Practice, in: *Dente, Bruno/Kjellberg, Francesco* (eds.), *The Dynamics of Institutional Change*, London & Beverly Hills, CA: Sage.

Statistics Denmark. www.statistikbanken.dk

Tiebout, Charles M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditure, in: *Journal of Political Economy* 64, p. 415-424.

Winter, Søren/Mouritzen, Poul Erik, 2001: Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions, in: *European Journal of Political Research* 39, p. 109-143.

Anschrift des Autors: Professor Thomas Pallesen, Department of Political Science, Aarhus University, DK 8000C Aarhus

E-mail: pallesen@ps.au.dk

Reto Steiner

Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?

Zusammenfassung

Die Schweiz erlebt eine Phase der politischen Umgestaltung. Die zahlreichen Reformaktivitäten im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verschonen kaum einen Bereich des politischen Lebens. Besonders zahlreich sind die Veränderungen in den 2'706 Gemeinden. Im Artikel wird der Frage nachgegangen, ob sich die Strukturen der Gemeinden durch die aktuellen Reformbestrebungen einander annähern oder ob ein Auseinanderdriften beobachtet werden kann. Datenbasis für die Untersuchung sind drei Befragungen der Schweizer Gemeinden zwischen 1994 und 2005. Die Analyse zeigt auf, dass eine gewisse annähernde Entwicklung bezüglich der administrativen und politischen Strukturen stattfindet, diese aber vor allem innerhalb der einzelnen Schweizer Kantone und innerhalb einzelner Gemeindetypen beobachtet werden kann.

Schlagerworte: Institutioneller Wandel, Reformen, Schweizer Gemeinden

Abstract

Institutional Change of Swiss Local Authorities: Do Reforms Lead to Convergence?

Switzerland is currently going through a phase of political restructuring. The numerous reform activities at the beginning of the twenty-first century leave almost no area of political life untouched. The reforms are particularly abundant in the 2'706 municipalities. Accounting for the fact that there are big socio-economic differences between the municipalities as well as their political systems, we investigate whether the municipalities are headed for divergence or convergence as a result of these reforms. The empirical results are derived from three surveys of the local authorities conducted between 1994 and 2005. The results indicate that the municipalities do converge in regard to their administrative and political structure. However, the convergence appears to be limited to the single cantons and observable only among certain types of municipalities.

Keywords: Institutional Change, Municipal Reforms, Swiss Local Authorities

1. Einleitung

Die schweizerische Gemeindelandschaft ist ausgesprochen heterogen. Die 2'706 Gemeinden (Stand: 1. Oktober 2008) unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Größe, ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, ihrer politischen Organisation und den in ihnen aktiven politischen Akteuren (vgl. *Ladner* 2008). Im Gegensatz zu den meisten nord-europäischen Staaten ist hierzulande nie der Versuch unternommen worden, die Gemeinden zusammenzulegen und so die Größenunterschiede zu verringern (vgl. *Steiner* 2007). Die weitreichende Autonomie der Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Or-

ganisation sowie kulturelle und soziale Differenzen haben dazu beigetragen, dass sich bis heute beachtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gehalten haben. Allerdings ist der soziale Wandel der letzten Jahrzehnte auch an den Gemeinden nicht spurlos vorüber gegangen. Neue Aufgaben sind auf die Gemeinden zugekommen und Leistungsgrenzen haben sich bemerkbar gemacht (vgl. *Geser et al.* 1996). In jüngerer Zeit ist mit zahlreichen Reformen versucht worden, diesen Herausforderungen gerecht zu werden (vgl. *Steiner* 2006).

Mit den Reformvorhaben stehen die Schweizer Gemeinden nicht alleine da. Auf lokaler Ebene werden seit Ende der 1980er Jahre weltweit überdurchschnittlich viele institutionelle Reformen durchgeführt. *Caulfield/Larsen* sprechen von einem „globally occurring phenomenon“ (*Caulfield/Larsen* 2002, S. 9). Die Reformvorhaben verfolgen teilweise ähnliche Muster, wie etwa die in den angelsächsischen und westeuropäischen Ländern verbreitete Einführung von Public Management Instrumenten auf kommunaler Ebene zeigt. Allerdings gibt es auch unterschiedliche Reformverläufe, wie die Einführung partizipatorischer oder direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten, die nicht überall mit gleicher Intensität betrieben wird.

Von Interesse ist die Frage, in wie weit die Veränderung der Problemlage und die Gemeindereformen in den letzten Jahren dazu geführt haben, dass sich die Gemeinden einander angeglichen haben. Die Fragestellung thematisiert die in der Literatur intensiv geführte Diskussion über eine mögliche Konvergenz oder Divergenz der Reformstrategien (vgl. *Wollmann* 2008, S. 21) und der Ausgestaltung der lokalen Einheiten des öffentlichen Sektors. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die Globalisierung und finanzielle Probleme die Gemeinden dazu verleiten, sich entlang konvergenter Entwicklungslinien bewegen. Auf der anderen Seite wird ausgehend von empirischen Befunden daran festgehalten, dass sich länder- oder zumindest ländergruppenspezifische Unterschiede beruhend auf institutionell und kulturell unterschiedlichen Traditionen in absehbarer Zeit halten werden (vgl. *Christensen/Lægreid* 2002, S. 20ff.; *Pollitt/Bouckaert* 2002, S. 96).

Ziel dieses Beitrags ist es, auf verschiedenen strukturellen und institutionellen Dimensionen empirisch zu überprüfen, ob Konvergenz oder Divergenz die Entwicklung der Gemeinden in der Schweiz bestimmt. Die Grundfrage lautet: Wurden die Schweizer Gemeinden in den letzten Jahren ähnlicher oder lassen sich unterschiedliche Entwicklungspfade ausmachen? Berücksichtigt werden dabei die Struktur der Gemeinden, ihre Probleme bei der Aufgabenerfüllung und die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme. Damit sind zugleich auch die wichtigsten Bereiche angesprochen, welche im internationalen Vergleich für die Typologisierung von Gemeindesystemen berücksichtigt werden, nämlich die territoriale Gliederung, die Organisation der Aufgabenerbringung und die politische Organisation (vgl. *Goldsmith* 1999; *Hesse/Sharpe* 1991; *Wollmann* 2002, S. 25). Datenbasis für die Untersuchung sind ausgewählte Items von drei selbst durchgeführten Befragungen der Schweizer Gemeinden zwischen 1994 und 2005. Dabei wurden alle Gemeindeschreiber befragt (Leiter der Verwaltung).

2. Erklärungsansätze für annähernde und gegenläufige Entwicklung

Die nachfolgende Diskussion der Gemeindeentwicklung in der Schweiz wird hypothesengeleitet durchgeführt. Diese Hypothesen sind zum Teil gegensätzlich, weil Argumente

sowohl für eine sich annähernde als auch für eine gegenläufige Entwicklung sprechen. Der Artikel soll erste Anhaltspunkte geben, welche Hypothesen aufgrund der Empirie als erhärtet gelten können.

H1: Die Schweizer Gemeinden nähern sich einander an (Konvergenzhypothese)

Ein wettbewerbsorientierter Ansatz würde postulieren, dass sich die Gemeinden langfristig nach einem „*one best way*“ organisieren und sich so annähern. Kurz- und mittelfristig werden zwar verschiedene Reformvorhaben getestet, aber mit der Zeit passen sich die Gemeinden bezüglich Struktur, Prozessen, Strategie und Kultur den erfolgreichsten Gemeinden an, jedenfalls so weit es die Rahmenbedingungen wie bspw. die topografische Lage zulassen. Dies geschieht nicht unbedingt freiwillig, sondern auch aus einem Druck heraus, da die zurückhaltenden Gemeinden sonst an Standortattraktivität verlieren und die Bevölkerung abwandert.¹ Es handelt sich um eine Form der „*variation and selection*“, also das Modell der Evolution (March/Olsen 1989, S. 58ff.). Institutionen verändern sich, um den Ansprüchen und Anforderungen einer sich ändernden Umwelt gerecht zu werden. Die Änderungen erfolgen durch Ausprobieren, Wettbewerb und „Überleben“ gegenüber der Konkurrenz, und am Schluss setzt sich ein bestes Modell durch, das konsequent nachgeahmt wird. Das Wissen über geeignete Reformen verbreitet sich auf verschiedenen Kanälen: Durch Aus- und Weiterbildungen, Publikationen, Periodika sowie durch Forschung und Beratung werden Reformmodelle in die einzelnen Gemeinden diffundiert.

Eine Tendenz zur Konvergenz kann auch mit dem Ansatz des „*policy transfer*“ erklärt werden, wobei hier nicht zwingend davon ausgegangen werden muss, dass sich alle Gemeinden auf lange Sicht konsequent anpassen (vgl. Dolowitz/Marsh 2000; Peters 1997). Erklärungsgründe, die hier angefügt werden, sind etwa die zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen der territorialen Einheiten angesichts grenzübergreifender Probleme, einfachere und schnellere Informations- und Kommunikationswege und die Politik transterritorialer Organisationen und Verbände. Dazu gehört weiter der *Mimetismus* oder das *Kopieren von neuen Lösungen* (vgl. March/Olsen 1989, S. 58ff.), unabhängig davon, ob diese bereits erprobt sind oder nicht.

H2: Die Schweizer Gemeinden nähern sich einander nicht an (Divergenzhypothese)

Für eine Divergenz oder jedenfalls eine fehlende Konvergenz gibt es ebenfalls verschiedene Argumente. So kann vermutet werden, dass bezüglich der Entwicklung der Gemeinden eine *Pfadabhängigkeit* (vgl. Pierson 2000) besteht, d.h. dass ihre Vergangenheit resp. vorhandenen Ressourcen auch ihr künftiges Handeln prägen. Verschiedene Rahmenbedingungen sind kurz- bis mittelfristig (z.B. politische Kultur, Verwaltungskultur, Infrastruktur) oder sogar für immer (z.B. Topografie) unveränderbar.

Das Aufbauen auf vorhandenen Ressourcen wird von der ressourcenorientierten Strategielehre als Stärke einer Organisation gesehen (vgl. Hamel/Prahalad 1989): Eine Gemeinde zeichnet sich durch ganz spezifische Ressourcen aus, wie sie keine andere Gemeinde in gleicher Form hat. Indem eine Gemeinde einen „Wettbewerbsvorteil“ basierend auf diesen spezifischen Ressourcen aufbaut, macht sie sich einzigartig und schwer imitierbar. Kurz- bis mittelfristig kann sich eine Gemeinde profilieren, wenn sie ein anderes Vorgehen wählt als andere Gemeinden und sich durch eine solche *Differenzierungsstrategie* einen Vorteil schafft.

Die *Public-Choice-Theorie* argumentiert, dass die Gemeinde als ein Mittel zur Befriedigung von Bedürfnissen der in ihr wohnhaften Individuen verstanden werden kann. Tiebout geht nun davon aus, dass „the consumer-voter may be viewed as picking that

community which best satisfies his preference pattern for public goods“ (*Tiebout* 1956, S. 418). Die Gemeinden orientieren sich deshalb an den Bedürfnissen ihrer Einwohner, was eher eine Differenzierung als eine Konvergenz zur Folge hat: So sind beispielsweise in Bergregionen und Zentren die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Leistungen unterschiedlich. Die Gemeinden werden in den jeweiligen Gemeinden ein unterschiedliches Dienstleistungsbündel anbieten.

H3: Konvergenz resp. Divergenz findet innerhalb von Subgruppen statt

Die beiden bisherigen Hypothesen haben implizit angenommen, dass sich die Gemeinden der gesamten Schweiz einander annähern oder unterschiedliche Entwicklungspfade einschlagen. Ob dies zutrifft, ist aber mehr als fraglich. Die Gemeinden gehören nämlich zum Bereich der inneren Organisation der 26 Kantone, welche die Glieder des schweizerischen Bundesstaates bilden, und stehen unter deren Oberaufsicht. Es ist den Kantonen überlassen, die Gemeinden zu organisieren und deren Aufgaben zu bestimmen. Dieser starke Einfluss der Kantone dürfte sich auf die Entwicklung der Gemeinden auswirken. Es ist deshalb zu vermuten, dass eine Konvergenz resp. Divergenz nicht unbedingt schweizweit zu beobachten ist, sondern vielmehr *innerhalb der Kantone*.

Nebst der Kantonszugehörigkeit dürfte auch die *Gemeindegröße* oder der *Gemeindetyp* entscheidend sein für die Beobachtung von Konvergenz resp. Divergenz. Institutionen wie Gemeindeparlamente oder Reformen wie New Public Management sind wohl eher auf größere Gemeinden zugeschnitten. Zudem haben abgelegene Gemeinden in einer Bergregion tendenziell andere Bedürfnisse als städtische Agglomerationen. Eine Annäherung der Gemeinden ist in einem solchen Fall nur beschränkt möglich, da die Gemeinde ihren Standort nicht wechseln kann.

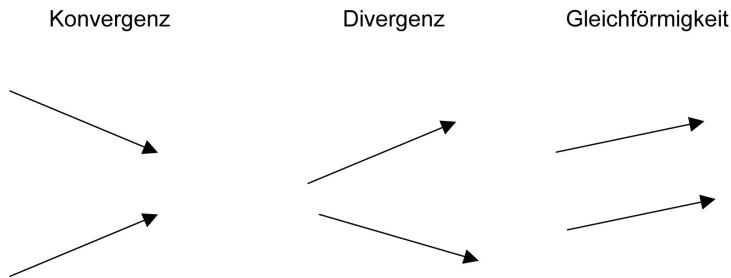
Differenzen bestehen möglicherweise nicht nur zwischen ausgewählten Gruppen von Gemeinden. Auch bezüglich einzelner Aspekte der Gemeinden kann es unterschiedliche Entwicklungsmuster geben. Zu prüfen ist die Konvergenz resp. Divergenz beispielsweise bei der territorialen Gliederung, bei der Organisation der Aufgabenerbringung und bei der politischen Organisation. Es ist wahrscheinlich, dass zwischen verschiedenen Formen der Konvergenz unterschieden werden muss und nicht die gesamte Gemeinde diesem Phänomen unterworfen ist.

H4: Nebst Konvergenz resp. Divergenz kann es auch zu einer gleichförmigen Entwicklung kommen

Nebst Konvergenz und Divergenz existiert mit der Gleichförmigkeit ein weiteres Entwicklungsmuster. Dass Gemeinden dieselben Reformen durchführen, muss nicht unbedingt heißen, dass sie einander ähnlicher werden. Für ein besseres Verständnis dieser Variante drängt es sich auf, auf die Unterscheidung zwischen der Reformtätigkeit und dem angestrebten Endzustand einer Reform hinzuweisen. Verkleinern beispielsweise alle Gemeinden ihre Exekutiven, bleiben die Unterschiede zwischen Gemeinden mit großen und solchen mit kleinen Exekutiven bestehen. Zu einer Angleichung käme es nur dann, wenn lediglich die großen Exekutiven verkleinert würden.

Schematisch dargestellt entwickeln sich die Gemeinden wie folgt: Im ersten Fall (H1 und H3) gleichen sich die Gemeinden einander an, im zweiten Fall (H2) werden die Unterschiede größer und im dritten Fall (H4) kommt es zu keiner Veränderung der Unterschiede (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Konvergenz, Divergenz und Gleichförmigkeit



3. Empirische Ergebnisse

Territoriale Basis der Gemeinden

Die Einwohnerzahl der 2'706 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich. Die größte Gemeinde Zürich zählt 358'540 Einwohner, auf der anderen Seite der Skala findet sich Corippo im Kanton Tessin, welche als eigenständige Gemeinde nur 19 Einwohner umfasst. Auf die ganze Schweiz bezogen liegt der Medianwert für die Gemeinden bei 1'018 und der Mittelwert bei 2'797 Einwohnern (Stand: 1. Januar 2008).

Ein Indiz für eine Konvergenz der Gemeinden hinsichtlich ihrer territorialen Basis wäre eine Reduktion der Zahl der *kleinen Gemeinden* und damit einhergehend eine Angleichung der Größenunterschiede. Schliessen sich sowohl *große als auch kleine Gemeinden* zusammen, dann entspricht dies einer gleichförmigen Entwicklung.

Bei *unveränderter* und nur schwach zurückgehender Zahl der Gemeinden bleiben die Unterschiede bestehen, falls die Bevölkerungsentwicklung in allen Gemeinden gleichmäßig verläuft. Kommt es zu *Verschiebungen der Bevölkerung* zwischen einzelnen Gemeindetypen, ist auch Divergenz (bei Metropolisierung und Wanderung in die Städte) und Konvergenz (bei Besiedlung der Randregionen) möglich.

Veränderung des Gemeindebestandes

In den meisten europäischen Ländern fanden nach dem 2. Weltkrieg großflächige Gebietsreformen statt, welche zu einer Konvergenz der Gemeinden bezüglich ihrer territorialen Struktur führten. Dabei stieg die durchschnittliche Gemeindegröße an. Zudem fand eine Annäherung der Strukturen und Prozesse innerhalb der Kommunen statt. Möglich wurde dies, weil in den meisten Ländern Gebietsreformen durch die nationalen Behörden verordnet werden konnten (vgl. Steiner 2007).

Die Schweiz reiht sich zusammen mit wenigen anderen europäischen Ländern („Mittelmeergruppe“: u.a. Griechenland, Italien und Frankreich) nicht in den Kanon der Länder mit großflächigen Gebietsreformen ein: Im Jahre 1850, zwei Jahre nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates, zählte die Schweiz 3'205 Gemeinden. Seither ist der Nettobestand lediglich um 15.6% auf 2'706 Gemeinden zurückgegangen (vgl. Bundesamt für Statistik 1992, S. XX; Bundesamt für Statistik 2008). Wenn man bedenkt, dass seit der Gründung des Bundesstaates gesellschaftlich große Umwälzungen stattfanden,

den, ist die Anzahl der Gemeinden äußerst stabil geblieben. Es kann von einer der großen Konstanten in der politischen Landschaft gesprochen werden. Wichtige Gründe für die wenigen Gemeindezusammenschlüsse mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine große politische Bedeutung haben. Zudem sind sie verhältnismäßig autonom und für einen großen Teil von Aufgaben zuständig. In der Regel ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nötig, was Zusammenschlussvorhaben erschwert. In 11 von 26 Kantonen kann die Bevölkerung zudem das Referendum ergreifen.

Nach wie vor bestehen schweizweit beachtliche Unterschiede hinsichtlich der Größe der Gemeinden. Denkbar ist jedoch, dass es eine Konvergenz innerhalb von Subgruppen gibt, beispielsweise innerhalb von Kantonen. Um dies zu prüfen, muss analysiert werden, wo die bisherigen Zusammenschlüsse stattfanden.

Die bislang durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse beschränken sich auf wenige Kantone. Tabelle 1 zeigt die Veränderung des Gemeindebestandes in den einzelnen Kantonen zwischen 1941 und 2008. In 2 Kantonen zählt man 2001 mehr Gemeinden als 1941. In 11 Kantonen hat sich die Zahl Gemeinden nicht verändert. Nur einen leichten Rückgang von weniger als 10% des Gemeindebestandes verzeichnen 6 Kantone. Ein größerer Rückgang als 10% findet sich in 7 Kantonen (Thurgau, Bern, Freiburg, Schaffhausen, Tessin, Luzern und Glarus).

Der Rückgang im Kanton Bern ist nicht primär auf Gemeindezusammenschlüsse zurückzuführen, sondern auf die Neugründung des Kantons Jura im Jahre 1978, welcher aus einem Teil des Kantons Bern herausgelöst wurde, und den Kantonswechsel des Laufentals zu Basel-Land.

Bei den Gemeindezusammenschlüssen seit dem 2. Weltkrieg handelt es sich mehrheitlich um Zusammenschlüsse von kleineren Gemeinden mit i.d.R. weniger als 3000 Einwohnern. Vereinzelt schlossen sich aber auch Städte mit umliegenden Gemeinden zusammen (z.B. Lugano, Rapperswil-Jona und im Jahre 2009 Luzern). Die Gemeindereform des Kantons Thurgau in den 1990er Jahren ist ein Spezialfall, weil sie zum Ziel hatte, den Gemeindedualismus aufzuheben. Es ging darum, die Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden umzuwandeln. Diese Reform wurde vom Kanton verordnet und die Gemeinden hatten Mitwirkungsrechte.

Die Kantone Freiburg und Tessin mit den meisten Zusammenschlüssen fördern die Fusionen mit finanziellen Beiträgen und Beratung. Der Kanton Tessin hat in einzelnen Fällen Gemeinden sogar zwangsweise zusammengelegt (vgl. *Steiner* 2002, S. 69). Dies ist schweizweit nach wie vor die Ausnahme.

Tabelle 1: Veränderung der Gemeindezahl zwischen 1941 und 2008
(Stand: 1. Oktober 2008). Quellen: Bundesamt für Statistik: Diverse Jahrgänge

	1941	1960	1980	2008	Veränderung absolut	Veränderung prozentual
TG	203	201	181	80	-123	-60.6
BS	3	3	3	3	0	0.0
AI	6	6	6	6	0	0.0
BE	496	492	410	395	-101	-20.4
FR	284	284	266	168	-116	-40.8
NE	62	62	62	62	0	0.0
ZH	171	171	171	171	0	0.0
GR	221	221	215	203	-18	-8.1
NW	11	11	11	11	0	0.0
VS	170	169	163	153	-17	-10.0
AG	233	233	231	229	-4	-1.7
SH	36	35	34	32	-4	-11.1
TI	257	253	247	181	-76	-29.6
SO	132	132	130	125	-7	-5.3
LU	107	107	107	96	-11	-10.3
SG	91	91	90	88	-3	-3.3
VD	388	388	385	376	-12	-3.1
UR	20	20	20	20	0	0.0
OW	7	7	7	7	0	0.0
ZG	11	11	11	11	0	0.0
AR	20	20	20	20	0	0.0
SZ	30	30	30	30	0	0.0
GL	29	29	29	25	-4	-13.8
GE	45	45	45	45	0	0.0
BL	74	74	73	86	12	16.2
JU	0	0	82	83	83	-
Total	3107	3095	3029	2706	-401	-12.9

Anmerkung: Der Kanton Jura existiert seit 1. Januar 1979.

Die künftige Entwicklung der Gemeindezusammenschlusspolitik deutet auf eine Beschleunigung hin: Die Befragung der Schweizer Gemeinden von 2005 zeigt, dass 22.6% aller Schweizer Gemeinden konkrete Zusammenschlusspläne haben. Die konkreten Projekte lassen sich zwar häufiger in den ganz kleinen Gemeinden finden, aber auch größere Gemeinden haben entsprechende Pläne (Tabelle 2). Dies stützt die Konvergenzthese nur teilweise.

Tabelle 2: Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne nach Gemeindegröße

Gemeindegröße	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent	n
bis 249	32.9	304
250-499	27.7	310
500-999	21.6	407
1'000-1'999	20.1	393
2'000-4'999	18.4	380
5'000-9'999	14.9	141
10'000-19'999	10.5	57
20'000-49'999	15.8	19
50'000-99'999	50.0	2
ab 100'000	40.0	5
Alle Gemeinden	22.6	2'018

Anmerkung: Cramér's V=0,12 (signifikant auf dem 1%-Niveau)

Am meisten Zusammenschlussprojekte gibt es wie bis anhin in ausgewählten Kantonen: Im Kanton Tessin befinden sich 53.2% der Gemeinden in der Planungsphase, davon zählen lediglich 7% mehr als 2'000 Einwohner. Die kantonalen Behörden wollen die Anzahl der Gemeinden stark reduzieren, da es im Tessin sehr viele kleine Gemeinden hat und diese nach Ansicht des Kantons an Leistungsgrenzen stossen. Auch der Kanton Freiburg zeigt sich weiterhin fusionsfreudig (67.7%). Nur 21% der Fälle betreffen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern. In diesen beiden Kantonen wird also die Konvergenzhypothese gestützt. Vereinzelte Projekte gibt es in 20 weiteren Kantonen. Überdurchschnittlich viele Projekte finden sich in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz, während beispielsweise Public Management-Projekte vorwiegend in der Deutschschweiz realisiert werden.

Die Projekte konzentrieren sich nach der Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik auf agrarisch-periphere Gemeinden, Zentren und industriell-tertiäre Gemeinden (vgl. Tabelle 3).² Die vielen Projekte in den ländlichen Gemeinden erstaunen nicht sonderlich, stoßen doch einige dieser Gemeinden an Leistungsgrenzen und haben Mühe, genügend Kandidierende für die politischen Ämter zu finden. Zudem orten verschiedene Kantone bei diesen Gemeinden Handlungsbedarf. Vermutlich ebenfalls erklärbar sind die Eingemeindungsprojekte der Zentrums Gemeinden, die eine gerechtere Verteilung der Lasten wünschen. Bereits im Jahre 1998 waren Zusammenschlussprojekte vor allem in den agrarisch-peripheren Gemeinden und den Zentren relativ weit verbreitet.

Tabelle 3: Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne nach Gemeindetyp

Gemeindetyp	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent (2005)	n	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent (1998)	n
Zentren	28.3	53	12.3	65
Suburbane Gemeinden	16.3	172	3.9	231
Reiche Gemeinden	12.5	64	2.7	75
Periurbane Gemeinden	22.3	364	11.2	446
Touristische Gemeinden	22.8	92	6.1	115
Industriell-tertiäre Gemeinden	27.8	273	8.3	313
Ländliche Pendlergemeinden	23.0	331	8.7	426
Agrarisch-gemischte Gemeinden	18.4	391	2.6	456
Agrarisch-periphere Gemeinden	28.4	225	9.0	267
Alle Gemeinden	22.4	1965	7.3	2'394

Anmerkung: 2005: Cramér's $V=0,08$; 1998: Cramér's $V=0,12$ (signifikant auf dem 1%-Niveau)

Als Fazit kann gesagt werden, dass *innerhalb einzelner Kantone* eine gewisse Konvergenz bezüglich der territorialen Gemeindestruktur feststellbar ist. Es sind Kantone mit einer expliziten Gemeindezusammenschlusspolitik. Projekte werden durch materielle (z.B. finanzielle Unterstützung) und immaterielle Anreize (z.B. gesetzliche Grundlagen und Beratung) gefördert. Insbesondere kleinere Gemeinden haben sich in diesen Kantonen bislang zusammengeschlossen und so die Streuung der Gemeindegrößen verringert. Von einer einheitlichen Entwicklung in der Schweiz kann aber keineswegs gesprochen werden, finden sich doch auch umgesetzte oder zumindest beschlossene Projekte, wo eine große Zentrumsstadt mit umliegenden Gemeinden fusioniert.

Eine genauere Evaluation von Gemeindezusammenschlüssen bestätigt, dass Gemeindezusammenschlüsse nicht nur zu einer gewissen Konvergenz bezüglich der territorialen Struktur führen, sondern auch bezüglich der Strukturen und Prozesse des politisch-admini-

nistrativen Systems. Bei 22 als Fallstudien untersuchten Gemeinden, welche sich zu fünf Gemeinden zusammengeschlossen hatten, konnte beispielsweise festgestellt werden, dass Gemeindezusammenschlüsse zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität führten. Das Leistungsniveau des größten Fusionspartners bildete jeweils den Maßstab. Die milizmäßigen Strukturen der kleineren Gemeinden sind zudem durch jene der bereits zuvor professionell organisierten größten Gemeinde ersetzt worden (vgl. *Steiner* 2002, S. 443ff.).

Veränderung der Einwohnerzahl

Stärker als die Anzahl Gemeinden hat sich die Anzahl der Einwohner in den einzelnen Gemeinden verändert. Die Einwohnerzahl der Schweiz hat sich seit 1950 von 4.7 auf 7.6 Mio. erhöht. Von einer gleichförmigen Entwicklung kann einzig insofern gesprochen werden, als die Bevölkerungszahl in den meisten Gemeinden gewachsen ist, die Erhöhung verteilt sich aber ungleich auf die unterschiedlichen Gemeindetypen: So haben insbesondere die suburbanen und die reichen Gemeinden neue Einwohner anziehen können, weil eine Wachstumsverlagerung von den Zentren in die Agglomerationen stattfand. In den agrarisch-peripheren Gemeinden gab es hingegen einen Bevölkerungsrückgang und wiederum andere Gemeindetypen sind nur unterdurchschnittlich gewachsen (vgl. Tabelle 4). Zwischen einzelnen Gemeindetypen muss deshalb tendenziell eher von einer divergenten Entwicklung gesprochen werden.

Tabelle 4: Mittelwert der Gemeindegröße zwischen 1950 und 2000 (nationale Volkszählungen), nach Gemeindetypus

Gemeindetyp	1950	2000	Veränderung in Prozent
Zentren	25737	29874	+16
Suburbane Gemeinden	2664	6981	+162
Reiche Gemeinden	1485	3601	+143
Periurbane Gemeinden	734	1547	+111
Touristische Gemeinden	1131	1533	+36
Industriell-tertiäre Gemeinden	1544	2117	+37
Ländliche Pendlergemeinden	598	890	+49
Agrarisch-gemischte Gemeinden	757	892	+18
Agrarisch-periphere Gemeinden	383	307	-20
Alle Gemeinden	1631	2517	+54

Anmerkung: Haben Gemeinden zwischen 1950 und 2000 fusioniert, dann werden die einzelnen Gemeinden in der Spalte mit den Angaben von 1950 als eine Gemeinde betrachtet.

Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung

Bei der Analyse, ob sich die Gemeinden in Bezug auf ihre Schwierigkeiten bei der Aufgabenerbringung ähnlicher geworden sind, könnten theoretisch verschiedene Entwicklungsmuster auftreten, welche auf eine Konvergenz hindeuten:

- Von einer Konvergenz könnte dann gesprochen werden, wenn zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 1998 an Leistungsgrenzen gestoßen sind, 2005 weitere Ge-

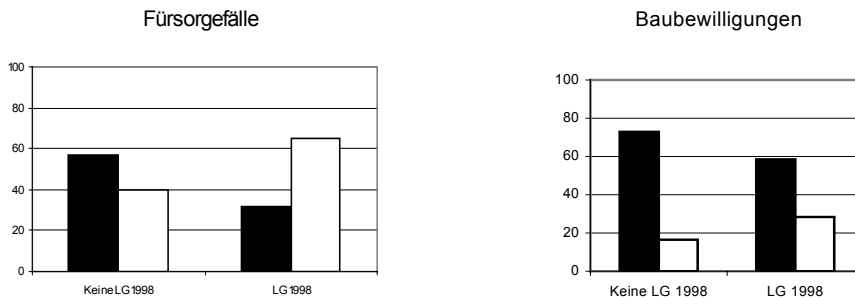
meinden Probleme bei der Aufgabenerbringung haben. Dies würde darauf hindeuten, dass eine Gemeindeaufgabe für immer mehr Gemeinden zu einem Problem wird.

- Eine Konvergenz wäre auch denkbar, wenn von den Gemeinden, welche 1998 Probleme hatten, eine größere Anzahl 2005 keine Probleme mehr hat. Dies würde bedeuten, dass die Gemeinden eine adäquate Lösung gefunden haben oder sich das Problem von selber löste.

Die Analyse der festgestellten Leistungsgrenzen bei der Fürsorge und den Baubewilligungen zeigt, dass die beiden exemplarischen Fälle die Konvergenzhypothese tendenziell stützen.³ Es fällt auf, dass zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 1998 an Leistungsgrenzen stießen, eine Vielzahl weitere Gemeinden 2005 Probleme bei der Aufgabenerfüllung feststellen und weniger Gemeinden ihre Probleme lösen konnten resp. eine ebenso große Anzahl Gemeinden ihre Probleme in der Zwischenzeit lösen konnte (z.B. durch effizientere Aufgabenerfüllung oder weniger Fürsorgefälle) (vgl. Abbildung 2).

Werden die Ergebnisse von 32 Aufgabenbereichen betrachtet, fällt auf, dass 1998 mehr Gemeinden im Vergleich zu 1994 an Leistungsgrenzen stoßen als vier Jahre zuvor. 2005 ist die Entwicklung wieder genau umgekehrt.

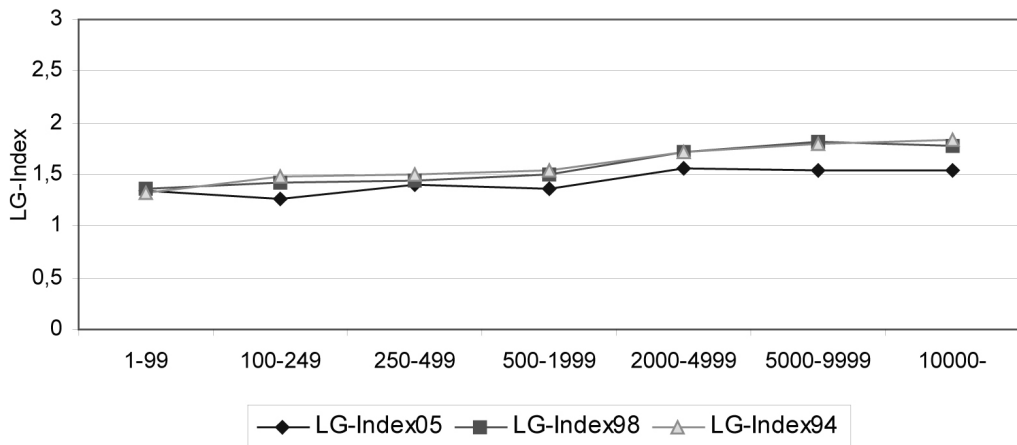
Abbildung 2: Leistungsgrenzen (LG) bei der Fürsorge und bei den Baubewilligungen in Sicht, erreicht oder überschritten; Gemeinden, die 1998 und 2005 an der Befragung teilgenommen haben



Anmerkung: Die schwarzen Balken bedeuten, diese Gemeinden stießen 2005 an keine Leistungsgrenzen, die weißen Balken bedeuten, diese Gemeinden stießen 2005 an Leistungsgrenzen.

Verschiedentlich wird vermutet, dass kleinere Gemeinden eher an Leistungsgrenzen stoßen als größere. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem die Gemeindeschreiber aus den Kleinstgemeinden angeben, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Überdurchschnittlich oft an Leistungsgrenzen stoßen könnten wohl auch die Städte, von denen in der Öffentlichkeit öfters über finanzielle Probleme und Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung berichtet wird. Falls diese Thesen zutreffen, müssten die Leistungsgrenzen in Form einer U-Kurve ersichtlich sein und sich die Entwicklung zwischen 1994 und 2005 akzentuiert haben. Abbildung 3 zeigt jedoch, dass 2005 alle Gemeinden weniger oft an Leistungsgrenzen stoßen als 1994 und 1998. 1998 war dies noch anders: Alle Gemeinden hatten mehr Probleme als 1994. Probleme resp. Entlastungen scheinen sich also bei allen Größenklassen gleichförmig abzuzeichnen.

Abbildung 3: Leistungsgrenzen nach Gemeindegröße – 1994, 1998 und 2005 im Vergleich



Anmerkung: Der Leistungsgrenzenindex (LG-Index) berechnet sich aus dem Mittelwert der Antworten der Gemeinden, welche sowohl 1994 als auch 1998 und 2005 an einer schriftlichen Befragung teilgenommen hatten. Dabei wurden 32 Aufgabenbereiche berücksichtigt. Der Index kann variieren zwischen 0 (keine Leistungsgrenzen), über 1 (Leistungsgrenzen in Sicht), 2 (Leistungsgrenzen erreicht) bis zu 3 (Leistungsgrenzen überschritten). $n_{\min}=14$, $n_{\max}=343$.

Politische Systeme auf kommunaler Ebene – Trends, aber keine Konvergenz

Auch hinsichtlich der politischen Organisation herrscht in den Schweizer Gemeinden eine ausgesprochen große Heterogenität. So sind beispielsweise in den Westschweizer Gemeinden kommunale Parlamente deutlich stärker verbreitet als in den Deutschschweizer Gemeinden, die Ausgestaltung der Exekutive und die Zahl der Exekutivsitze variiert von einem Kanton zum anderen und je nach dem kommen mit Majorz und Proporz unterschiedliche Wahlverfahren zur Anwendung. Auch hier interessiert die Frage, ob sich die Gemeinden in den letzten Jahren einander angepasst haben, sich allenfalls eine bestimmte Organisationsform als besser geeignet erwiesen hat und sich gegen andere durchzusetzen vermochte, oder ob der Organisations-Pluralismus weiterhin bestehen bleibt.

In der internationalen Literatur wird häufig von einem Reformtrend Richtung verstärkte Bürgerbeteiligung (Bürgerkommune), Einführung direktdemokratischer Beteiligungsformen (Deutschland) und Förderung konkordanter Entscheidungs- und Regierungsformen ausgegangen. Aus schweizerischer Sicht ist dem entgegen zu halten, dass der Ausbaustandard bezüglich direkter Demokratie und Konkordanz auf kommunaler Ebene ausgesprochen groß ist (vgl. Lafitte 1987), und dass bereits seit längerem Versuche zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung unternommen wurden. Ein Reformtrend in diese Richtung hierzulande würde demzufolge im internationalen Vergleich nicht zwingend heißen, dass sich die Schweizer Kommunen den Gemeinden in anderen Ländern annähern. Vielmehr müsste von einer gleichförmigen Entwicklung auf unterschiedlichem Niveau gesprochen werden.

Die Gemeindeschreiberbefragung 2005 zeigt, dass sich bezüglich der politischen Institutionen im engeren Sinne in den letzten Jahren einiges gewandelt hat. Folgende Ver-

änderungen haben in den Gemeinden stattgefunden oder wurden in Angriff genommen: die Einführung/Abschaffung von Gemeindeparlamenten, eine Vergrößerung oder eine Verkleinerung von Gemeindeexekutiven, die Verschiebung von Kompetenzen zu den Gemeindeexekutiven, eine Professionalisierung von Gemeindeexekutiven und die Änderung des Wahlverfahrens (vom Majorz zum Proporz und umgekehrt). Diesen verschiedenen institutionellen Reformen können zwei unterschiedliche Intentionen zugrunde gelegt werden:

- Zum einen geht es um die Steigerung der *Handlungsfähigkeit* der Entscheidungsträger.
- Zum anderen geht es um die demokratische Absicherung der Entscheidungen (*Legitimation*).

Eine Kompetenzverlagerung zur Exekutive oder zu den Kommissionen, die Verringerung der Zahl der Exekutivsitze, die Verringerung der Zahl der Kommissionen und die Professionalisierung der Gemeindeämter gehören zusammen mit der Abschaffung des Gemeindeparlamentes und der Einführung des Majorzwahlverfahrens zu den Reformen, welche die Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger steigern. Demgegenüber führt die Einführung eines Gemeindeparlamentes, der Wechsel zum Proporzwahlverfahren, die Vergrößerung der Exekutive und der Ausbau des Kommissionswesens zu einer breiteren Abstützung und Verankerung der politischen Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft. Unter der Annahme, dass ein „demokratisches Dilemma“ (vgl. *Dahl* 1994) besteht, weil die beiden Stoßrichtungen auf einer Dimension liegen (man also nicht gleichzeitig die Verankerung der Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft und die Stärkung der Handlungsfähigkeit erhöhen kann), ergeben sich bezüglich der Konvergenzthese folgende Entwicklungsmöglichkeiten:

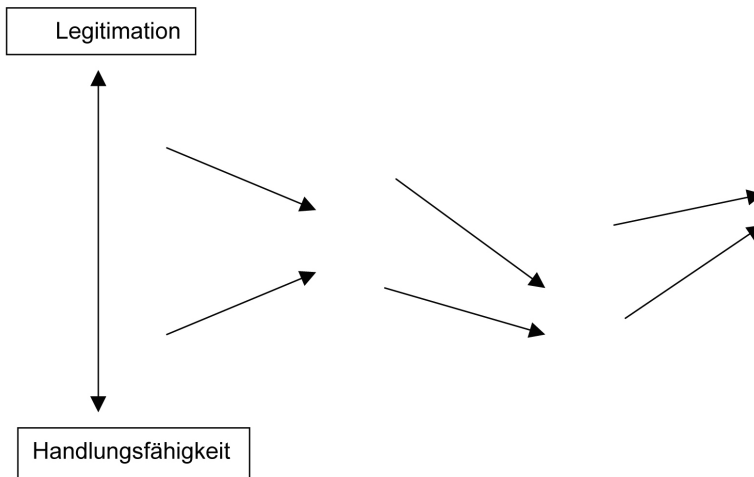
Von Konvergenz kann gesprochen werden, wenn sich die Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme ähnlicher werden. Dabei können drei unterschiedliche Muster unterschieden werden (vgl. Abbildung 4):

- die Gemeinden an den Extremen bewegen sich aufeinander zu,
- es zeigt sich ein Trend Richtung Erhöhung der Handlungsfähigkeit, der bei Gemeinden, die hier Defizite aufweisen, stärker ist, und
- es zeigt sich ein Trend Richtung stärkerer Verankerung der politischen Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft, der bei Gemeinden, die hier Defizite aufweisen, stärker ist.

Lässt sich keines dieser drei Muster erkennen, so bleiben die Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen oder werden größer (Divergenz).

Wird davon ausgegangen, dass zwischen den Westschweizer und den Deutschschweizer Gemeinden hinsichtlich der Positionierung auf der Dimension Handlungsfähigkeit und Legitimation Unterschiede bestehen, würde dies beispielsweise im ersten Fall heißen, dass sich die zwar eher repräsentativ-demokratisch, aber im Prinzip dennoch der Exekutive einen größeren Handlungsspielraum gewährenden Westschweizer Gemeinden den direktdemokratischen Deutschschweizer Gemeinden annähern und vice versa, oder dass in den beiden anderen Fällen eine der beiden Organisationsformen dominieren wird, und die Gemeinden, die entsprechende Defizite aufweisen, diese wettmachen können.

Abbildung 4: Konvergenz zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation – drei Verlaufsformen



Voraussetzung für eine Überprüfung dieser Annahme ist allerdings, dass sich ein Indikator bilden lässt, welcher diese Unterschiede auf der Dimension Handlungsfähigkeit-Legitimation misst. Problematisch wird es vor allem dann, wenn einzelne Elemente der jeweiligen politischen Systeme in ihren Auswirkungen auf diese Dimension nicht in die gleiche Richtung weisen und ihre Effekte kompensiert werden. Zudem ist aus demokratietheoretischer Sicht nicht abschliessend geklärt, wo nun Handlungsfähigkeit und Legitimation wirklich größer sind, in einem direktdemokratischen oder in einem repräsentativdemokratischen System. Angesichts dieser Schwierigkeiten werfen wir lediglich einen Blick auf die Veränderung der einzelnen Elemente der politischen Systeme und versuchen dann die Entwicklungen zusammenzufassen. Untersucht werden die Zahl der Exekutivmitglieder, das Wahlverfahren, die Organisation der Legislative und die Kompetenzzuordnung. In den ersten drei Fällen können die Verhältnisse in den Gemeinden in den Jahren 1998 und 2005 verglichen werden. Etwas schwieriger gestaltet sich die Überprüfung bei den Indikatoren Professionalisierung und Kompetenzzuweisung, da hier für die Ausgangslage in den 1990er Jahren keine vergleichbaren Angaben vorliegen.

Bei 80.1% der kommunalen Exekutiven ist die *Zahl der Sitze* in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben. 15.9% haben die Sitzzahl verkleinert und nur 4% haben sie erhöht. Diejenigen Gemeinden, welche die Sitzzahl verkleinert haben, hatten 1998 eine durchschnittliche Exekutivgröße von 8.2 Sitzen und 2005 eine solche von 6.8. Bezüglich der Exekutivegröße findet also tatsächlich eine Konvergenz in Form einer Anpassung (die Großen werden kleiner) statt. Betroffen davon ist allerdings nur ein kleiner Teil der Gemeinden. Von den Gemeinden, welche die Exekutivegröße nicht verändert haben, liegt bereits in 87% der Fälle die Zahl der Sitze zwischen 5 und 7.

Beim *Wahlverfahren* lässt sich anders als bei der Exekutivgröße kein „Mittelwert“ benennen, auf den sich die Gemeinden hin bewegen können. In Anbetracht dessen, dass 1988 71.6% der Exekutiven im Majorzverfahren gewählt wurden (vgl. *Ladner* 1991, S. 73), würden sich die Gemeinden insgesamt nur dann ähnlicher werden, wenn die Zahl der Majorzgemeinden noch zunehmen würde. Wird die Gruppe der Proporzgemeinden grö-

ber, so verstärkt sich der elektorale Dualismus. Veränderungen des Wahlverfahrens kommen in den Gemeinden zwar vor, sie sind aber sehr selten. Zwischen 1988 und 2005 haben nur knapp 3.5% der Gemeinden versucht, vom Majorz zum Proporz zu wechseln. Auf der anderen Seite haben auch etwas mehr als halb so viele Gemeinden versucht, vom Proporz zum Majorz zu wechseln.

Diese verhältnismäßig geringen Veränderungen müssen insofern relativiert werden, als dass die Gemeinden nur in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Land, Wallis, Jura, Graubünden und Thurgau über die Möglichkeit verfügen, zwischen den beiden Wahlverfahren zu wählen (vgl. *Ladner* 1991, S. 293). Wechsel zum Proporzverfahren fanden vor allem in den Kantonen Bern, Freiburg und Solothurn statt, Wechsel zum Majorz im Kanton Basel-Land und ebenfalls im Kanton Freiburg. Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklungen auf kantonaler Ebene (Luzern, Zug), so findet das Majorzverfahren (oder eine stärkere Gewichtung der Personenwahl) v.a. in Teilen der Innerschweiz wieder eine breitere Unterstützung, während im Espace Mittelland der Proporz populärer wird. Hier sind demzufolge keine Konvergenz, sondern zwei divergierende Trends auszumachen.

Was die Frage *Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung* anbelangt, gilt es weiter zu berücksichtigen, dass in kleinen Gemeinden, zumindest aus Deutschschweizer Perspektive, ein Gemeindeparlament keinen Sinn macht, so dass nur die größeren Gemeinden verglichen werden können. Auch hier zeigt sich, dass, anderes als etwa zu Beginn der 1970er Jahre, als zahlreiche Gemeinden, motiviert durch Wachstumsprognosen und die Einführung des Frauenstimmrechts Gemeindeparlamente einführten, kein einheitlicher Trend auszumachen ist. Zwar haben beispielsweise einige Aargauer Gemeinden das Gemeindeparlament wieder abgeschafft, aber die Berner Gemeinde Münsingen hat vor nicht allzu langer Zeit ein Gemeindeparlament eingeführt. Dies, zusammen mit erfolglosen Versuchen ein Parlament einzuführen (z.B. Wetzikon und Horgen) respektive ein bestehendes Parlament abzuschaffen (z.B. Opfikon), bestätigt, dass sich hier schweizweit keine richtungsweisende Entwicklung ausmachen lässt. Im besten Falle kann von kantonalen Entwicklungsmustern (Aargau: Abkehr von Parlament; Bern: Einführung auch in eher kleineren Gemeinden; Basel-Land: beide Entwicklungen; Zürich: Status quo) gesprochen werden.

Was schließlich die *Kompetenzverlagerungen zur Exekutive* betrifft, so besteht die Schwierigkeit, wie bereits erwähnt, darin, die Ausgangssituation der Gemeinden vor rund 10 Jahren zu bestimmen. Trifft es zu, dass in den Deutschschweizer Gemeinden, in denen die Kultur der direkten Demokratie stärker verankert ist, die Kompetenzen der Gemeindeexekutiven eher geringer sind, wäre im Sinne der Konvergenzthese zu erwarten, dass sie hier eher zugenommen hätten, während in den Westschweizer Gemeinden weniger oder keine Kompetenzen zu den Exekutiven verlagert worden wären. Tabelle 5 bestätigt die These. Tatsächlich sind in den Deutschschweizer Gemeinden deutlich häufiger Kompetenzen zu den Gemeindeexekutiven verlagert worden.

Tabelle 5: Kompetenzverlagerung zur Exekutive, nach Sprachregion (in Prozent der Gemeinde)

	Deutsch	Französisch	Italienisch	Alle
Erfolgreich durchgeführt	51.6	13.1	39.5	28.0
Versuch ohne Erfolg	1.3	1.2	1.7	1.2
Nicht unternommen	57.1	85.8	58.8	65.3
n	1237	521	119	1880

Hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer politischen Organisation ist keine abschließende Bewertung der Entwicklungen in den Gemeinden möglich. Es finden sich sowohl konvergierende wie auch divergierende Entwicklungsmuster. Konvergenz zeigt sich tendenziell dort, wo es um eine Steigerung der Handlungsfähigkeit der Exekutivgremien geht und dazu Kompetenzen verlagert werden. Der Verlauf entspricht dem Modell 2 in Abbildung 4. Die Entwicklung läuft bei allen Gemeinden in die gleiche Richtung, nur ist sie bei den Gemeinden mit weniger Exekutivkompetenzen ausgeprägter. Dies entspricht der in der Literatur geäußerten Vorstellung, dass sich im internationalen Vergleich die Gemeinden durch die NPM-Reformen ähnlicher werden.

Was die Ausgestaltung der politischen Institutionen im engeren Sinne (z.B. Wahlverfahren) anbelangt, gibt es keinen einheitlichen Trend, und es zeigen sich regional unterschiedliche Entwicklungsmuster. Diese Unterschiede sind insofern verständlich, als dass bezüglich der politischen Institutionen alternative Ausgestaltungsformen (z.B. direkte vs. repräsentative Demokratie) basierend auf unterschiedlichen demokratietheoretischen Vorstellungen möglich sind.

Die Frage nach der Konvergenz bezüglich der politischen Organisation der Gemeinden lässt sich also in dieser allgemeinen Form nicht stellen. Es gilt zu unterscheiden zwischen den verschiedenen funktionalen Anforderungen (Handlungsfähigkeit und Legitimation). Erschwert wird die Analyse durch die Möglichkeit, funktionale Anforderungen auf unterschiedliche Art und Weise zu erfüllen.

4. Fazit

Die Analyse der Entwicklung der Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer Struktur, ihrer Probleme bei der Aufgabenerfüllung und der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme führt zum Schluss, dass ganz allgemein weder von einer Konvergenz noch von einer Divergenz ausgegangen werden kann. Je nach dem auf welche Aspekte der Gemeinden man sich bezieht, lassen sich unterschiedlichen Antworten finden.

Die Entwicklung der Gemeindegröße und die bislang durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse zeigen eine schwache Konvergenz bezüglich der territorialen Struktur. Eine solche findet aber lediglich in denjenigen Kantonen statt, die eine Gebietsreform fördern. Zudem sind einige Gemeindetypen überdurchschnittlich gewachsen. Eine gleichförmige Entwicklung zeigt sich beim subjektiven Empfinden der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. In einer Vielzahl von Aufgabengebieten stoßen 1998 bei allen Größenklassen mehr Gemeinden an Leistungsgrenzen als 1994, im Jahr 2005 aber wieder weniger oft.

Bezüglich der Entwicklung der politischen Systeme finden sich konvergierende wie auch divergierende Entwicklungsmuster, was unter anderem damit zusammenhängen mag, dass sich mit unterschiedlichen Konfigurationen politischer Systemelemente ähnliche Wirkungen erzielen lassen. Gibt es für die Mehrheit der Gemeinden ein verbindliches Reformziel, so ist es zurzeit die Steigerung der Handlungsfähigkeit des politischen Systems, und dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden.

Konvergierende Entwicklungen lassen sich also als Fazit für einzelne Subgruppen von Gemeinden (Gemeinden einzelner Kantone, gleicher Größe oder gleichen Typs) finden. Die *Ursache* für die festgestellte Konvergenz bei Subgruppen liegt insbesondere bei der kantonalen Gemeindepolitik, welche maßgeblich die durchgeführten Reformen auf Gemeindeebene prägt. So werden beispielsweise Gemeindezusammenschlüsse vor allem

dort durchgeführt, wo sie durch den Kanton gefördert werden. Ein weiterer Erklärungsansatz für die Konvergenz bei Subgruppen sind die gleich gelagerten Probleme einzelner Gemeindetypen. Agglomerationen haben beispielsweise ihre spezifischen Probleme zu lösen, welche aber anders sind als diejenigen der Berggemeinden. Damit wird die Hypothese der Pfadabhängigkeit der Gemeindeentwicklung gestützt. Zudem kann auch davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden eines spezifischen Subtyps erfolgreiche Reformen anderer vergleichbarer Gemeinden kopieren (Mimetismus).

Bezüglich der dieser Arbeit zugrunde gelegten Frage nach Konvergenz und Divergenz kann festgehalten werden, dass sie vor allem dazu beiträgt, der Analyse eine Struktur zu geben. Sowohl was den Anwendungsbereich als auch was die Entwicklungen anbelangt, ist eine weitere Differenzierung unerlässlich. So ist genau zu spezifizieren, auf welche Aspekte der kommunalen Realität sich die Untersuchung zu beziehen hat und ob damit Entwicklungsprozesse oder anzustrebende Endzustände gemeint sind. Kommt es je nach dem ob nun die Größe der Gemeinden oder die kommunale Verwaltungsorganisation untersucht werden zu unterschiedlichen Entwicklungen, kann keine eindeutige Antwort mehr gegeben werden. Und unternehmen alle Gemeinden dieselben Reformen, so muss das nicht zwangsläufig heißen, dass sich die Gemeinden ähnlicher werden.

Welche Schlussfolgerungen können aus diesen Erkenntnissen schließlich von den Gemeinden und den übergeordneten Staatswesen gezogen werden? Die Vielgestaltigkeit und die Unterschiede in der lokalen Aufgabenerbringung in der Schweiz werden auch in Zukunft kaum verschwinden und in einzelnen Bereichen möglicherweise noch zunehmen. Entsprechend wird sich die Frage stellen, wie weit eine Gesetzgebung, welche die Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht berücksichtigt und sich sowohl an Kleinstgemeinden wie auch an Großstädte richtet, dieser Verschiedenheit überhaupt gerecht werden kann. Hier sind neue Lösungsansätze gefragt. Ein erster Schritt ist beispielsweise mit dem Städteartikel in der Bundesverfassung von 1998 gemacht worden, der den Bund dazu verpflichtet, die spezifische Situation der Städte, Agglomerationen und Bergregionen zu berücksichtigen.

Anmerkungen

- 1 Bei diesem Ansatz handelt es sich um ein idealisiertes Modell, da die Annahme eines vollkommenen Wettbewerbs für Gemeinden nicht zutrifft, weil bspw. die übergeordneten Staatsebenen den Handlungsspielraum einengen und auch die Mobilität der Bevölkerung nur beschränkt ist.
- 2 Verwendet wird hier die Gemeindetypologie des *Bundesamtes für Statistik* (vgl. Joye et al. 1988).
- 3 Mit dieser Auswertung ist nicht gesagt, in welchen Aufgabenbereichen die Gemeinden objektiv gesehen die größten Leistungsdefizite aufweisen, sondern nur, wie die *subjektive Einschätzung* der Gemeindegremien aussieht. Eine objektive Beurteilung der Leistungsgrenzen wäre nur sehr schwer realisierbar.

Literatur

- Bundesamt für Statistik*, 2008: Amtliches Gemeindeverzeichnis, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2002: A Transformative Perspective on Administrative Reforms, in: *Christensen, Tom/Lægreid, Per* (Hrsg.), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, S. 13-42.
- Dahl, Robert A.*, 1994: A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science quarterly* 1994/1, S. 23-34.
- Dolowitz, David P./Marsh, David*, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, S. 5-24.

- Geser, Hans/Höpflinger, François/Ladner, Andreas/Meuli, Urs*, 1996: Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels, Zürich: Universität Zürich.
- Goldsmith, Mike*, 1999: Local Politics in Europe, in: *Balme, Richard/Faure, Alain/Mabileau, Albert* (Hrsg.), *Les Nouvelles Politiques Locales*, Paris: Presse de Science Po, S. 149-167.
- Hamel, Gary/Prahalad, Coimbatore K.*, 1989: Strategic intent, in: *Harvard Business Review*, 67/May and June, S. 63-76.
- Hesse, Jens-Joachim/Sharpe, Laurence J.*, 1991: Local government in international perspective: some comparative observations, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos, S. 603-621.
- Joye, Dominique/Schuler, Martin/Nef, Rolf/Bassand, Michel*, 1988: Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell, Bern: Bundesamt für Statistik.
- Ladner, Andreas*, 1991: Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Zürich: Seismo.
- Ladner, Andreas*, 2008: Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Lafitte, Patricia*, 1987: Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau local, Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press.
- Peters, Guy B.*, 1997: Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms, in: *West European Politics*, 20/4, S. 71-88.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94/2, S. 251-267.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Gert*, 2002: Evaluating Public Management Reforms. An International Perspective, in: *Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Evaluating Public Sector Reforms*, Aldershot: Elgar.
- Steiner, Reto*, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas*, 2006: Die Schweizer Gemeinden im Fokus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: *Glatthard, Alexander/Isch, Ulrich* (Hrsg.), *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, S. 8-34.
- Steiner, Reto*, 2007: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in Europa – Ein Erfolgsmodell?, in: *Brodell, Dietmar/Cecon, Franziska* (Hrsg.), *European Perspectives for Public Management*, Villach 2007, S. 89-132.
- Tiebout, Charles M.*, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 416-424.
- Wollmann, Hellmut*, 2002: German local government under the impact of NPM modernization and new direct democratic citizen rights. Paper prepared for the International Conference on Reforming Local Government at the University of Stuttgart.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, Wiesbaden: VS.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Schanzenekstrasse 1, CH-3001 Bern
E-mail: reto.steiner@kpm.unibe.ch

Elena Zuffada

The interrelated roles of the regional and local government in developing local partnerships in Italy

Abstract

Building partnerships is becoming an important issue at the local level of government in many countries. Different experiences can be traced throughout Europe, as well as in other OECD countries. This is because partnerships, especially in small local authorities, can help to manage services in a more efficient and effective way. Nevertheless, building a relationship is difficult, nor is it always successful, as many scholars emphasise. For a number of reasons, higher levels of government may then play a significant role in supporting partnerships between different stakeholders.

Given the shortage of empirical studies on this subject, this paper combines conceptual and empirical analysis, and is based upon:

- the direct observation of a number of partnerships in Italy, with particular reference to those Regions in which the birth and the development of partnerships have been positively influenced by the regional level of government;
- surveys of other partnerships which have been formalised in Italy;
- a literature review and the analysis of official documents.

The issues analysed in this article are the critical aspects of partnership building, and the role played by higher levels of government in activating or facilitating partnerships. It is in fact clear that higher levels of government may gain considerable benefit from the development of partnerships at the local level. Some consideration will also be given to institutional reforms in Italy, since a relevant part of the reform effort is meant to redesign the distribution of responsibilities between the different levels of government. Finally, the paper deals with comparative aspects, and investigates the existence of common patterns and trends in the different regional experiences examined.

Key words: local government, partnership, public services, multi-level governance.

1. Development and cooperation strategies of municipalities: an overview at national level

1.1. The development of partnerships in Italy

Italian public administration comprises four levels of government:

- a. Central government
- b. Regions
- c. Provinces
- d. Municipalities

During the last few years, the building of partnerships with other local authorities (from now on abbreviated to LAs) has become an important strategic opportunity for Italian municipalities, since these organisational form aims to create more effective governance models for public functions at local level, and to better satisfy public needs. This paper will look at the various reasons for this growing interest in partnerships. One factor is clearly that, for historical and cultural reasons, there is a high number of small municipalities - almost 6,000 have less than 5,000 inhabitants, and of these some 2,000 have a population of 1,000 units or less (see Table 1).

Table 1. Distribution of Italian municipalities by population

Size range of municipality (Number of inhabitants)	Number of municipalities	% of municipalities
< 1,000	1,958	24.1%
1,000-5,000	3,782	46.7%
5,000-10,000	1,242	15.3%
10,000-50,000	974	12.0%
50,000-100,000	101	1.2%
100,000-500,000	38	0.5%
> 500,000	6	0.1%
All municipalities	8,101	100.0%

Source: author's elaboration of 2007 national statistics

The sense of local identity of citizens is demonstrated by the take-up by LAs of provisions in the 1990 Local Government Act (Law 142), which for the first time allowed the creation of partnerships (see Table 2).

Nevertheless, during the 1990s a series of phenomena occurred which have deeply altered the frame of reference and encouraged small municipalities to cooperate:

- a greater number of functions have been assigned to LAs due to the devolution process, which started with the so-called Bassanini reforms;
- central financial contributions have constantly decreased, forcing LAs to apply higher taxes and prices;
- with a higher tax burden, inhabitants now pay more attention to the quality of services, to the efficiency and financial benefits of local public administration and, in general, to the overall accountability of LAs.

Table 2. The results of the 1990 Local Government Act

Forms of partnership allowed Association (an aggregation of two or more neighbouring municipalities, prior to a merger). Merger (a new single local authority). Public support tools Significant financial incentives from the central government and the Regions. Results In ten years the overall number of municipalities increased slightly rather than decreased. There have been only 16 associations The mergers which were created are in fact irrelevant (very small number of units)
--

Source: own data collection

In particular, LAs have been given new areas of responsibility independently of their size, but small bodies can hardly afford to comply with the new provisions, especially when they suffer from financial and professional limitations. Consequently, small municipalities have recently become more aware of the need to build partnerships in order to establish a strategic and economically viable policy for service delivery. On the basis of this conditions the Italian Parliament took further action to develop aggregations between municipalities. The main innovations of the 1999 Act (Law 265) related both to forms of partnership and to the Regions' role.

With reference to the forms of partnership, the legislation:

- affirmed that the whole partnership process would focus on the voluntary action of LAs;
- removed any time-limit for such associations;
- offered a broader and more varied range of cooperation forms, giving municipalities the possibility to build flexible partnerships, regulated at local level. The LAs could choose the form best suited to their specific local needs.

As regards the Regions' role, the 1999 Act:

- introduced a policy offering wider powers of negotiation and more involvement of LAs in the drawing up of regional territorial plans;
- granted Regions the freedom to regulate and differentiate partnership forms, their strategy development process and their financial incentives in greater detail.

1.2. The main features of the partnership forms provided for in the 1999 Act

The partnership and cooperation forms envisaged under the 1999 Act can be divided in three main categories, according to the level of integration of their activities and decision-making processes:

- weaker solutions of a contractual nature, such as the drawing-up of agreements, joint programs, and conventions for the purpose of joint management. This category includes agreement protocols, conventions and programme agreements;

- mixed forms, which keep the identity of the individual bodies, but also establish “ad-hoc organs”, regulated by an inter-municipality entity. To this category belong entities for the joint management of functions, associations, and mountain communities;
- the strongest and most institutionalised form, in which the number of bodies is reduced by means of mergers.

This article focuses on the second category (see Table 3), i.e. on long-lasting and organised partnerships whose main aim is to provide services, requiring that the bodies undertake internal reorganisation and not mere contractual relations. Many local authorities are now involved in such partnership forms.

The innovations introduced by the 1999 Act have increased the willingness of LAs to build new partnerships, and to experiment with new ways of networking (see Table 4).

Table 3. Partnership Forms

Joint management of functions by means of conventions (<i>Esercizio associato di funzioni</i>) This form does not give rise to a new local body. Its main aim is to achieve scale economies and integrate activities through two different methods, which can coexist in the same partnership: transfer of staff and/or delegation of functions to one of the authorities involved. In this joint form, local authorities maintain high autonomy (<i>vis-à-vis</i> the Region) in respect of their organisation and relations with other bodies. The Emilia-Romagna Region has developed this form further in the so-called Inter-municipal Partnership (<i>Associazione inter-comunale</i>), which has been for some years unique in Italy. The Friuli-Venezia Giulia Region decided in 2006, with Act 1, to invest on partnerships, and also gave a significant role to the Inter-municipal Partnership as an innovative kind of agreement, which must be established by municipalities bordering with each other, and aiming to introduce the highest possible integration.
Association (<i>Unione di comuni</i>) This is a new legally-recognised body with full capacity to undertake all delegated local government functions. It respects LAs' autonomy, since its organisation is not dictated by the legislation, but by political decisions made by the bodies themselves. An association has the power freely to regulate its own organisation, its execution of assigned functions and also financial relations between the municipalities involved.
Mountain Community (<i>Comunità montana</i>) A mountain community has the task of carrying out joint services and functions in the mountainous areas. Traditionally, such bodies simply implemented programmes and policies in a specified area. Occasionally, however, joint functions have genuinely been assigned to the mountain communities.

Table 4. Basic data on partnerships

	<i>Intermunicipal partnerships</i>	<i>Associations</i>	<i>Mountain Communities</i>	<i>Total</i>	<i>Percentage of national data</i>
Number of organisations	53	286	373	712	
Number of municipalities involved	292	1,309	4,166	5,767	70.5%
Population covered	2,433,773	4,352,352	10,8 million	17,586,125	29.5%
Area covered (km ²)	13,239.88	32,525.14	156,110	203,875	67.6%

Source: own data collection

2. The attitude of regional governments towards partnerships

2.1 A model of analysis

The main limitations of small organisations lie in their structural and financial weaknesses and in their limited capacity to develop strategies and policies. This also means that typically LAs are not spontaneously willing to cooperate, unless other institutions take the lead. The bodies that are prepared to take this initiating role in partnership formation can be found at central, regional or local government levels. In this article, particular emphasis is given to Regions, which often bear the major responsibilities for the redefinition of tasks and responsibilities within their territories.

Following the 1999 Act and the 2001 reform of the constitution, every Region must define its methods for the partnership promotion, such as:

- identifying the most suitable dimensions for partnerships, depending on a number of factors (e.g. the geographical distribution of LAs, their homogeneity, room for economies of scope, etc.);
- defining appropriate incentives;
- marketing and effectively supporting partnerships.

Thus, the Regions do not play a supervisory role, but have the task of stimulating, facilitating and coordinating the cooperation and association processes. Regions can adopt many intervention methods, as shown in Table 5, which sets out the criteria to be followed when describing and investigating the behaviour of some tested Regions using some key variables.

Table 5. A model of the Regions' behaviour

Tools available to Regions	Specific issues which need to be considered
<i>Enforcement of regulations</i>	Existence of a regional law (after 1999) approving the redefinition of tasks and responsibilities of LAs ('territory reorganisation plan') and regulating forms of partnership LAs are involved in the definition of appropriate geographical areas for the delivery of services LAs can choose between a variety of partnership forms The Region has some regulation powers over the institutional and organisational structure of partnerships, including some methods for checking a partnership's structural adequacy
<i>Creation of incentives</i>	The Region can provide some incentives (such as contributions, transfers, tax relief, prioritisation of access to other contributions) and can decide target groups of beneficiaries Allocation of funds Phases of a partnership's life cycle in which incentives can be provided (e.g. feasibility studies, constitution of the partnership, etc.)
<i>Creation of support services</i>	Preparation of guidelines and standardised forms to help partnership start-up (constitution, contracts, etc.) Identification of techniques and methods for feasibility studies and cost-benefit analyses Setting up boards of advisors to work together with local partnerships
<i>Development of benchmarking and learning networks</i>	Regions can promote the development of partnerships by helping them to benchmark their performance and to disseminate best practices throughout the Region

2.2 Experiences at national level: steps taken by the Regions

We examine here how the Regions have dealt with the following issues:

- the coordination of their regulatory duties under the provisions of the 1999 Act, including the definition of forms of partnership, oversight of their establishment, and use of partnership promotion tools;
- the allocation of substantial financial resources for partnership promotion;
- the availability of other support and services (such as technical assistance and advice);
- using their experience of working with associations of local bodies.

The Regions with the greatest volume of partnership experiences so far are Piedmont, Lombardy, Veneto, Friuli-Venezia Giulia and Emilia-Romagna (Table 6).

Table 6. Partnerships in the Italian Regions

REGION	PARTNERSHIP FORM			TOTAL
	<i>Inter-municipal partnership</i>	<i>Associations of local authorities</i>	<i>Mountain Communities</i>	
PIEDMONT	–	48	48	96
LOMBARDY	–	56	30	86
EMILIA-ROMAGNA	19	12	18	49
VENETO	–	31	19	50
LAZIO	–	26	22	48
CAMPANIA	–	13	27	40
CALABRIA	–	9	25	34
SARDINIA	–	7	25	32
ABRUZZO	–	7	19	26
LIGURIA	–	–	19	19
MARCHE	–	13	13	26
<i>Self-governing Province of Bolzano</i>	–	–	8	8
<i>Self-governing Province of Trento</i>	–	2	11	13
TRENTINO-ALTO ADIGE (total)	–	2	19	21
TUSCANY	–	–	18	18
SICILY	–	26	15	41
BASILICATA	–	–	14	14
PUGLIA	–	20	5	25
MOLISE	–	11	10	21
FRIULI-VENEZIA GIULIA	34	4	10	48
UMBRIA	–	1	9	10
VALLE D'AOSTA	–	–	8	8
TOTAL	53	286	373	712

Source: own data collection

These Regions also report the biggest increase in partnerships since the introduction of Law 265 in 1999. While Lombardy, Piedmont and Veneto are the Italian Regions with the greatest number of municipalities, Emilia-Romagna is only in ninth place.

If we compare the basic features of the provisions adopted by these five Regions for the promotion of partnership forms, we find that:

- Only two out of the five Regions (Emilia-Romagna and Friuli Venezia Giulia) has a territory reorganisation law (“legge di riordino territoriale”). This law regulates the

institutional structure of partnerships in detail, but nevertheless grants a high level of autonomy to local bodies with regard to corporate governance issues (e.g. board membership and representation of minority interests). The other three Regions (Piedmont, Veneto and Lombardy) have a law that implements devolution and sets up incentive funds for joint management projects but it does not regulate partnership forms in detail.

- Three Regions (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia and Lombardy) have insisted on close working relationships among the representatives of local bodies in relation to decisions on territory reorganisation issues, the permitted types of partnership and the amount of incentives and the rules for their allocation. Piedmont, on the other hand, has limited such cooperation to the allocation of funds.
- Apart from the innovative intermunicipal partnership approach fostered by the Emilia-Romagna and Friuli-Venezia Giulia, the range of partnership forms is practically the same across the five Regions.
- Almost all Regions provide for a standardised approach to the constitution of partnerships, their financial procedures (requests for funds, control of expenditure, partnership's financial powers) and their output measurement and evaluation.

There are also strong similarities in the nature of incentives offered (mainly financial contributions), in their main beneficiaries (local bodies until the partnership has been constituted and the partnership itself thereafter), and in the preferred types of partnership (i.e. associations).

On the other hand, there are also some very different experiences between the Regions (see Table 7):

Table 7. Regional incentives distributed for partnership promotion

REGION	DISTRIBUTED INCENTIVES	FINANCED PARTNERSHIP PHASE	DISTRIBUTION CRITERIA
EMILIA-ROMAGNA	2007: 2.78 million Euro 2006: 3.45 million Euro	Feasibility studies (contribution covering up to 70% of expenditure, VAT excluded) Extraordinary contribution for the start-up 5 year contribution for partnership management, decreasing starting from the 3 rd year	<u>Contribution for feasibility studies:</u> proportional to the number of municipalities involved; priority determined with reference to size of population involved' priority for mergers; distribution of contributions finalised to expand existing partnership forms <u>Initial contribution:</u> depends on partnership type and form <u>Management contribution:</u> depends on partnership function and type, with priority to the integration degree and population density greater contributions for associations and Mountain Communities; contribution is doubled for mergers the Region is recently changing its policy, and gives incentives to the inter-municipal partnerships which are transforming into associations
LOMBARDY	Data not available	Feasibility studies (contribution covering up to 50% of total expenditure, on condition that the dimensions of the partnership are above a minimum level, suitable to profit from scale economies) Management contribution up to 7 years	<u>Contribution for feasibility studies:</u> Proportional to the number of bodies involved <u>Management contribution:</u> Different amounts for associations and mergers Homogeneous parameters for fund distribution: - population density - number of municipalities involved - type and number of joint managed functions and

REGION	DISTRIBUTED INCENTIVES	FINANCED PARTNERSHIP PHASE	DISTRIBUTION CRITERIA
			services - presence of municipalities with less than 5,000 inhabitants - real need for extraordinary intervention for the creation of the partnership Higher contributions for co-operations not deriving from previous joint management forms Functions and services admitted only if comprised in a regional list
PIED-MONT	2007: 8,658 million Euro 2006: 8,896 million Euro	The Association is financed for 3 years. During the 2nd and 3rd year it gets 60% of 1st year grant	<u>Contribution for start-up and management:</u> - Different and decreasing as to partnership type - Assigned on the basis of specific and finalised sector plans Grants are distributed on the basis of: - financial position of the LGs - population - number of municipalities involved There is the condition that at least 3 functions be activated
VENETO	2007: 1,100 million Euro for associations and Mountain Communities 2006: 1,425 million Euro for associations and Mountain Communities	Contribution to establish partnerships (covering 60% of management and start-up expenditure up to 1 million Euro)	The duration of the joint management shall be at least 5 years In case of funds shortage, priority is given to municipalities counting less than 5,000 inhabitants, and to functions comprised in a regional list No contribution is provided for municipalities which received funds in the previous 5 years
FRIULI- VENEZIA GIULIA	Data not available	Feasibility studies Extraordinary contribution for the start-up Management contribution	<u>Contribution for start-up:</u> Proportional to the number of bodies involved depends on partnership type and form <u>Management contribution:</u> depends on partnership function and type, with priority to the integration degree and population density

- The total amount of the funds involved and the sums effectively allocated for the promotion of partnership forms differ widely between the Regions.
- The promotion of possible application areas. While the Emilia-Romagna Region provides financial contributions during different development phases of the partnership project (from the feasibility study to start-up and operations), in the other Regions funds are used only to finance the initial operating costs (and, indeed, the Veneto Region requires pay-back of funds if partnerships are dissolved prematurely, and does not distribute any funds, unless at least half of the funded activities are actually undertaken).
- The varied mixture of support mechanisms: in some Regions (e.g. Emilia-Romagna and Piedmont) these are highly coordinated and powerful, while in others (Lombardy

and Veneto) support is not directly provided by the Region but by third parties such as the Veneto section of ANCI (the National Association of Italian Municipalities). The role played by each Region in promoting local partnership while respecting different cultural and political position has determined a diversity framework, and thus makes it difficult to identify and diffuse best practices.

Concluding this paragraph, we can identify some elements that characterise the policies regarding the support to partnership:

- a) A discontinuous interest for partnerships. As in many other cases, this issue is perceived as relevant by many policy makers; but only occasionally does this judgement really lead to adequate investments and appropriate implementation efforts. This discontinuity has in fact been a major obstacle to the growth of co-operation strategies among municipalities.
- b) A plurality of criteria used both at the State and regional level to foster the partnership policy.

For instance a decision of recently appointed Public Administration Minister states that back office services should be managed in partnership. This initiative can be seen as positive, for it promotes partnership's development; on the other hand, it may limit the autonomy of each municipality in regard to which services should be managed in partnership.

3. The Emilia-Romagna experience

3.1 The partnership phenomenon in Emilia-Romagna

We can now give an insight to the Emilia-Romagna case, which is remarkable under two main aspects: on one side Emilia-Romagna was the first Region to support the development of partnership, on the other side it is currently trying to consolidate a collaborative approach between local bodies.

In this section we explore the case of partnerships in this Region, paying special attention to the following aspects:

- the number of partnerships and their relevance in local government;
- the main features of the partnership building process;
- the critical inter-institutional relationships;
- the effectiveness of the different implementation tools provided by the Region.

Our methodology has involved an extensive analysis of case studies of some partnership experiences, as well as interviewing board members and managers involved in the cases.

The Emilia-Romagna Region has an overall population of approximately 3.9 million inhabitants (6.8% of the national population). Economically, the Region is rich and dynamic, with high levels of innovation. Emilia-Romagna includes 341 municipalities, in 9 provinces; the majority of these municipalities are medium to small size. There are currently 49 partnerships.

Table 8. Population distribution of municipalities in Emilia-Romagna

Size range of municipality (Number of inhabitants)	Number of municipalities	% of municipalities
< 1,000	17	5.0%
1,000-5,000	149	43.7%
5,000-10,000	97	28.5%
10,000-50,000	65	19.1%
50,000-100,000	5	1.4%
100,000-500,000	8	2.4%
> 500,000	-	-
Total	341	100.0%

Source: author's elaboration of regional data

The most distinctive form of partnership in this Region is the inter-municipality partnership (IMP). This is not a separate local body, but a tool for inter-municipality co-operation, involving the integration of certain defined services and offices. The general responsibility for satisfying citizens' needs remains in the hands of each local authority. Each IMP is able to define its own institutional and organisational structure, as well as the financial relationships amongst its members, except for minimal legal requirements. This allows economy in service management to be combined with relative independence in service policies. These partnerships therefore exhibit the features of a structured convention with the creation of common offices.

Such partnerships tend to be adopted for administrative and political convenience and to reduce the impact of partnership working on the autonomy of the participating local authorities - governing bodies are appointed by the mayors of the municipalities involved, who can therefore maintain more control over their decisions and activities than might be the case under alternative partnership arrangements. Interviewed chairpersons and managers of inter-municipal partnership consider that this partnership form represents a great organisational training field for municipalities (in view of their possible transformation into associations).

The key features of IMPs are flexibility and modularity on the one hand (as agreements must be rewritten every year and therefore the political targets are regularly reset), and on the other hand their quickness and agility. This organisational form is therefore an optimal tool for organisational innovation. The lack of legal recognition, however, makes it necessary to formalise decisions through the city councils of the single municipalities involved, which quite often gives rise to muddled and redundant decision making processes.

The data we have gathered show that IMPs normally cover a greater area than do associations, and involve on average a greater number of bodies, sometimes with more than 10,000 inhabitants. This happens because the intermunicipal partnership embodies a form of co-operation which, given its less stringent regulations in comparison to associations, is suitable for bringing together bodies of different sizes, since small municipalities run a smaller risk of being strongly influenced by big cities. Given their basic features, the IMPs normally manage services which do not require a complex production structure (e.g. school transportation) or services with a high information content, where ICT can cover vast areas.

3.2 The role played by the Emilia-Romagna Region

There are some basic principles which the Emilia-Romagna Region has followed in its partnership promotion policies:

- the application of the subsidiarity principle, increasing the powers of the bodies located within the Region, and adopting the greatest possible integration of structures and services;
- increasing the quantity and quality of available services, taking advantage of scale economies and increased efficiency;
- the fostering of real operational support to the partnerships;
- respect for the organisational autonomy of the IMPs;
- restricting financial support to organised forms of co-operation, seen to be key to administrative reorganisation in the Region.

In order to put these principles into practice, the Region has taken the following steps:

1. approval of a law allowing a broad range of partnership forms, but at the same time leaving a high level of autonomy to the bodies involved, as to the governance and organisation of partnerships;
2. definition of a programme for redistributing tasks and responsibilities, based on the strong involvement of LAs;
3. at a later date, allocation of financial incentives, which could be distributed as the integration between partners grew further;
4. creation of a Regional support team (*Nucleo regionale di supporto alle forme associative*), a body in which politicians and managers can meet and talk, so as to co-ordinate the whole system;
5. provision of technical support for local authorities by consultants;
6. organisation of communication initiatives.
7. development of a WEB site giving information about partnerships and best practices.

Regional laws, together with the awareness-raising activities undertaken by the Region itself, can generate a significant stimulus to the development of partnerships, especially in fields culturally sympathetic to co-operation. Incentives are mainly directed at the start-up phase; they recognise that the decision to enter a long-term agreement is very expensive during the creation phase and that such partnerships are likely to produce few visible results in the short run (e.g. within one mayor's period of office). Consequently, large initial contributions are typically allocated to finance partnership start-ups, with further financial support for the first five years, although decreasing after the second year.

Financial support comes in two ways:

- direct incentives;
- a formal undertaking by the Region to give partnerships priority access to any other financial programme in which the Region has a role.

Funds are actually paid only to those partnerships which can demonstrate effective integration and joint management and delivery of services.

A Regional Committee for Partnership Development, made up of the chairmen of all partnerships, has been created in order to foster a cooperative culture, monitor ongoing experiences, and consolidate the communication between the Region and LAs. It has a

consultative role and also supports the regional government in defining partnership development policies. Moreover, it improves interaction with the Region's operational support staff.

The Region provides technical assistance in relation to IMP decisions and the drawing up of agreements and it also helps in carrying out the resulting administrative tasks. Furthermore, its operational staff provide a free advisory service for the LAs at two key stages, in order to get round the structural lack of planning capacity of the smaller bodies:

- the start-up phase, when a number of legal, administrative, financial and managerial aspects have to be dealt with. Two or three meetings between the partner administrations and the technical staff are generally necessary to provide adequate legal and organisational advice;
- the implementation phase, disseminating best practice, usually in seminars where partnerships can learn from each others' experience.

The operational staff consists of professionals operating within the Region, together with a network of experts and managers from the partnerships. This represents an attempt to capitalise on the experience within the Region, providing a structured service and an important link between the Region and the LAs. As expected, the larger bodies with substantial internal competences make little use of this support. While acknowledging their importance, only a few partnerships are actually being supported by the Regional staff. Furthermore, some stakeholders doubt the functionality of the support provided by regional staff, since sometimes the operational staff consultants seem to pay more attention to the formal and legal aspects, rather than to the essence of the complex and interconnected organisation processes, which underlie the implementation of joint management.

Finally, the WEB has been particularly important in easing inter-organisational communication and best practice dissemination. One of the major hindrances to adopting the partnership approach, especially for small municipalities, is the lack of information about the features of each organisational form and how to implement such new approaches. The Internet has provided this information for those municipalities which have decided to start or broaden their partnership experience. The home page of the partnership (www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/) gives free access to a database containing information on the joint management functions and services adopted by a range of partnerships and a guide to all forms of partnership. Furthermore, it contains a guide to the creation of partnerships, illustrating all the procedures and local council ordinances necessary to start the process and to submit a funding request. In addition, it offers a legal advisory service and an information window highlighting best practice examples from existing projects (e.g. in relation to service improvements or more efficient management patterns developed in partnerships).

3.3 Outcomes and open issues

The following positive results from the Emilia-Romagna experience are worth emphasising:

- the fast increase in the number of joint-management partnerships, and the broadening of functions which are managed by them;
- the opportunity for many small bodies to enlarge the range of services offered to their inhabitants, while maintaining a high degree of customisation;
- the attainment of an economically viable size for the production of services, which leads to a better use of financial resources;
- the sharing and development of technology, capital equipment, know-how, development and skilled human resources ;
- the possibility of creating synergies for better management across areas;
- the increasing willingness of many local bodies to enter a partnership;
- the development of an learning process amongst the organisations involved in partnerships, generating a greater awareness of each organisation's critical strengths and weaknesses and possible corrective measures.

However some problems have also emerged, which cannot be ignored:

- the continuing tendency of most municipalities to desire strong autonomy;
- the difficulty of defining a system of checks and balances, so as to accommodate the needs and interests of the different communities involved in a partnership;
- the lack of both organisational competences and adequate professional skills within many bodies involved, increasing the natural resistance to change.

In summary, the Emilia-Romagna Region has achieved good results from its new approach to multi-level governance. This view is widely shared by many public managers, who underline that the opportunity offered by the regional legislation (together with the removal of some constraints imposed by national legislation), financial incentives, and the support given by the Region to promote the partnership have represented significant stimulating factors. It must also be noted that a strong desire and an initial boost to co-operation also came from below, i.e. from the municipalities.

In particular, the Region was able to:

- identify and satisfy the long-term needs of municipalities, and of the whole regional area;
- build a strategy for the development of LAs;
- develop innovative relations with local organisations, supporting dialogue and participation and stimulating the spread of a culture of co-operation;
- provide opportunities and tools, without imposing regionally planned solutions.

Local administrators believe the Region has done pretty well during the initial phase, when partnerships had to be built and put in place. However, the consolidation phase of this experiment is now happening, with a broad diffusion of partnerships in the whole country, and the role of the Region must therefore change. It should now mainly focus on:

- the introduction of differential criteria for allocating financial incentives, which should aim to reward those partnerships that have reached the highest integration level and which represent examples of best practice;
- the development of benchmarking initiatives to trigger emulation of (and competitive improvements upon) organisational innovation;
- the promotion of brainstorming initiatives on specific and topical issues.

4. Partnerships and the most recent institutional reforms

The 2008 Budget Law requires Regions to reduce the number of Mountain Communities, as well as the number of appointed administrators and their allowances, so to decrease current expenditure. According to the proposals already presented by the Regions, the number of Mountain Communities should shrink from the current 373 to 238.

This happened after these Communities underwent a great deal of criticism, due to the misuse of this kind of instrument (e.g. some Mountain Communities were established with municipalities at sea level, only to allow them to get grants and subsidies). More generally, notwithstanding some positive examples, Mountain Communities have not proven to be efficient, nor are they effective policy makers.

Due to the decentralisation process, the role of the Regions became stronger, as well as the role of the Municipalities, which are in direct contact with the citizens and provide services to them. In this context the strategic and managerial role of Provinces is losing significance, despite the constant increase of their number, especially where the phenomenon of partnership is growing.

The debate on provinces is becoming a hot argument because the responsibilities assigned to them are losing their relevance; nevertheless, it would be difficult to remove a level of government on which the Italian Republic has been built. The reasons for this are manifold: on one side thousands of people, both at the clerical and executive level, are employed in provinces, and would probably resist major changes. Moreover, many social organizations, such as trade unions, professional groups, chambers of commerce, as well as some branches of the Central government, are organised at provincial level: as a consequence the Province plays a significant role in the territorial network. In addition provinces act sometimes at the regional level as advocates of smaller Municipalities, which makes that some of those see Provinces as useful institutions, helping in negotiations with Regions.

Some Regions, in effect, tend to use their power to take decisions without really involving local bodies. A sort of neo-centralism then emerges, while a participatory approach would instead be more adequate to the collaboration among different level of government, as required by federalism and subsidiarity. It cannot be forgotten, anyway, that the abolition of provinces would require a constitutional reform, and consequently a qualified majority in both Houses of Parliament.

In order to consider together the issues of partnerships and provinces, it should be observed that the guidelines of most recent reforms are the following:

- a) balance between the principle of the unity of the State and the differentiation of function at different levels;
- b) simplification of government levels;
- c) efficiency of the system.

As a consequence, in order to assure a better efficiency of the public system, it would be sound to work on both issues, fostering partnerships on one side and trying to reduce the number of government levels on the other.

5. Conclusion

The development of partnerships is currently an important strategic tool for local organisations. Environmental dynamics, the new institutional scenario and the introduction of the subsidiarity principle have all strengthened commitment to the concept of local self-government. Consequently, the basic criteria underlying the relations between the various levels of government are also changing, and are now based upon cooperative principles rather than distinguishing areas of formal responsibility.

While the case of the Emilia-Romagna Region appears, within the national context, as by far one of the most advanced examples of interinstitutional cooperation between regional and local government, there is still some 'stickiness' in the dialogue between the various parties involved. At the same time, some of the mechanisms adopted are only partially suitable for ensuring real involvement and participation by local governments in the decision-making processes.

An examination of the partnership experiences so far reveals that there are a number of conditions relevant to the success and the stability of these projects - and the achievement of these conditions depends upon the actions of the individual local organisations, although they can, of course, be aided by the Regions. The empirical analysis shows that the main conditions favouring development and long lasting partnerships between municipalities are:

- a firm political determination;
- a high level of coherence in the partnership structure;
- the existence of leading roles and agreed upon strategic choices;
- an administrative culture directed towards innovation;
- adequate information and communication technologies;
- the use of gradual processes;
- a corporate governance allowing to give a voice to different stakeholders, without reducing the effectiveness and the speed of the decision process;
- an electoral system giving citizens the possibility to choose the partnership's board members;
- favourable environmental conditions;
- an active role of the Regional government.

In particular, Regions can have an important role in the definition of appropriate geographical areas for the delivery of services, mainly based on the similarity of geomorphological, economical and social features of the organisations concerned. Regions can also help by defining a governance pattern aimed at favouring mutual adjustment between the interests of the different stakeholders; they can also promote actions directed at strengthening mutual confidence between the partners.

Finally, Regions can usefully evaluate whether the partnership contains the necessary basic elements (the right organisations, appropriate forms of agreement, functional partnership procedures) and facilitate the integration processes. Moreover, the empirical evidence shows that in some cases partnerships have developed spontaneously, mainly bottom up, whereas in other cases they seem to be the result of the interaction between the Region and local organisations as a part of attempts to implement administrative decentralisation.

Finally, it can be useful to address following important questions:

- What are the common features of methods of regional intervention?
- What role have the Regions assumed in partnership processes?
- What are the most effective instruments for the pursuit of their aims?
- Do Regions use different intervention models?
- Is it possible to identify best practices?

As far as the first two questions are concerned, this study has shown that Regions have displayed very different attitudes, along a continuum ranging from the simple (and sometimes late) absorption of national regulatory requirements, to the organisation of a great number of prescriptive tools, co-financing, real support and advice, and diffusion of best practices. The positioning on this continuum depends mainly on two characteristics of each Region:

- a political view which is favourably disposed to the subsidiarity principle or strongly supportive of delegation and central co-ordination;
- institutional maturity and sensitivity to issues of delegation (giving rise, therefore, to a life cycle in the supporting role played by the Region).

How effective are specific intervention tools? In Table 9 we argue (based on a model which we developed in a number of Regions) that this depends on the willingness of municipalities to develop partnerships.

Table 9. Effectiveness of regional intervention tools

Intervention tool	Effect of the tools on municipalities less sensitive to partnership development	Effect of the tools on municipalities more sensitive to partnership development
<i>Approval of a regional law</i>	Limited influence on municipality attitude	Simple activation of more innovative municipalities
<i>Formulation of detailed directives on single partnership forms</i>	Seems to be a further hindrance	Can limit the innovation capacity of the bodies
<i>Allocation of funds</i>	Attractive for municipalities with financial problems; could induce a narrow outlook	Is an element of evaluation in the choice of the partnership form; tends to lead to a traditional multi-level relationship model
<i>Provision of advice and support services</i>	Represents a real benefit and does not require any significant planning capacity	Speeds up the aggregation process. Favours the development of strategic plans. Helps to elaborate solutions for critical issues.
<i>Development of relationships and benchmarking networks</i>	Represents further stimulus and generates an imitation effect	Tends to spread innovation and best practices

In the phase of promotion and development of partnership innovations, it is clearly very important for the Regions to play an active role and to push LAs to get involved with this opportunity. Frequently, the creation of aggregated entities and the results they achieve seem to be strongly influenced by the capacity (at either regional or municipal level) to provide the bodies with real and significant benefits.

In the subsequent consolidation phase of partnerships, it might be more advisable to assign a reduced role to Regions, although they can usefully continue to support initiatives promoted by other institutions, in particular by LAs. There is empirical evidence of diverging intervention models being used in practice – and in the near future these could become even more differentiated, because of the ongoing process of making Italy a federal state.

In one model of intervention, Regions play a coordinating role in the process, which can either follow a top-down or a bottom-up approach, while a second model relies more

on the autonomous initiative of LAs. It will only be possible to judge the relative success of these two models after some years, on the basis of structured data on results achieved (number of partnerships, their stability, effective integration, service quality, inhabitant satisfaction, financial performance, etc.).

Finally, it is difficult to answer the question on best practices. The case study highlights Emilia-Romagna as good practice, in the sense that this Region ensures municipalities enjoy a number of appropriate conditions for the success and the stability of partnership working. Nevertheless, even in this case it is difficult to demonstrate that the Region has had a direct and precise impact on the number and the success of associations, due to the fact that the experiences are still quite recent and that many other factors also have an impact on the success of partnerships.

Selected references

- AA.VV., 2000: Le istituzioni del federalismo. Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, n. 6, Rimini: Maggioli.
- Borgonovi, Elio, 2000: Decentramento: un termine diversi contenuti, in *Azienda pubblica*, n. 2-3.
- Cavini, Bruno, 2002: Il ruolo della comunità montana nella gestione associata, in *La finanza locale*, 12.
- De Bruycker, Philippe, 2000: L'intercommunalité en Europe, *Annuaire 2000 des collectivités locales*.
- Del Federico, Lorenzo/Robotti Lorenzo, 2008: Le associazioni tra comuni: forme organizzative, finanziamento e regime tributario, Milano: Franco Angeli.
- Fiorillo, Fabio/Robotti Lorenzo, 2006: L'unione di comuni: teoria economica ed esperienze concrete, Milano: Franco Angeli.
- Longo, Francesco, 2001: Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme, Milano: EGEA.
- Regione Piemonte, 1999: La cooperazione tra enti locali. Una scelta necessaria per i piccoli comuni, Torino: IRES Piemonte.
- Repubblica Italiana, Decreto legislativo n. 112/1998.
- Repubblica Italiana, Legge n. 265/1999.
- Repubblica Italiana, Decreto legislativo n. 267/2000.
- Purcaro, Antonio, 2002: L'unione dei comuni: alla ricerca della dimensione ottimale per il governo locale, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 19.
- Ruffini, Renato (ed.), 2000: Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli comuni, Milano: Guerini e associati.
- Scheda, Alberto, 2004: Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per la funzione di polizia municipale e per il servizio personale. Il caso Emilia-Romagna, in *La finanza locale*, 1.
- Senn, Lanfranco, 1998: Autonomia, decentramento e sussidiarietà: una prospettiva economica, in *Persone e imprese*, 3.
- Vandelli, Luciano, 2000: Ordinamento delle autonomie locali, Rimini: Maggioli Editore.
- Zuffada, Elena, 2000: Amministrazioni pubbliche e aziende private. Le relazioni di collaborazione, Milano: EGEA.
- Zuffada, Elena, 2006: Scelte strategiche negli enti locali, Torino: Giappichelli.

Internet Sites

Institution or project	Location	URL
<i>Emilia-Romagna Region</i>	Bologna	http://www.regione.emilia-romagna.it
<i>Lombardy Region</i>	Milan	http://www.regione.lombardia.it
<i>Piedmont Region</i>	Turin	http://www.regione.piemonte.it
<i>Veneto Region</i>	Venice	http://www.regione.veneto.it
<i>ANCI, Regional Association of Municipalities</i>	Milan	http://www.anci.lombardia.it
<i>ANCI, Regional Association of Municipalities</i>	Venice	http://www.anci.veneto.it
<i>Emilia-Romagna Region, WEB site for partnerships</i>	Bologna	http://www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate
<i>Ministero degli Interni</i>	Rome	http://www.mininterno.it

Anschrift der Autorin: Prof.ssa Elena Zuffada, Facoltà di Economia, Università Cattolica del Sacro Cuore, Via Emilia Parmense 84, 29100 Piacenza (Italia)

E-mail: elena.zuffada@unicatt.it

Markus Tepel/Karin Gottschall/Bernhard Kittel

Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes in der OECD

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht den Zusammenhang zwischen öffentlicher Beschäftigung und der Ausprägung des Marktwirtschaftsmodells in 21 OECD-Staaten. Auf Basis der Ergebnisse einer multiplen Korrespondenzanalyse können drei distinkte Regimes öffentlicher Beschäftigung identifiziert werden; ein liberales, ein gemischtes und ein legalistisches. Die Regimebildung weist, insbesondere im Hinblick auf den Lohnfindungsprozess und das Lohnverhandlungssystem, ein hohes Maß an institutioneller Kongruenz mit dem jeweiligen Marktwirtschaftsmodell auf. Dies wird als Indiz gewertet, dass sich die Verwaltungsmodernisierung beim Rückgriff auf privatwirtschaftliche Instrumente am bestehenden Marktwirtschaftsmodell ausrichtet.

Schlagworte: öffentliche Beschäftigung, Marktwirtschaftsmodelle, multiple Korrespondenzanalyse

Abstract

Market Economy Models and Public Employment Regimes in the OECD

This article examines the relationship between public employment and market economy models in 21 OECD countries. Based on results of multiple correspondence analyses, three distinct public employment regimes can be identified: a liberal, a mixed and a legalistic regime. Regime formation, especially with regard to bargaining processes and wage negotiation systems, shows a high degree of institutional congruence with the relevant market economy model. This is seen as an indication that public management modernization is likely to focus on existing market economy models when reverting to private sector instruments.

Key words: public employment, market economy models, multiple correspondence analysis

1. Einleitung

Der öffentliche Dienst zählt zweifellos zu den zentralen Institutionen moderner Nationalstaatlichkeit. Umfangreiche Privatisierungen vormals öffentlicher Aufgaben, Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor lassen vermuten, dass sich die Rolle des Staates als Arbeitgeber in den vergangenen 20 Jahren tiefgreifend gewandelt hat.¹ Vor allem in inter- und supranationalen Foren wird die Modernisierung des öffentlichen Sektors nach Maßgabe der Organisationsprinzipien privater Unternehmen gefordert (Lippert 2005). Der Neugestaltung öffentlicher Beschäftigung wird darin eine zentrale Rolle zugewiesen (OECD 2002a,b, 2004; Wagner 1998). Infolge von Änderungen des Rechtsstatus und der Beschäftigungsbedingungen sind Annäherungstendenzen der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst an jene des privaten Sektors zu beobachten. Im internationalen Vergleich gibt es jedoch eine erhebliche Bandbreite öffentlicher

Beschäftigung. *Civil servants* in angloamerikanischen Staaten unterscheiden sich weiterhin deutlich von den *fonctionnaires* in Frankreich oder den Beamten deutschen Typs. Trotz identischer Ziele – Flexibilisierung von Personaleinsatz, leistungsorientierte Entlohnungssysteme und privatwirtschaftliche Rekrutierungsformen – ist es unklar, ob und in welchem Ausmaß öffentliche Beschäftigung in OECD-Staaten konvergiert. Länderspezifische Differenzen erscheinen vergleichsweise persistent, denn sie betreffen nicht nur die Intensität und Reichweite der Reformbemühungen, sondern auch die Wahl der Instrumente. So kann beobachtet werden, dass angloamerikanische Länder wie Großbritannien und die USA bei der Einführung leistungsorientierter Instrumente im öffentlichen Dienst weiter gehen als vergleichbare kontinentaleuropäische Staaten (Pollitt/Bouckaert 2004). Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit zwei Fragen: Können wir distinkte Regimes öffentlicher Beschäftigung innerhalb der OECD-Staaten identifizieren? Und wie lassen sich die Unterschiede zwischen öffentlichen Beschäftigungsregimes interpretieren?

Die erste, beschreibende Frage untersuchen wir an Hand einiger zentraler Indikatoren öffentlicher Beschäftigungsregime. Eine mögliche Antwort auf die zweite Frage liefert der Ansatz der Marktwirtschaftsmodelle von Hall/Soskice (2001). Dessen Vertreter gehen davon aus, dass es nicht ein, sondern mehrere Typen erfolgreicher Marktökonomien gibt, die in unterschiedliche institutionelle Kontexte eingebettet, unterschiedliche Stärken und Spezialisierungen aufweisen. Beim Rückgriff des öffentlichen Sektors auf privatwirtschaftliche Vorbilder, wie es das gegenwärtige Paradigma der Verwaltungsmodernisierung vorsieht, werden Reformen am bestehenden privaten Wirtschaftssystem ausgerichtet. Es ist daher zu vermuten, dass die Berücksichtigung der jeweiligen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktregimes (vgl. u.a. Crouch/Streeck 1997; Hall/Soskice 2001) zu einer unterschiedlichen Typenbildung in der öffentlichen Beschäftigung führt. Dieser Beitrag untersucht, ob tandemartige Passungen von öffentlicher und privater Beschäftigung, wie es der „Varieties of Capitalism“ (VoC)-Ansatz nahe legt, empirisch belegt werden können.

Richtung und Ausmaß von Verwaltungsreformen sind Gegenstand einer Vielzahl verwaltungswissenschaftlicher Studien (Blanke u.a. 2005; Bekke/van der Meer 2000; Pollitt/Bouckaert 2004). Sie alle legen den Schluss nahe, dass länderspezifische Faktoren für die Umsetzungen von New Public Management (NPM) eine wichtige Rolle spielen. Der Zusammenhang zwischen privatwirtschaftlichem Produktionsregime und öffentlichem Beschäftigungsregime wurde dennoch bisher kaum untersucht. Im Rahmen dieser Studie wird der Versuch unternommen, auf der Grundlage aktueller OECD-Daten ein möglichst konsistentes Bild öffentlicher Beschäftigungsregimes zu erstellen. Dazu ist der Beitrag wie folgt gegliedert: Im zweiten Abschnitt wird der theoretische Zusammenhang zwischen öffentlichen Beschäftigungsregimes und dem Marktwirtschaftsmodell hergestellt. Mit Bezug auf die Arbeit von Pollitt/Bouckaert (2004: Ch.3) werden im dritten Abschnitt die Dimensionen für die Klassifizierung öffentlicher Beschäftigungsregimes präsentiert. In Abschnitt vier wird das Analyseverfahren – die multiple Korrespondenzanalyse – und die Operationalisierung dargestellt. Der fünfte Abschnitt präsentiert und diskutiert die Ergebnisse. Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen.

2. Öffentliche Beschäftigung und Varieties of Capitalism

Öffentliche Bedienstete sind nicht nur eine zentrale Ressource des Staates sondern auch für alle Ausprägungen von Staatlichkeit relevant (Territorialstaat, Rechtsstaat, demokratischer Staat, Wohlfahrtsstaat). Lane (2005) versteht sie daher als „Agenten“, die im Auftrag und Namen des Staates staatliche Aktivität „herstellen“. Die Besonderheit öffentlicher Beschäftigung gegenüber privatwirtschaftlicher Beschäftigung kommt bereits in der Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse für Beamte und nicht-beamtete Beschäftigte zum Ausdruck. Durch besondere Besoldungs- und Sicherungssysteme und eigenständige Ausbildungsformen insbesondere für Verwaltungseliten entstehen relativ abgeschottete interne Arbeitsmärkte, die von der Arbeitsmarktforschung mit dem Theorem „geschützter interner Arbeitsmärkte“ erklärt werden (Sengenberger 1987). Hat ein Anwärter die vergleichsweise hohen Eintrittshürden für den Staatsdienst überwunden (Zulassungsprüfungen, Zeugnisse, etc.) entscheidet sich der weitere Karriereverlauf im Regelfall nach dem Laufbahnprinzip, wonach Beförderungen an die Beschäftigungsdauer und nicht an die Leistungsfähigkeit geknüpft sind. Der bürokratisch-administrative Personaleinsatz ersetzt die in privatwirtschaftlichen Betrieben übliche effizienzorientierte Personalpolitik (vgl. OECD 2004, 2005a). Im Ergebnis genießen öffentliche Beschäftigte relativ hohe Beschäftigungs- und Statussicherheit bei gleichzeitiger Loyalitätsverpflichtung gegenüber dem Staat.

Hinsichtlich der Struktur öffentlicher Beschäftigung wird deutlich, dass sie eine integrative Funktion für im marktwirtschaftlichen Sektor benachteiligte Gruppen übernimmt. Empirisch lässt sich das insbesondere für Frauen und zum Teil auch für die Einführung von Teilzeitarbeit nachweisen. So steigt der Frauenanteil im öffentlichen Sektor kontinuierlich an und liegt nach der Jahrtausendwende mit weit über 50% in den meisten westeuropäischen Ländern deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt; zugleich korreliert der Anteil positiv mit der Größe des öffentlichen Sektors.² Neben der Integrationsfunktion hat die Regulierung öffentlicher Beschäftigung Vorbildcharakter für die Gestaltung und Aushandlung der Arbeitsbedingungen für Normalarbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft (standard employment relationship). Der Staat als Arbeitgeber setzt Maßstäbe für die Qualität sozialer Standards, wie etwa bei Gleichstellungs- und Freistellungsregelungen (Fredman/Morris 1990; Keller 1999; Rothenbacher 2004, 2006).³

Diese hier idealtypisch gezeichnete Ausgangslage, die je nach Land mit anderen Akzentsetzungen versehen ist, unterliegt seit den 80er Jahren einem erheblichen Wandel. Mitte der 80er Jahre erreichte der Umfang öffentlicher Beschäftigung einen vorläufigen Höhepunkt, und zwar mit Anteilen an der Gesamtbeschäftigung von ca. 15% (Westdeutschland, Niederlande) bis zu über 20% (skandinavische Länder, Frankreich, Großbritannien, Kanada). Dem Umfang nach stagniert die öffentliche Beschäftigung gegenwärtig in der Mehrzahl der OECD-Staaten oder sie geht zurück; letzteres geschieht insbesondere dann, wenn staatliche Infrastrukturdienstleistungen privatisiert werden, wobei Großbritannien in Europa eine Vorreiterrolle einnimmt. Konkreter Auslöser für diese Politik ist häufig die angespannte Haushaltslage. Durch „Einfrieren“ der öffentlichen Beschäftigung und Personalabbau wird versucht, das Wachstum der Staatsausgaben abzubremsen. Im Vergleich zur Bereitstellung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen erweist sich die öffentliche Beschäftigung als eine relativ tangible Ressource, deren Veränderung unmittelbar haushaltswirksam ist.

Tabelle 1 zeigt die jährlichen Zuwachsraten der öffentlichen Beschäftigung in 17 OECD-Staaten für den Zeitraum 1990-2000.

Tabelle 1: Öffentliche Beschäftigung in der zentralen/föderalen Verwaltung
(in jährlichen Veränderungsraten)

Länder*	1990/1991	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Australien	0.9	-4.8	-23.3	-8.7	-7.8	2.4
Österreich	-0.3	1.0	-0.2	-0.2	-1.1	-2.4
Belgien		-3.1	-0.7	-0.1	0.4	4.0
Kanada	2.2	-4.2	-5.4	-2.0	0.2	2.3
Dänemark				-1.2	-5.8	-0.2
Finnland	-0.7	-1.9	0.7	1.4	0.4	-1.4
Frankreich				1.4	1.0	1.1
Deutschland		-2.5	-1.3	-2.0	-1.1	-1.6
Griechenland				3.6		
Irland	2.8	-0.8	-0.6	2.2	3.6	3.9
Italien				-0.3	-0.8	
Niederlande			1.6	3.3	1.3	2.5
Neuseeland		2.0	-3.7	1.7	3.7	-5.4
Spanien	-4.8	0.6	-2.2	-1.1	0.1	-7.7
Schweden		-1.8	-1.8	-1.4	0.0	-2.8
Schweiz					1.8	3.2
USA	-4.3	-2.1	-2.3	-1.2	0.2	3.1

Quelle: OECD (2002a: 14) * Für Japan, Norwegen, Portugal und Großbritannien sind vergleichbare Zeitreihendaten nicht verfügbar (OECD 2002a).

Für die überwiegende Zahl der Länder gilt, dass die Zuwächse öffentlicher Beschäftigung die Summe der jährlichen Abnahme nicht kompensieren. Trotz der gegenwärtigen Reduktion öffentlicher Beschäftigung bleibt der Staat in den meisten Ländern der größte Arbeitgeber (OECD 2002a, S. 15).

Die qualitative Dimension des Wandels öffentlicher Beschäftigung wird durch effizienzorientierte Verwaltungs- und Personalreformen markiert (Horton/Farnham 2000; Reichard 2005; Demmke 2006). Auf nationalstaatlicher Ebene äußern sich diese Ideen als politisch vorangetriebene Bestrebungen zur Reform des öffentlichen Dienstes im Sinne des NPM, wonach sich die Organisation der Verwaltung an der Maximierung der Effizienz von Leistungserbringung orientiert (König 1997; Naschold/Bogumil 2000). Die tradierte Vorbild- und Integrationsfunktion des Staates als Arbeitgeber verkehrt sich, so scheint es, mit dieser Orientierung an privatwirtschaftlicher Regulierung von Beschäftigung in ihr Gegenteil.

In einer umfangreichen Evaluation zum Stand der Verwaltungsreform in den OECD-Staaten (OECD 2005b) kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Verwaltungsmodernisierung jeweils kontextgebunden ist. Obwohl die Ziele des NPM gemeinhin von allen Regierungen akzeptiert sind, gibt es keine Patentrezepte für den Erfolg der Verwaltungsreform, die sich in allen Ländern anwenden ließen. Intensität und Umfang der Reformbemühungen unterscheiden sich nach den Merkmalen und Prioritäten des betreffenden Landes. Eine mögliche Erklärung für diesen Sachverhalt kann im „Varieties of Capitalism“-Ansatz gesehen werden. Dessen Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass es trotz des zunehmenden Konvergenzdrucks durch die Globalisierung weiterhin verschiedene Marktwirtschaftsmodelle gibt, die gleichermaßen erfolgreich sind, sich jedoch in punkto Regulierung von Koordinationsproblemen deutlich unterscheiden können.

Hall/Soskice (2001) stellen das Unternehmen in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Sie gehen davon aus, dass privatwirtschaftliche Unternehmen in vielfältigen Austauschbeziehungen stehen und dadurch mit zahlreichen Koordinierungsproblemen konfrontiert werden. Zu den beiden wichtigsten Koordinierungsproblemen gehören die Verhandlung der Entlohnung einerseits und widerstreitende Interessen bei der Unternehmensfinanzierung anderseits. Zentrales Unterscheidungsmerkmal der Marktwirtschaftsmodelle sind die regulierenden Institutionen, mit denen die Koordinierungsprobleme bewältigt werden. Dazu unterscheiden *Hall/Soskice* (2001) zwei Typen von Marktökonomien: liberale Marktwirtschaften (LME) und koordinierte Marktwirtschaften (CME). In liberalen Marktökonomien vertrauen Unternehmen in der Regel auf Marktbeziehungen, während in koordinierten Marktökonomien staatliche Regelungen den Marktmechanismus eingrenzen oder partiell ersetzen.

Empirisch zeigt sich diese Unterscheidung am deutlichsten an der Marktkapitalisierung börsennotierter Unternehmen und am Umfang des Beschäftigungsschutzes. Im VoC-Ansatz wird die Analyseperspektive von einzelnen Policyfeldern auf das Institutionengefüge innerhalb des jeweiligen Marktwirtschaftsmodells gelenkt. *Hall/Soskice* (2001) gehen davon aus, dass sich die Marktinstitutionen innerhalb der LME- bzw. CME-Staaten komplementär zueinander verhalten und wechselseitig stabilisieren. Im Sinne von *Aoki* (1994) dient Komplementarität der Beschreibung dieses funktionalen Zusammenspiels einzelner Institutionen. Kongruenz beschreibt den Zustand institutioneller Strukturen als deckungsgleich. Verhalten sich marktwirtschaftliche Institutionen komplementär zueinander, können institutionelle Veränderungen nicht ohne deren Wirkung auf das Gesamtgefüge gedacht werden (*Ebbinghaus* 2005; *Höpner* 2005). Institutionen gelten hingegen als kongruent, wenn ihrem Aufbau dasselbe Prinzip zugrunde liegt. Entsprechend neigen qualitativ orientierte Studien in der Regel dazu, Prozesse institutioneller Komplementarität abzubilden (*Streeck/Thelen* 2005, *Thelen* 2004), während quantitative Ansätze versuchen, institutionelle Kongruenz auf Basis von Ländervergleichen zu belegen. Streng genommen kann jedoch nicht von institutioneller Kongruenz auf funktionale Komplementarität geschlossen werden. Dennoch scheint sich dieses Vorgehen in der empirischen VoC-Literatur zu etablieren (*Hall/Soskice* 2001, *Hall/Gingerich* 2004).

Um die Spielarten kapitalistischer Wirtschaftssysteme inhaltlich abzugrenzen, verwenden *Hall/Soskice* (2001) das Konzept institutioneller Regimes, das sich bereits in der vergleichenden Wohlfahrtsstaaten- und Demokratieforschung als hilfreich erwiesen hat (*Esping-Andersen* 1990). *Krasner* (vgl. 1983, S. 1) definiert (internationale) Regimes als „principles, norms, and decision-making procedures around which actors expectation converge in a given issue area“. So wird die Vielfalt der Ausprägungen von Marktökonomien auf einzelne idealtypische Regimes reduziert. Das jeweilige Regime bezeichnet die gemeinsamen Normen und Prinzipien, welche für die Lösung der Koordinationsprobleme herangezogen werden und an denen sich die Handlungsziele der Akteure ausrichten (vgl. *Lessenich* 2003, S. 73).

Die Verbindung zur gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierung besteht in der Adaption marktwirtschaftlicher Mechanismen durch den öffentlichen Sektor. Der VoC-Ansatz legt den Schluss nahe, dass der Rückgriff auf privatwirtschaftliche Vorbilder auf Basis des jeweiligen Marktregimes und dessen inhärenten Regulierungslogik erfolgt. Es wird daher vermutet, dass es eine empirisch beobachtbare institutionelle Kongruenz zwischen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktregimes und öffentlichen Beschäftigungsregimes gibt, die insbesondere im Lohnfindungsprozess und Lohnverhandlungssystem zum Ausdruck kommt.

3. Dimensionen öffentlicher Verwaltungs- und Beschäftigungsregimes

Innerhalb der Verwaltungswissenschaft ist die international vergleichende Forschung eine vergleichsweise junge Disziplin, die von *Derlien* (1992) als „rather comparable than comparative“ beschrieben wurde. Ein Grund für dieses in weiten Teilen auch heute noch zutreffende Urteil liegt in der Eigenkomplexität des Forschungsgegenstandes. In der Vergangenheit war die vergleichende Verwaltungsforschung häufig durch den Mangel an belastbaren empirischen Informationen eingeschränkt. Seit 1994 stellt die OECD mit der „Public Sector Pay and Employment Statistic“ ländervergleichende Daten zur öffentlichen Beschäftigung bereit. Mit dem gegenwärtigen „Public Management and Governance“-Projekt der OECD hat sich die Verfügbarkeit empirischer Informationen deutlich erhöht und sind bessere Voraussetzungen für vergleichende Verwaltungsforschung geschaffen.

Als besonders wegweisend auf diesem Gebiet gilt die Arbeit von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Sie entwickeln nicht nur ein Modell der Verwaltungsmodernisierung, sondern präsentieren zugleich einen systematischen Vergleich öffentlicher Verwaltungen in 12 OECD-Staaten.⁴ Damit geht die Studie weit über die bis dahin vorherrschende Praxis der Länderfallstudien hinaus. Die Mehrzahl vergleichender empirischer Forschungsarbeiten zur Verwaltungsmodernisierung konzentrieren sich auf die Umsetzung einzelner Reforminstrumente (kaufmännische Buchführung, leistungsorientierte Entlohnung, Standardkostenmodell, Budgetierung, etc.) und schenken den kontextuellen Faktoren wenig Aufmerksamkeit. Der analytische Schwerpunkt liegt auf der steuerungspolitischen Maßnahme und nicht auf den Bedingungen, die für die Umsetzung verantwortlich sind. Die Beiträge von *Manning/Parison* (2004), *Pollitt* (2003), *Pressman/Wildavsky* (1973) und *Schröter/Wollmann* (1997) haben jedoch gezeigt, dass persistente Länderunterschiede in den Implementierungsgewohnheiten festgestellt werden können.

Pollitt/Bouckaert (vgl. 2004, S. 39) machen länderspezifische kontextuelle Faktoren dafür verantwortlich, dass vergleichbare Reformbemühungen in vergleichbaren Ländern unterschiedlich ausfallen; auch wenn dass nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich eine Reform erst an die institutionellen Gegebenheiten anpassen muss, um erfolgreich zu sein. Die ländervergleichende Analyse der Verwaltungsmodernisierung bleibt jedoch unvollständig, wenn der institutionelle Kontext unberücksichtigt bleibt.

Die Schwierigkeit der Klassifizierung öffentlicher Verwaltungen besteht im Wesentlichen darin, die für den Vergleich relevanten Untersuchungsdimensionen zu bestimmen. Nach *Peters* (1996) konstituieren vier Elemente – Strukturen, Verhalten, Macht und Personal – den Kernbereich des Interesses der vergleichenden Verwaltungsforschung. *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Untersuchungsdimensionen fokussieren auf der Unterscheidung konstitutioneller, kultureller und funktionaler Elemente, die den Prozess der Verwaltungsmodernisierung beeinflussen. Die maßgeblichen Faktoren, die das Terrain für den Verlauf und das Ergebnis verwaltungspolitischer Reformen bestimmen, werden in fünf Kategorien erfasst: Staatsstruktur (*state structure*), Demokratiestruktur (*executive government*), das Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite (*minister/mandarin relations*), Verwaltungskultur (*administrative culture*) und die Einflusskanäle der Verwaltungsreform (*diversity of policy advice*). Dieser Beitrag orientiert sich an den von *Pollitt/Bouckaert* (2004: Kapitel 3) vorgeschlagenen Untersuchungsdimensionen, um öffentliche Verwaltungs- und Beschäftigungsregime zu identifizieren.

Staatsstruktur: Diese Kategorie dient zweifellos der Erfassung struktureller Unterschiede zwischen den Ländern. Sie betrifft die Aufteilung staatlicher Autorität auf unterschiedlichen Ebenen als Ausdruck der horizontalen Gewaltenteilung. Im Gegensatz zur Verwaltung im unitarischen Staat ist die Verwaltung föderaler Systeme durch die Aufteilung der staatlichen Kompetenzen auf autonome oder teilautonome Gebietskörperschaften geprägt. Die Dezentralisierung staatlicher Autorität kann in zweierlei Hinsicht für die Verwaltungsmodernisierung relevant sein. Einerseits können Gliedstaaten föderaler Systeme als „natürliche Laboratorien“ genutzt werden, in denen einzelne NPM-Instrumente getestet werden, bevor sie auf die zentralstaatliche Ebene oder andere Gliedstaaten übertragen werden. Andererseits hat sich gezeigt, dass tiefgreifende Verwaltungsreformen vorrangig in zentralisierten Staaten stattfanden (*Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 44). Darüber hinaus sprechen die potentiellen Größenvorteile einer zentralisierten Verwaltung grundsätzlich für geringere Verwaltungskosten in einem unitarischen Staat. In diesem Zusammenhang haben *Huber/Shipan* (2002) die Strukturbedingungen untersucht, die zu mehr oder weniger Aktionsspielraum für die Bürokratie führen. In ihrer ländervergleichenden Studie kommen sie zu dem Ergebnis, dass ein positiver empirischer Zusammenhang zwischen der Dichte der Regelungen, mit denen administratives Handeln gesteuert wird, und dem föderalen Staatsaufbau beobachtet werden kann.

Demokratiestruktur: Die zweite Kategorie beschreibt politische Entscheidungsprozesse als Ausdruck der Demokratiestruktur. *Lijphart* (1999) identifiziert zwei Grundtypen demokratischer Systeme: Mehrheits- und Konsensdemokratien. Mehrheitsdemokratien sind in der Regel gekennzeichnet durch Ein-Parteien-Regierungen, der Dominanz der Exekutive über die Legislative, einem Zweiparteiensystem mit Mehrheitswahlrecht und pluralistischer Interessenvertretung. Für Konsensdemokratien sind Mehr-Parteien-Koalitionen, eine relative Balance zwischen Exekutive und Legislative und das Verhältniswahlrecht mit korporatistischer Interessenvertretung prägend. Die beiden Demokratietypen bringen unterschiedliche Regierungstypen hervor. Hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung stellen *Pollitt/Bouckaert* (2004) fest, dass Mehrheitsdemokratien wie Australien, Kanada, Neuseeland und Großbritannien umfangreichere Managementreformen vollzogen haben als vergleichbare Regierungen in Konsensdemokratien. Die Demokratiestruktur ist mitverantwortlich für den Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses verwaltungspolitischer Reformbemühungen. Ob ein unmittelbarer Schluss vom Regierungstyp auf den Umfang der Verwaltungsreform zulässig ist, bleibt hingegen fraglich.

Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite: Die dritte Kategorie befasst sich mit der Ausprägung des politisch-administrativen Systems. Dabei geht es in erster Linie um die Einflussmöglichkeiten von Spitzenbeamten auf politische Entscheidungen und um das Verhältnis der bürokratischen Apparate zu anderen Institutionen innerhalb des Regierungssystems wie etwa dem Kabinett oder dem Parlament (*Schnapp* 2004). Verwaltungsreformen bedürfen in der Regel der Zusammenarbeit von politischen und administrativen Führungskräften, daher ist das Verhältnis von beiden eine zentrale Einflussgröße für den Verlauf einer Reform. In welchem Umfang „Deals“ zwischen den beiden Eliten ausgehandelt werden können, hängt insbesondere davon ab, ob die administrative Führung politisch oder unpolitisch ist. Eine formale Politisierung ist dann zu vermuten, wenn die Besetzung administrativer Stellen unmittelbar von politischen Akteuren entschieden wird (*Schnapp* 2004). Die Steuerungslogik des NPM verlangt eine grundsätzliche Neuorientierung im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, die eine eindeutige Rollentrennung voraussetzt. Länder in

denen die Trennung von Politik und Verwaltung in der Rechtstradition verankert ist, sollten geringere Schwierigkeiten haben dieses Ziel zu realisieren.

Verwaltungskultur: Nachdem die strukturellen und funktionalen Bestimmungsfaktoren erfasst wurden, bildet die vierte Kategorie die Verwaltungskultur ab. *Wise* (1996) hat festgestellt, dass sich öffentliche Beschäftigte von denen in der Privatwirtschaft durch spezifische Wertevorstellungen und eher bürokratischen als professionellen Formen der Dienstleistungserbringung unterscheiden. Die Arbeiten von *Pierre* (1995) und *König* (1997) bestätigen, dass der NPM-Ansatz eher mit den Verhaltenseinstellungen angloamerikanischer Verwaltungen in Einklang zu bringen ist als mit der deutsch-französischen Verwaltungstradition. *Pollitt/Bouckaert* (2004) unterscheiden zu diesem Zweck Verwaltungen mit einer „public interest“-Orientierung von denen mit einer legalistischen „Rechtsstaat“-Orientierung. In der Regel erweisen sich Länder mit einer starken „Rechtsstaat“-Orientierung als weniger flexibel gegenüber den Ideen des NPM und sind daher schwieriger zu reformieren.⁵

Ogleich die hier vorgestellten Dimensionen keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, wird davon ausgegangen, dass sie geeignet sind, einen Teil der Varianz öffentlicher Verwaltungen im Ländervergleich abzubilden. Der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags liegt jedoch auf der Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Regulierung der Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor. Dabei geht es um die Frage der Annäherung öffentlicher und privater Beschäftigungsregimes im Hinblick auf die Regulation von Teilarbeitsmärkten, die Lohnfindung und die Restrukturierungsmodelle.⁶ Zur Identifikation öffentlicher Beschäftigungsregimes und zur Überprüfung des aus der VoC-Literatur abgeleiteten Kongruenzarguments werden *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Untersuchungsdimensionen modifiziert und neu justiert. Es werden drei Untersuchungsdimensionen öffentlicher Beschäftigung aufgestellt:

Verwaltungsstruktur: Diese Kategorie erfasst die strukturellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes für öffentlich Beschäftigte. An der Schnittstelle von Bürokratiestrukturen und öffentlicher Beschäftigung vergleichen *Auer* u.a. (1996) die Personalsysteme in 15 EU-Ländern. Dabei identifizieren sie zwei Gruppen von Personalsystemen, die sich hinsichtlich der Offenheit (Großbritannien, Schweden) bzw. Geschlossenheit (Deutschland, Frankreich, Belgien) ihrer Karrieresysteme unterscheiden. Es wird vermutet, dass sich diese Unterscheidung in den dienstrechtlichen Bestimmungen und damit in der Verwaltungsrechtstradition des jeweiligen Landes nachweisen lässt.

Korporatismus: In dieser Kategorie werden der Lohnfindungsprozess und das Lohnverhandlungssystem im öffentlichen Sektor erfasst. Ausgehend vom VoC-Ansatz unterscheiden sich Marktökonomien insbesondere darin, wie das Koordinierungsproblem Lohnfindung gelöst wird. In korporatistisch geprägten Systemen werden Löhne und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor zwischen dem Staat, in seiner Rolle als Arbeitgeber, und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes verhandelt. In der Regel genießt die korporatistische Form der Lohnfindung besonderen gesetzlichen Schutz, durch den der Verhandlungsmodus und die beteiligten Akteure legitimiert sind. Dahinter steht die normative Vorstellung, dass sich die Tarifpartner trotz widerstreitender Interessen dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen.

NPM Instrumente: In dieser Kategorie wird die Offenheit gegenüber der Einführung personalpolitischer NPM-Instrumente erfasst. Die Modernisierung öffentlicher Beschäftigungsregimes zielt auf einen Wandel von bürokratischer zu professioneller Dienstleis-

tungserbringung. Damit einhergehend sollen die in vielen OECD-Ländern erwartbaren Personalprobleme, wie Überalterung und Wettbewerbsnachteile durch die Rekrutierung von hoch qualifiziertem Personal überwunden werden (OECD 1998, 2001a,b). In diesem Zusammenhang ist die Einführung leistungsbasierter Aufstiegs- und Bezahlungssysteme eine Kernforderung des NPM (Wagner 1998).

4. Methodik und Operationalisierung

Pollitt/Bouckaerts (vgl. 2004, S. 42) Klassifizierung öffentlicher Verwaltungen basiert auf 12 OECD-Staaten. Aufgrund der Fortschritte des OECD „Governance at a Glance“-Projektes kann unsere Analyse 21 OECD Staaten umfassen (Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA). Zur Identifikation der Verwaltungs- und Beschäftigungsregimes und zur Bestimmung ihrer Eigenschaften wird die multiple Korrespondenzanalyse verwendet (vgl. Blasius 2001, S. I). Bei der Korrespondenzanalyse, die zur Gruppe der linearen Skalierungsverfahren zählt, steht die Visualisierung der Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit der verwendeten Variablenausprägungen in einem meist zweidimensionalen Raum im Vordergrund. Es werden keine kausalen Abhängigkeiten formuliert, sondern die Identifikation gemeinsamer Merkmale steht im Mittelpunkt des Interesses. Mit der multiplen Korrespondenzanalyse können auch zusammengesetzte Kontingenztabellen untersucht werden, wobei der Effekt von jeder Variable auf jede andere berücksichtigt wird. Die im vorangegangenen Abschnitt entwickelten Untersuchungsdimensionen können als eine solche zusammengesetzte Kontingenztafel dargestellt werden.

Die Korrespondenzanalyse basiert auf drei Grundkonzepten (vgl. Blasius 2001, S. 81): Zunächst werden die Rohdaten der Kontingenztafel ins Verhältnis zu den Randsummen gesetzt, woraus die Spalten- und Zeilenprofile resultieren. Die Interpretation von Zeilen- und Spaltenmerkmalen sind immer relative Aussagen, weil sie auf den Profilen und nicht auf den absoluten Werten basieren. Das zweite Grundkonzept, das der Massen, sorgt dafür, dass die Zeilen und Spalten entsprechend ihrer empirischen Vorkommenshäufigkeit berücksichtigt werden. Chi-Quadrat-Distanzen, das dritte Grundkonzept, dienen der Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Zeilen und Spalten in einer Kontingenztafel. Mit dem Chi-Quadrat-Test kann angegeben werden, ob es einen Zusammenhang zwischen Zeilen- und Spaltenmerkmalen gibt. Je größer die Distanzen der einzelnen Profile zu dem Durchschnittsprofil sind, desto größer sind die Abweichungen vom Achsenkreuz in der zweidimensionalen Darstellung. Ein Vorteil der Korrespondenzanalyse besteht in der Möglichkeit, zwischen aktiven und passiven Variablen zu unterscheiden. Der Projektionsraum wird durch die aktiven Variablen bzw. deren Ausprägungen aufgespannt. Passive Variablen werden nachträglich in diesen Raum hineinprojiziert, haben aber keinen Einfluss auf dessen geometrische Ausrichtung.⁷

Die Auswahl der für die multiple Korrespondenzanalyse verwendeten Variablen basiert auf den im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Untersuchungsdimensionen. Die Messung der Staatstruktur ist identisch mit Pollitt/Bouckaerts (2004) Vorgehen; dazu wird Lijpharts (1999) „State Structure Index“ verwendet, an dessen Endpunkten der föderale bzw. der zentralistische Staatsaufbau stehen. Die Demokratiestruktur wird mit Lijpharts (1999) „Executive Government Index“ abgebildet, der zwischen den beiden End-

punkten Konsens- und Mehrheitsdemokratie unterscheidet. Die Wahl dieser Variable ist ebenfalls identisch mit dem Vorgehen von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Schwieriger ist es, robuste und international vergleichbare Information zum politisch-administrativen System zu erhalten. Unglücklicherweise fehlt es bislang an Versuchen diese Dimension einheitlich quantitativ zu erfassen (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 51). Obwohl sie in der Literatur beispielsweise von *Hood* (2002) diskutiert wurden, existiert bislang kein brauchbarer Index. Stattdessen wird das Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite durch drei alternative Variablen erfasst: Zunächst wird der Umfang öffentlicher Beschäftigung als Anteil der öffentlich Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung gemessen. Probleme der Messung öffentlicher Beschäftigung resultieren aus der Unterscheidung staatlicher Verwaltungsebenen einerseits und aus den unterschiedlichen Bereichen staatlicher Aktivität andererseits. Aufgrund dieser Schwierigkeiten werden die Daten des OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“ verwendet, der im Gegensatz zur OECD „Public Sector Pay and Employment Statistic“ mit einer konsistenten Methodik aufwartete. Die Rechtstradition liefert weitere Informationen zum politisch-administrativen System. Es werden vier Rechtstraditionen unterschieden: eine angloamerikanische, eine kontinentaleuropäisch-französische, eine kontinentaleuropäisch-deutsche und eine skandinavische Rechtstradition (*La Porta* u.a. 1998).⁸ Die Variable unabhängiger gehobener Dienst (*senior civil service*) erhebt, ob das Verwaltungssystem überhaupt das Vorhandensein der sogenannten „Mandarine“ vorsieht. Zum unabhängigen gehobenen Dienst gehören öffentliche Bedienstete in Ministerien und staatlichen Agenturen, die dem Top Management zuzuordnen sind. Diese Variable geht zurück auf den OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“. Unterschiedliche Verwaltungskulturen werden auf Basis *Hofstede*s (1994) Indizes zu organisationalen Normen und Verhaltensregeln für nationale und regionale Kulturgruppen unterschieden. Der „Uncertainty Avoidance“-Index misst die allgemeine Risikobereitschaft und Unsicherheitsvermeidung in der Bevölkerung. Demnach zeichnen sich Kulturen, die Unsicherheit vermeiden wollen, durch viele Gesetze, Richtlinien und Sicherheitsmaßnahmen aus. *Pollitt/Bouckaert* (2004) verweisen auf eben diesen Indikator, um Unterschiede in der Verwaltungskultur zum Ausdruck zu bringen. Ohne Zweifel ist der Schluss von allgemeiner Risikobereitschaft in der Bevölkerung auf die Verwaltungskultur eine Hilfskonstruktion, der wir jedoch in Ermangelung eines fokussierteren Indikators folgen. *Hofstede*s Index wurde nicht speziell für die öffentliche Verwaltung, sondern auf Basis der Befragung von Mitarbeitern in privaten Unternehmen ermittelt. Aus der Umfrageforschung ist bekannt, dass öffentlich Bedienstete tendenziell weniger risikofreudig sind als Angestellte in privatwirtschaftlichen Unternehmen (*Wise* 1996). Demnach ist zu erwarten, dass der Index das tatsächliche Ausmaß der Risikoaversion in der öffentlichen Verwaltung unterschätzt. Es besteht jedoch kein unmittelbarer Anlass, anzunehmen, dass diese Verzerrung sich signifikant zwischen Ländern unterscheidet.

Tabelle 2: Operationalisierung der Dimensionen öffentlicher Verwaltungsregimes

Kategorien	Merkmal	Variablenlabel
Staatsstrukturprinzip	föderaler Staatsaufbau – zentralistischer Staatsaufbau	Exe_Gov
Demokratiestruktur	Konsensdemokratie – Mehrheitsdemokratie	State_Struc
Minister/Mandarin Verhältnis	Verwaltungsrechtstraditionen	Legal
	Unabhängiger gehobener Dienst	Senior_serv
	Umfang öffentlicher Beschäftigung	Public_Emp
Verwaltungskultur	Risikovermeidung	Uncert_Avoid

Tabelle 3: Operationalisierung der Dimensionen öffentlicher Beschäftigungsregimes

Kategorien	Merkmal	Variablenlabel
Verwaltungsstruktur	Verwaltungsrechtstraditionen	Legal
Korporatismus	Umfang öffentlicher Beschäftigung	Public_Emp
	Lohnfindungsmodus	Bargaining
New Public Management	Einfluss der Gewerkschaften	Unions
	Leistungsorientierte Entlohnung	Perf_Pay

Hinsichtlich der Identifikation öffentlicher Beschäftigungsregimes werden drei weitere Variablen eingeführt. Der Lohnfindungsmodus und der Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnfindung werden zur Abbildung der korporatistischen Dimension herangezogen. Bei der kollektiven Lohnvereinbarung wird zwischen zwei Formen unterschieden. So ist es möglich, dass die Lohnvereinbarung in einem einstufigen Prozess (*single tier*) zwischen Gewerkschaft und Staat verhandelt wird, oder, wie es in skandinavischen Ländern üblich ist, in einem zweistufigen Verfahren (*two tier*). In diesem Fall wird eine allgemeine Lohnerrhöhung zwischen Gewerkschaft und zentraler staatlicher Agentur vereinbart, während die Details des Tarifvertrags in einem zweiten Schritt zwischen der Gewerkschaft und der lokalen staatlichen Agentur verhandelt werden. Das Vorhandensein leistungsorientierter Entgeltsysteme wird zur Messung der Offenheit gegenüber den personalpolitischen Instrumenten des NPM genutzt. Alle drei Variablen sind dem OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“ entnommen.

Tabelle 4: Index der Marktkoordination

Land	Index der Marktkoordination
Australien	schwach
Kanada	schwach
Irland	schwach
Neuseeland	schwach
Großbritannien	schwach
USA	schwach
Belgien	stark
Frankreich	mittel
Griechenland*	mittel
Italien	stark
Niederlande	mittel
Portugal	mittel
Spanien	mittel
Österreich	stark
Deutschland	stark
Japan	stark
Schweiz	schwach
Dänemark	mittel
Finnland	mittel
Norwegen	stark
Schweden	mittel

Quelle: Hall/Gingerich (2004, S. 14) * siehe Endnote 5 Die horizontalen Trennlinien zeigen die Rechtstradition an (1. angloamerikanisch, 2. französisch, 3. deutsch, 4. skandinavisch) Label = Coordination

Um das Ergebnis der Korrespondenzanalyse mit dem Kongruenzargument des VoC-Ansatzes in Beziehung zu setzen, wird der Index der Marktkoordination als passive Variable

verwendet. Der Index wurde von *Hall/Gingerich* (2004) zur empirischen Überprüfung des VoC-Ansatzes entwickelt und bringt die Unterscheidung zwischen liberalen und koordinierten Marktökonomien zum Ausdruck. Er ist das Ergebnis einer Faktorenanalyse. *Hall/Gingerich* (2004) verwendeten folgende Variablen für ihren Index der Marktkoordination: Die Streuung des Aktienbesitzes, den Einfluss der Aktienbesitzer auf die Unternehmenspolitik, die Größe des Aktienmarktes, den Lohnfindungsmodus in der Privatwirtschaft und die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt. Der auf Basis dieser Informationen gewonnene Index ist in Tabelle 4 dargestellt.⁹ Weil die multiple Korrespondenzanalyse kategoriale Variablen voraussetzt, werden alle metrischen Variablen in drei Perzentile – schwach, mittel, stark – umgewandelt, bevor sie in die empirische Analyse einfließen.

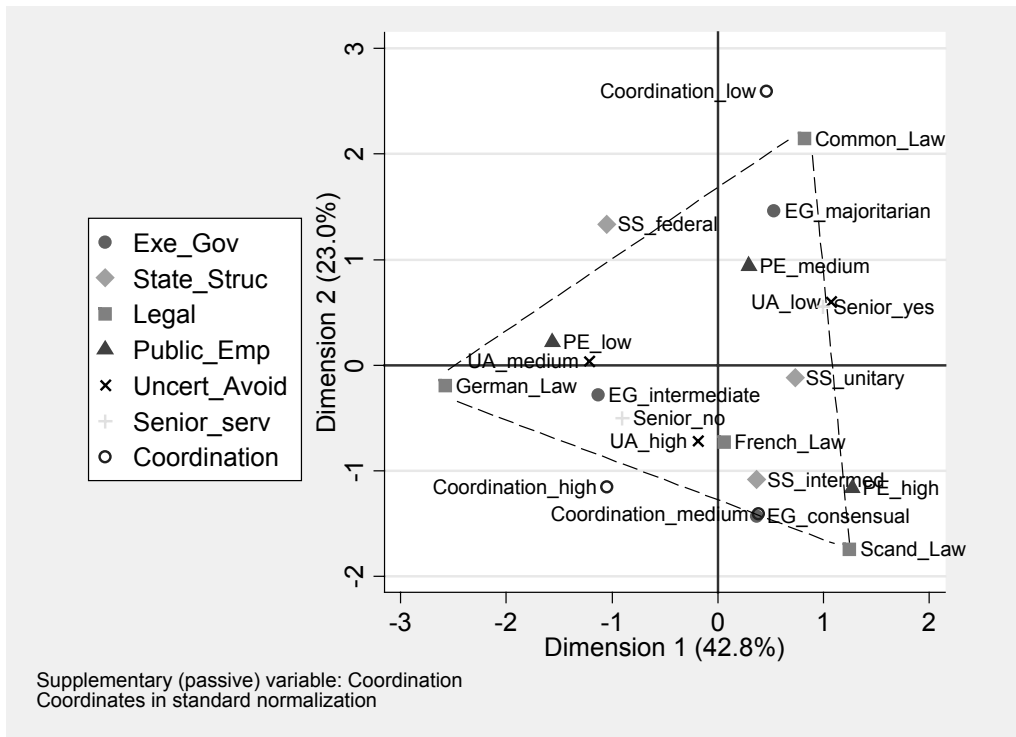
5. Analyseergebnisse

Die empirische Analyse ist in drei Schritte eingeteilt. Zunächst werden öffentliche Verwaltungen auf Basis der Dimensionen von *Pollitt/Bouckaert* (2004) untersucht. Im zweiten Schritt werden öffentliche Beschäftigungsregimes identifiziert. In beiden Fällen wird der Index der Marktkoordination als passive Variable eingefügt. Drittens wird auf Basis der Variablen die zur Identifikation von Beschäftigungsregimes dienen, via Faktorenanalyse ein Index erzeugt, der den Grad der Regulierung öffentlicher Beschäftigung anzeigt. Im letzten Analyseschritt wird dieser Index ins Verhältnis gesetzt zu *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordination. Die Ergebnisse der multiplen Korrespondenzanalyse werden im zweidimensionalen Koordinatendiagramm abgebildet. Jede Merkmalsausprägung der verwendeten Variablen wird als Punkt in diesem Koordinatensystem lokalisiert. Je unähnlicher die Merkmale sind, desto größer ist der Abstand zwischen den Punkten. Streng genommen können nur die Abstände der Punkte einer Kategorie sinnvoll interpretiert werden. Treten die Punkte unterschiedlicher Kategorien in relativer Nähe zueinander auf, so können diese als Merkmals-Cluster verstanden werden, sofern die Achsen eine sinnvolle Interpretation zulassen und die relative Positionierung bei unterschiedlicher Dimensionierung erhalten bleibt.

5.1 Öffentliche Verwaltungsregimes

Grafik 1 zeigt das Ergebnis der multiplen Korrespondenzanalyse auf Basis der Untersuchungsdimensionen von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Gemeinsamen erklären die beiden Achsen der zweidimensionalen Darstellung 66 Prozent der gesamten Varianz. Die dritte Dimension erklärt lediglich weitere 10 Prozent und bleibt daher im weiteren Verlauf unberücksichtigt. Da die Mehrzahl der Variablen auf zwei Achsen variieren, ist eine eindeutige Bezeichnung der Achsen schwierig. Die erste Dimension bildet am ehesten Varianz in der Staatsauffassung ab, während die zweite Dimension den Regierungstyp abbildet.

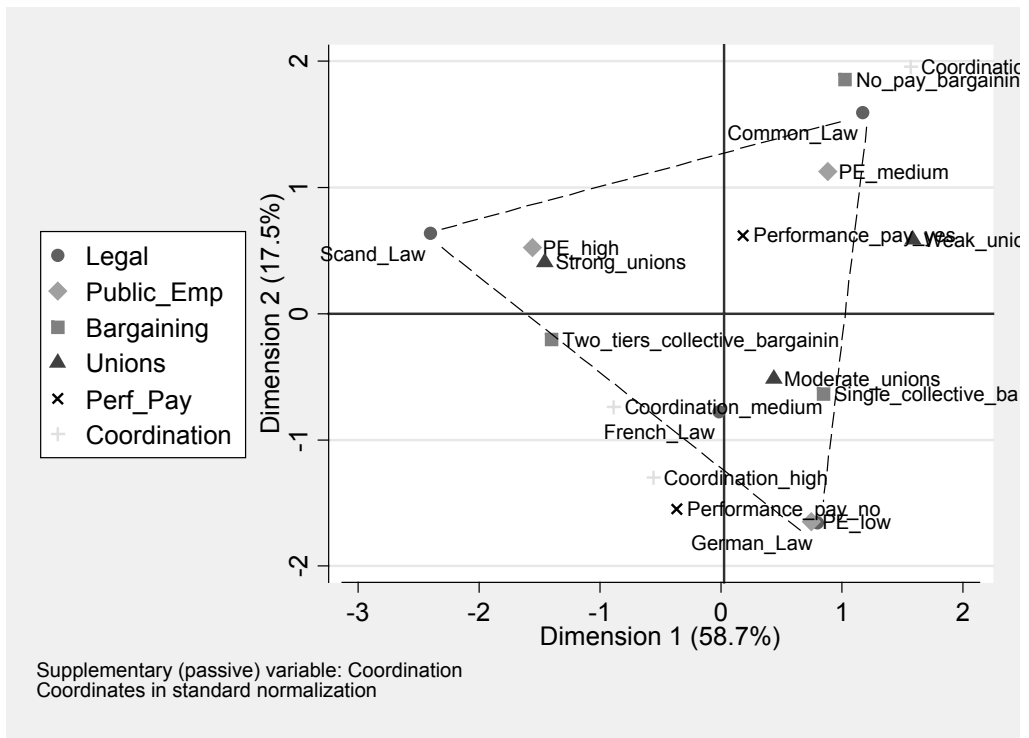
Grafik 1: Öffentliche Verwaltungsregimes und Marktkoordinierung



Zunächst werden die aktiven Variablen betrachtet. Im Hinblick auf die Rechtstradition zeigt sich eine deutliche Abgrenzung der Länder mit „common law“-Tradition von den anderen drei Rechtstraditionen. Die Punkte der Merkmale deutsche, französische und skandinavische Rechtstradition liegen auf einer gemeinsamen Linie, der die „common law“-Systeme diametral entgegenstehen. Die Variablenausprägung Rechtstradition spannt ein Dreieck auf, in dem die Variablenausprägungen der anderen Kategorien lokalisiert sind. Zur besseren Veranschaulichung wurden die Linien dieses „hypothetischen Dreiecks“ nachträglich in die Grafik eingezeichnet. In mittelbarer Nähe zum Merkmal „common law“ befinden sich die Merkmalsausprägungen niedrige Risikoaversion, Mehrheitsdemokratie und öffentliche Beschäftigung mittleren Umfangs. Das Merkmal Vorhandensein eines unabhängigen gehobenen Dienstes befindet sich ebenfalls in relativer Nähe zur Merkmalsausprägung „common law“. Die anderen beiden Spitzen des Dreiecks werden von den Punkten „German law“ und „Scandinavian law“ besetzt. Die Zuordnung der verbleibenden Variablenausprägungen verläuft entlang dieser Linie, wobei die Abgrenzung zwischen den Merkmals-Clustern „German law/French law“ und „Scandinavian law“ wesentlich undeutlicher ist als zum „common law“. Das Merkmal „German law“ befindet sich nahe den Punkten für die Merkmale geringer Umfang öffentlicher Beschäftigung, mittlere Risikoaversität und das Nichtvorhandensein eines unabhängigen gehobenen Dienstes. Letzteres gilt ebenfalls für die Länder mit französischer und skandinavischer Rechtstradition. Das Merkmal „Scandinavian law“ befindet sich in geringer Distanz zu den Variablenausprägungen hohe Risikoaversität, hoher Anteil öffentlicher Beschäftigung und dem Merkmal Konsensdemokratie.

Im zweiten Schritt wird die Positionierung der passiven Variable betrachtet. Die dazu verwendeten „coordination scores“ von *Hall/Gingerich* (2004) sind als Punkte ohne Masse in die Korrespondenzanalyse eingeflossen und tragen folglich nicht dazu bei Varianz zu erklären. Sollte es eine tandemartige Passung des Marktwirtschaftsmodells und des öffentlichen Verwaltungsregimes geben, müsste das in der Lokalisierung der „coordination scores“ im Koordinatensystem sichtbar werden. Das Merkmal niedriger Koordinierungsgrad befindet sich tatsächlich in unmittelbarer Nähe zum „common law“ Merkmals-Cluster. Ein mittlerer Koordinierungsgrad tritt häufiger in Zusammenhang mit der skandinavisch/französischen Rechtstradition auf, während die Merkmalsausprägung hoher Koordinierungsgrad dichter an der Merkmalsausprägung deutsche Rechtstradition steht.

Grafik 2: Öffentliche Beschäftigungsregimes und Marktkoordinierung



5.2 Öffentliche Beschäftigungsregimes

Der Versuch, *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Klassifizierung zu reproduzieren enthüllt mindestens zwei distinkte Verwaltungsregimes innerhalb der OECD-Welt. Im zweiten Schritt werden die Merkmale öffentlicher Beschäftigung untersucht. Dazu werden die Variablen Rechtstradition, Umfang öffentlicher Beschäftigung, Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnfindung, institutionalisierter Lohnfindungsmodus und das Vorhandensein leistungsorientierter Entlohnung verwendet.¹⁰ Grafik 2 zeigt das Ergebnis der multiplen Korrespondenzanalyse mit Bezug auf öffentliche Beschäftigungsregimes. Gemeinsam erklären die beiden Achsen der zweidimensionalen Darstellung 76 Prozent der gesamten Varianz

und damit 10 Prozent mehr als in der vorangegangenen Analyse. Die Hinzunahme der dritten Dimension erklärt lediglich weitere 5 Prozent und bleibt daher weiterhin unberücksichtigt. Die Projektion des Merkmals Rechtstradition spannt das aus Grafik 1 bekannte Dreieck auf. Das Merkmal „common law“ befindet sich in mittelbarer Nähe zu den Merkmalsausprägungen leistungsorientierte Entlohnung, schwacher gewerkschaftlicher Einfluss, keine kollektiven Lohnverhandlungen und öffentliche Beschäftigung mittleren Umfangs. Die Merkmale deutsch/französische Rechtstradition liegen relativ nah an den Ausprägungen moderater Einfluss der Gewerkschaften, einstufige kollektive Lohnverhandlungen und Abwesenheit leistungsorientierter Entlohnung. Die skandinavische Rechtstradition tritt häufiger in Verbindung mit starken Gewerkschaften, einem hohen Anteil öffentlicher Beschäftigung und der zweistufigen kollektiven Lohnvereinbarung auf. Hinsichtlich öffentlicher Beschäftigungsregimes tritt die Unterscheidung zwischen der skandinavischen und deutsch/französischer Rechtstradition wesentlich deutlicher zum Vorschein, sodass drei distinkte Beschäftigungsregime identifiziert werden können. Auch die Ausprägungen der passiven Variable Marktkoordination lassen sich eindeutiger als bisher den drei Merkmals-Clustern, die sich um die Rechtstradition gruppieren, zuordnen. Dabei ist das Bild insgesamt konsistent mit dem vorherigen Ergebnis. Die Korrespondenzanalyse reagiert nicht übermäßig sensibel auf eine Veränderung der zugrunde liegenden Kontingenztafel. Obgleich es in der Korrespondenzanalyse keine allgemeingültige Empfehlung hinsichtlich der Robustheitsprüfung gibt, kann die relative Stabilität der Merkmals-Cluster als ein Hinweis auf die Robustheit der Analyseergebnisse gewertet werden.

5.3 Regulierung öffentlicher Beschäftigung

Auf Basis der Variablen, die zur Bestimmung öffentlicher Beschäftigungsregime verwendet wurden, wird nun ein Index gebildet, der den Grad der Regulierung öffentlicher Beschäftigung wiedergibt. Die Faktorenanalyse und der daraus resultierende Index sind in Tabelle 5 und 6 dargestellt. Im letzten Teil der Analyse wird der Zusammenhang zwischen diesem neuen Index und *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordinierung untersucht. Das Ergebnis ist in Grafik 3 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Merkmalsausprägung des Index der Regulierung öffentlicher Beschäftigungsregime und der Index der Marktkoordinierung in einem positiven Zusammenhang stehen. Hinsichtlich angloamerikanischer Staaten ist dieser Zusammenhang besonders eng. Mit steigender Marktregulierung steigt tendenziell auch die Koordinierung öffentlicher Beschäftigung. Insgesamt zeigt die in Grafik 3 dargestellte Varianz zwischen Ländern, dass ein hoher Grad an Marktkoordinierung die notwendige nicht aber hinreichende Bedingung für zunehmende Regulierung in der öffentlichen Beschäftigung ist.

Tabelle 5: Faktorenanalyse Regulierung öffentlicher Beschäftigung

	PE_regulation	Uniqueness
Legal	0.76	0.42
Public_Emp	0.55	0.27
Bargaining	0.79	0.27
Unions	0.78	0.35
Perf_Pay	0.25	0.33
Eigenvalue	2.18	

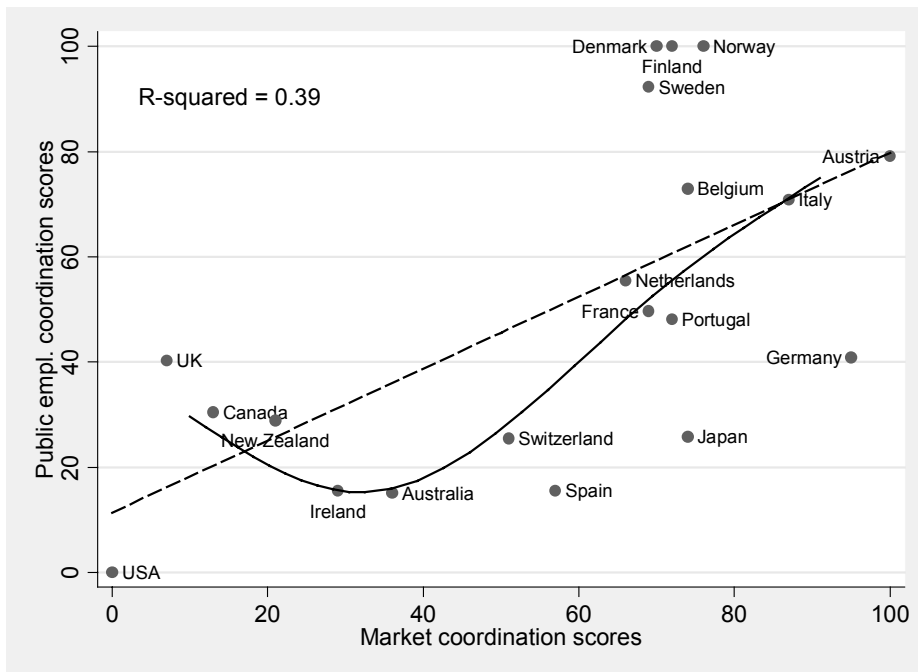
Methode: Principle factor

Tabelle 6: Regulierung öffentlicher Beschäftigung

Land	Index der Regulation öffentlicher Beschäftigung
Australien	schwach
Kanada	mittel
Irland	schwach
Neuseeland	schwach
Großbritannien	mittel
USA	schwach
Belgien	stark
Frankreich	mittel
Griechenland	mittel
Italien	stark
Niederlande	mittel
Portugal	mittel
Spanien	schwach
Österreich	stark
Deutschland	mittel
Japan	schwach
Schweiz	schwach
Dänemark	stark
Finnland	stark
Norwegen	stark
Schweden	stark

Quelle: Hall/Gingerich (2004, S. 14) * siehe Endnote 5. Die horizontalen Trennlinien zeigen die Rechtstradition an (1. angloamerikanisch, 2. französisch, 3. deutsch, 4. skandinavisch) Label = PE_regulation

Grafik 3: Marktkoordinierung und Regulierung öffentlicher Beschäftigung



Hinweis: Die gestrichelte Linie repräsentiert das Ergebnis der linearen Anpassung, die durchgezogene Linie das Ergebnis der Anpassung unter Verwendung von Splines (mit 4 Knoten).

6. Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich in zwei Punkten zusammenfassen: Erstens, auf Basis der Ergebnisse der multiplen Korrespondenzanalyse für 21 OECD-Staaten können drei distinkte öffentliche Beschäftigungsregime identifiziert werden. Für die Ausprägung der Regimetypen scheint die Rechtstradition eine entscheidende Rolle zu übernehmen, sodass die Untersuchungsländer im Sinne des Konzeptes der *Families of Nations* (Castles 1993) unterschiedlichen Beschäftigungsregimes zugeordnet werden können. Das öffentliche Beschäftigungsregime angloamerikanischer Länder (Großbritannien, Neuseeland, Australien, Kanada, USA) ist geprägt von einer relativen Offenheit gegenüber den Instrumenten des NPM und dem Verzicht auf kollektive Lohnvereinbarungen. Das öffentliche Beschäftigungsregime deutsch/französischer Prägung (Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien) ist durch die Orientierung an der legalistischen Aufgabenerfüllung, geschlossene Karrieresysteme und kollektive Lohnvereinbarung charakterisiert. Letzteres gilt auch für das skandinavische öffentliche Beschäftigungsregime (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden), welches sich jedoch im Gegensatz zum deutsch/französischen Regime offener für die Ideen des NPM zeigt und von daher als gemischt gekennzeichnet werden kann. Diese Einschätzung steht in Einklang mit den Ergebnissen bisheriger Länderfallstudien von *Christensen/Laegreid/Wise* (2002, S. 167) und *Pollitt/Bouckaert* (2004, S. 239, S. 286). Skandinavischen Ländern wird demnach zwar eine relative Offenheit gegenüber NPM-Ideen attestiert, bei der Auswahl und Umsetzung des NPM-Instrumentariums zeigen sie sich jedoch weit weniger proaktiv als die angloamerikanischen Vergleichsfälle.

Zweitens, Öffentliche Beschäftigungsregime weisen ein hohes Maß an institutioneller Kongruenz mit dem jeweiligen Marktwirtschaftsmodell auf. Dies legt nahe, dass die im VoC-Ansatz für den gesellschaftlichen Wandel diagnostizierten Lock-in Effekte auch im Hinblick auf die Reform der öffentlichen Beschäftigungsregimes wirksam sind. So scheint es in Deutschland und Frankreich sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor schwierig, Reformen von Beschäftigungsregimes zu realisieren, während in Schweden Reformen in beiden Bereichen weiter fortgeschritten sind. Die im NPM vertretene Ansicht, dass unterschiedliche Verwaltungsregimes sich aneinander angleichen und zu einem effizienten System der öffentlichen Leistungserbringung konvergieren, wird damit zumindest in Frage gestellt. Denn im Falle öffentlicher Verwaltungsregimes als auch im Falle öffentlicher Beschäftigungsregimes kann eine tandemartige Passung mit dem privaten Marktwirtschaftsmodell festgestellt werden. Im Hinblick auf den Index der Regulierung öffentlicher Beschäftigung ist die institutionelle Kongruenz mit dem privaten Arbeitsmarktregime besonders stark. Dieses Ergebnis bestätigt die aus der VoC-Debatte hergeleitete Vermutung institutioneller Kongruenz zwischen Marktwirtschaftsmodell und dem Regulierungsgrad öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Es ist daher wahrscheinlich, dass sich die Verwaltungsmodernisierung beim Rückgriff auf privatwirtschaftliche Instrumente der Beschäftigungspolitik auch zukünftig am jeweiligen Marktwirtschaftsmodell ausrichten wird. Was dies für die Effizienz von Verwaltungsmodernisierung bedeutet und welche Auswirkungen dies auf die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungserbringung hat, bedarf freilich weiterer Untersuchung.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag stellt erste Ergebnisse des Projektes "Der Wandel des Staates als Arbeitgeber. Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980-2010" vor. Das Projekt ist im Sonderforschungsbereich 597 'Staatlichkeit im Wandel' angesiedelt und untersucht, ob und inwieweit sich im Zuge von Umstrukturierung, Modernisierung und Privatisierung im öffentlichen Sektor ein 'Staatsdiener' neuen Typs herausbildet. Neben Bestandsaufnahmen zur OECD-weiten Beschäftigungsentwicklung wird, Zentralfelder der Verwaltung vergleichend, für Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien vertiefend nach Typen und Ursachen personalpolitischen Wandels gefragt. (www.sfb597.uni-bremen.de).
- 2 Dies gilt z.B. für Deutschland (*Statistisches Bundesamt* 2007), Schweden (*Nomden* 2000) und Frankreich (*OECD* 2000, 2002b).
- 3 Der Anspruch des Staates, Standards für die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen auch in der Privatwirtschaft zu setzen, zeigt sich in Deutschland auch darin, dass der Staat, bzw. Länder und Kommunen zum Teil versuchen, die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von arbeitspolitischen Mindeststandards (insbesondere Tariftreue oder Mindestlöhne) beim Auftragnehmer zu knüpfen.
- 4 *Pollitt/Bouckaert* (2004) untersuchen folgende Länder: Australien, Belgien, Kanada, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Neuseeland, Schweden, Großbritannien, USA.
- 5 Die fünfte Kategorie erfasst, durch welche Kanäle Reformen in der öffentlichen Verwaltung angestoßen und motiviert werden. Mangels Daten kann diese Kategorie nicht in der empirischen Analyse berücksichtigt werden. Derzeit erstellt die Bertelsmann Stiftung einen Reform-Monitor, in dem derartige Informationen erhoben werden. Die Veröffentlichung der Daten steht noch aus.
- 6 Das Personalmanagement im engeren Sinn (Fragen der Rekrutierung, Ausbildung und Weiterbildung), mit dem sich die verwaltungswissenschaftliche Personalforschung vorwiegend auseinandersetzt (*Schnapp* 2004), treten demgegenüber in den Hintergrund.
- 7 Für die Berechnung der multiplen Korrespondenzanalyse wurde das mca-Modul in Stata 10 verwendet.
- 8 Staaten mit angloamerikanischer Rechtstradition sind Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, Großbritannien und USA. Zu den Staaten mit kontinentaleuropäisch-französischer Rechtstradition gehören Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien. Deutschland, Österreich, Japan und die Schweiz haben eine kontinentaleuropäisch-deutsche Rechtstradition und Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen gehören zu den Staaten mit skandinavischer Rechtstradition.
- 9 *Hall/Gingerichs* (2004, S. 14) Index der Marktkoordinierung enthält keine Angaben für Griechenland. In der ursprünglichen empirischen Unterscheidung zwischen LME- und CME-Staaten (vgl. *Hall/Soskice* 2001, S. 21) befindet sich Griechenland gemeinsam mit Portugal und Spanien in der Gruppe der Länder, die weder den liberalen noch den koordinierten Marktwirtschaften zugeordnet werden können. Portugal und Spanien werden in *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordinierung als Systeme mit mittlerer Marktkoordination eingestuft. *Karamessinis* (2007) Studie zum Markt- und Wohlfahrtssystem in Griechenland, Portugal, Spanien und Italien legt ebenfalls den Schluss nahe, dass die Marktkoordination in Griechenland im Mittelfeld liegt. Auch wenn Griechenland ganz aus der Analyse ausgeschlossen wird, bleiben die drei Merkmals-Cluster erhalten.
- 10 In Ermangelung einer klaren dienstrechtlichen Abgrenzung des unabhängigen höheren Dienstes (senior civil service) in Ländern wie Deutschland, Frankreich und Österreich wird auf diese Variable verzichtet (*Schnapp* 2004). Durch die Hinzunahme der Variable verändern sich die drei Merkmals-Cluster nicht, doch sinkt die erklärte Varianz in den zweidimensionalen Darstellungen.

Literatur

- Aoki, Masahiko*, 1994: The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity, in: *International Economic Review*, 35, S. 657-676.
- Auer, Astrid/Demmke, Christoph/Polet, Robert*, 1996: Civil Services in the Europe of the Fifteen: Current Situation and Prospects, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz* (Hrsg.), 2005: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-251.

- Blasius, Jörg*, 2001: Korrespondenzanalyse. München, Wien: Oldenbourg
- Castles, Francis G.*, 1993: Families of Nations – Patterns of Public Policy in Western Democracies. Dartmouth: Aldershot.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Wise, Lois*, 2002: Transforming administrative policy, in: Public Administration, 80(1), S. 153-178.
- Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), 1997: Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity, London u.a.: Sage.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1992: Observations on the State of Comparative Administrative Research in Europe – Rather Comparable than Comparative, in: Governance, Jahrgang 5, S. 279-311.
- Demmke, Christoph*, 2006: Europäisierung der Personalpolitiken in Europa: Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften S. 373-396 (Sonderheft 37, Politische Vierteljahresschrift).
- Ebbinghaus, Bernhard*, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform, MPIfG Discussion Paper 05/2.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- Fredman, Sandra/Morris, Gillian*, 1990: The State as Employer: Is it Unique?, in: The Industrial Law Journal, 19(3), S. 142-153.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel*, 2004: Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. Discussion Paper 04/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2002: Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy. New York: Cambridge University Press.
- Hofstede, Geert*, 1994: Cultures and Organizations, London: HarperCollins.
- Horton, Sylvia/Farnham, David*, 2000: Evaluating Human Resources Flexibilities: A Comparative Perspective, in: *David Farnham/Sylvia Horton*, (Hrsg.), Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives, Basingstoke: Macmillan, S. 313-336.
- Höpner, Martin*, 2005: What Connects Industrial Relations with Corporate Governance? Explaining Complementarity, in: Socio-Economic Review 3(2), S. 331-358.
- Karamessini, Maria*, 2007: The Southern European social model: Changes and continuities in recent decades, in: International Institute for Labour Studies Discussion Paper, Geneva: International Labour Organization.
- Keller, Berndt*, 1999: Germany: Negotiated Change, Modernization and the Challenge of Unification, in: *Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David* (Hrsg.), Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?, London/New York: Routledge, S. 56-93.
- König, Klaus*, 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung: Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden: Nomos.
- Krasner, Stephen D.* (Hrsg.), 1983: *International Regimes*, New York: Cornell University Press.
- La Porta, Rafael/Lopez-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert*, 1998: Law and Finance, in: Journal of Political Economy, 106, S. 1113-1155.
- Lane, Jan-Erik*, 2005: Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective, London: Routledge.
- Lessenich, Stephan*, 2003: Dynamischer Immobilismus: Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Lijphart, Arend*, 1999: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven, CN: Yale University Press.
- Lippert, Inge*, 2005: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss: Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Berlin: Sigma.
- Manning, Nick/Parison, Neil*, 2004: International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation, Washington: World Bank.

- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich.
- Nomden, Keon, 2000: Flexible Working Patterns in European Public Administration, in: *Farnham, David/Horton, Sylvia* (Hrsg.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke u.a.: Macmillan, S. 280-312.
- OECD, 1998: *Public Management Reform and Economic and Social Development*, Paris: OECD.
- OECD, 2000: Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection, HRM Working Party Meeting 3-4 July 2000, PUMA/HRM(2000)7, Paris: OECD.
- OECD, 2001a: *Public Sector: An Employer of Choice?*, Paris: OECD.
- OECD, 2001b: *Public Sector Leadership for the 21st Century*, Paris: OECD.
- OECD, 2002a: Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2002, Paris: OECD.
- OECD, 2002b: *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject*, Paris: OECD.
- OECD, 2003: *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Paris: OECD.
- OECD, 2004: *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, OECD Policy Brief, Paris: OECD.
- OECD, 2005a: *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris: OECD.
- OECD, 2005b: *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OECD.
- OECD, 2007: *Towards Better Measurement of Government*, in: *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1, Paris: OECD Publishing.
- Peters, B. Guy, 1996: *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher, 2003: *The Essential Public Manager*, Buckingham: Open University Press.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey/Wildavsky, Aaron, 1973: *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Reichard, Christoph, 2005: Personalmanagement, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229-235.
- Rothenbacher, Franz, 2004: *The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim: MZES Working Paper, Nr. 74.
- Rothenbacher, Franz, 2006: *Quality of Life of Public Servants in European Comparison*, 7th International Conference of the International Society for Quality of Life Studies (ISQOLS) "Prospects for Quality of Life in the New Millenium", July 17-20, 2006, Grahamstown: Rhodes University.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien*, Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW, Konstanz.
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, 1997: *Whence and Where? Public Sector Reforms in Germany: A Case of Ambivalence*, in: *Administrative Studies*, 16(3), S. 184-199.
- Sengenberger, Werner, 1987: *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen, 2004: *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Wagner, Dieter, 1998: *Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management*. in: *Wagner, Dieter* (Hrsg.), *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 23-50.
- Wise, Lois, 1996: *Internal Labor Markets*, in: *Bekke, Hans A.G.M./Perry, James L./Toonen, Theo A.* (Hrsg.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, S. 100-118.

Anhang

Tabelle 1: Variablenlabel und Quellenangabe

Label	Variable	Quelle
Exe_Gov	Executive Government (EG): majoritarian, intermediate or consensual	Lijphart (1999) via Armingeon u.a. Comparative Political Dataset
State_Struc	State Structure (SS): unitary, intermediate or federal	Lijphart (1999) via Armingeon u.a. Comparative Political Dataset
Legal	Legal Tradition: Common Law, French Law, German Law or Scandinavian Law	La Porta u.a. (1998)
Public_Emp	Public employment (PE) over labor force (Total Gen. Government/NPIs): low, medium, high	OECD Public Sector Pay and Employment Data (various issues), World Bank Public Sector Employment and Wage Data
Uncert_Avoid	Uncertainty avoidance (UA) indexPublic employment (PE) over labor force (Total Gen. Government/NPIs): low, medium, high	Hofstede (http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php)
Senior_serv	Existence of senior civil service: yes, no	OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey
Bargaining	Pay setting bargaining types: No pay bargaining, Single collective bargaining, Two tiers collective bargaining	OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, Netherlands (http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/w-fe-05.pdf)
Unions	Unions involvement in setting civil sector pay level: Weak unions, Moderate unions, Strong unions	OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, Netherlands (European Federation of Public Service Unions: http://www.epsu.org)
Perf_Pay	Is performance related pay in use in your country: yes, no	OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, France & Greece (OECD (2005a))

Hinweis: Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey via OECD (2007)

Anschriften der Autoren:

Markus Tepe, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, 26111 Oldenburg
E-mail: markus.tepe@uni-oldenburg.de

Prof. Dr. Karin Gottschall, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen
E-mail: k.gottschall@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Bernhard Kittel, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, 26111 Oldenburg
E-mail: bernhard.kittel@uni-oldenburg.de

Petra Kaps

Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle?

Von den Schwierigkeiten sozialstaatlicher Institutionenreform zwischen Föderalismus und Zentralisierung

Zusammenfassung

Fast drei Jahre nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) hat das Bundesverfassungsgericht am 20. Dezember 2007 die Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II für „nicht mit der Verfassung vereinbar“ erklärt. Damit wird der mühsam errungene institutionelle Kompromiss, die Leistungen der Grundsicherung für alle Betroffenen aus einer Hand anzubieten, infrage gestellt. Wie kam es dazu? Was bedeutet das für die Grundsicherung? Und was bedeutet das für Reformen im kooperativen Bundesstaat?

Der Artikel versucht zu klären, inwieweit die Schwierigkeiten bei der Regelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung aus der föderalen Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik erklärbar sind und wie macht-, fach- und finanzpolitische Fragen die Auseinandersetzung beeinflussen.

Schlagworte: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Föderalismus, Governance, Politikverflechtung, Institutionentransfer

Abstract

The German Basic Income Support in a joint-decision trap? Institutional transformation between federalism and centralisation

Nearly three years after its introduction, the German Basic Income Support is facing serious institutional problems. In December 2007, the Federal Constitutional Court declared the so called Arbeitsgemeinschaften (a local joint venture by local agencies of the Public Employment Service and municipal social administrations to create one-stop-shops for needy long term unemployed) for being inconsistent with the Constitution. Thus the idea of delivering employment services from a one-stop-shop and thereby combining the competences of both public service units is challenged.

How did it happen? What does it mean? How is that question of local social policy related to general questions of federalism in Germany?

The article tries to explain the problems of the institutional transformation and governance of the Basic Income Support with structures of the federal order. It is asking what kinds of political interests have been influencing the process of political decision making.

Key words: Basic Income Support, federalism, governance, institutional transformation, joint-decision trap

1. Einleitung

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 hat die damalige rot-grüne Bundesregierung¹ eine der größten sozialpolitischen Reformen der letzten Jahre in der Bundesrepublik Deutschland durchgesetzt.

Anfangs waren vor allem die Höhe der neuen Leistungen, die Bedürftigkeitsprüfungen und die sozialpolitischen Implikationen des Gesetzespaketes, das bis heute mit dem Begriff „Hartz IV“ umschrieben wird, öffentlich heftig umstritten. Die Neuregelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – allgemein diskutiert unter der Frage, ob die Bundesagentur für Arbeit oder die Kommunen besser in der Lage seien, Langzeitarbeitslose zu vermitteln und zu betreuen – stand zunächst weniger im öffentlichen Interesse. An ihr hatte sich aber im Gesetzgebungsprozess eine fundamentale partei-, fach-, finanz- und nicht zuletzt verfassungspolitische Kontroverse zwischen Bund, Ländern und Kommunen entzündet.

Nach langem Ringen schien im Sommer 2004 zunächst ein institutioneller Kompromiss gefunden, der trotz verfassungspolitischer Bedenken einiger beteiligter Akteure zu tragen schien: in der Regel sollten Bundesagentur und Kommunen in so genannten Arbeitsgemeinschaften gemeinsam die Aufgaben erledigen, 69 Kommunen erhielten die Möglichkeit, die Grundsicherung in alleiniger Verantwortung umzusetzen.

Seit Anfang des Jahres 2008 ist die Debatte um den Grad der Dezentralisierung der Grundsicherungsinstitutionen in ihrer vollen Breite wieder aufgeflammt, nachdem im Dezember 2007 das Bundesverfassungsgericht entschied, die Arbeitsgemeinschaften seien unvereinbar mit dem Grundgesetz.

Der Artikel versucht zu klären, inwieweit die Schwierigkeiten bei der Regelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung aus der föderalen Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik erklärbar sind und wie macht-, fach- und finanzpolitische Fragen die Auseinandersetzung beeinflussen.

Zunächst wird dazu die Genese von „Hartz IV“ rekonstruiert, um zu verdeutlichen, worum es bei diesem Gesetz eigentlich ging und was dies mit föderaler Aufgabenverteilung zu tun hat. Es folgen einige Ausführungen zu den politischen und institutionellen Schwierigkeiten der Umsetzung der Grundsicherung.² Anschließend wird herausgearbeitet, wogegen sich die Kritik an der institutionellen Ordnung der Grundsicherung festmacht. Im vierten Teil wird ein Überblick über die seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Raum stehenden Vorschläge zur Neugestaltung der Institutionen zur Umsetzung der Grundsicherung gegeben. Abschließend werden Erklärungsmöglichkeiten für die Schwierigkeiten bei der Institutionenreform diskutiert.

2. „Hartz IV“ und die föderale Aufgabenverteilung

Die von der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren zwischen 2000 und 2004 eingeleiteten Reformen am Arbeitsmarkt zielten auf weit reichende strukturelle und normative Veränderungen im Gefüge der sozialstaatlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Zu den folgenreichsten Reformschritten zählt zweifelsohne das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, durch das mit dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) das Arbeitslosengeld II als neue Sozialleistung anstelle der bisherigen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe eingeführt, die Träger-

schaft für die soziale Sicherung und die Arbeitsmarktdienstleistungen für Langzeitarbeitslose neu organisiert und die Instrumente bisheriger bundesstaatlicher und kommunaler Beschäftigungsförderung gebündelt wurden. Das auch unter dem Begriff „Hartz IV“ bekannte Gesetzespaket zielt neben anderem darauf, durch lokale Kooperation zwischen kommunaler Sozial- und bundesstaatlicher Arbeitsverwaltung die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen und Effizienzverluste durch Parallelzuständigkeiten zu reduzieren.³

Die Bündelung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wurde von der Mehrheit der gesetzgebenden Akteure befürwortet. Auf die grundsätzliche Gestaltung der passiven Grundsicherungsleistungen für Langzeitarbeitslose und andere erwerbsfähige Hilfebedürftige (Arbeitslosengeld II) als bedürftigkeitsabhängige steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen hatten sich die politischen Akteure trotz erheblichen gesellschaftlichen Widerstands frühzeitig geeinigt,⁴ auch wenn die Höhe der Leistung umstritten war.⁵ Die Frage, von welchen Institutionen die Grundsicherung für Arbeitsuchende umgesetzt und wie sie finanziert werden sollte, war dagegen Gegenstand langwieriger politischer Verhandlungen.

Der politische Konflikt ging weit über die Arbeitsmarktreformen hinaus. Er handelte vielmehr von grundlegenden Fragen der föderalen Aufgabenverteilung: Auf welcher staatlichen Ebene soll die Aufgabenverantwortung für das SGB II lagern? Welche Ebene soll das Gesetz mit welchen Institutionen und Verwaltungsverfahren umsetzen? Wer soll die Finanzierungsverantwortung tragen?

Dabei waren nach damaligen Annahmen rund 29 Mrd. Euro zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu zu verteilen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 35), und mehrere zehntausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Sozialverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit wären von den Regelungen betroffen gewesen.

Zudem berührte die politische Auseinandersetzung um die institutionellen Zuständigkeiten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine fundamentale Diskrepanz zwischen Leistungsreform und Föderalismusreform: Reformen der sozialstaatlichen Leistungssysteme zielen zunehmend auf eine engere Vernetzung verschiedener Leistungssysteme und dabei normativ zugleich auf ein neues Verhältnis von Bürger/innen und Staat⁶ unter Bedingungen des New Public Management. Dagegen wird in der Debatte um Reformen der föderalen Aufgabenverteilung eine klare Trennung der Zuständigkeiten oder Finanzierung und damit auch der Leistungserbringung angestrebt, um Entscheidungsblockaden im kooperativen Föderalismus zu reduzieren. Von dieser Diskrepanz wird später noch die Rede sein. Zunächst wird jedoch die Veränderung der sozialstaatlichen Institutionenordnung rekonstruiert.

2.1 Kommissionen als Expertengremien

Die rot-grüne Bundesregierung setzte zwei Kommissionen ein, die spezielle Fragen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende lösen sollten.

Die *Hartz-Kommission* arbeitete von Februar bis August 2002 und war nur am Rande mit diesem Thema betraut. Sie sollte vor allem Empfehlungen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt entwickeln. Bezüglich der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hatte sie lediglich die

Aufgabe, Organisationsmodelle zu entwickeln, „die eine wirksame Zusammenführung [beider Leistungssysteme, d.A.] in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister [...] ermöglichen“, ohne der eigentlichen Reform vorzugreifen. Dabei sollten für alle Arbeitsuchenden „die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs-, Arbeitsförderungsleistungen und Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines ‚one-stop-center‘ gebündelt erbracht werden“ (*Hartz-Kommission* 2002, S. 16).

Die Kommission schlug – orientiert an dem von der Bertelsmann Stiftung vorangehenden, teilweise aus Großbritannien entlehnten Konzept (vgl. *Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit* 2003) – vor, für alle Arbeitsuchenden durch die BA lokale Job-Center gründen zu lassen. Ein gemeinsamer Front-Office-Bereich sollte alle Anliegen klären und die Bürger/innen den jeweiligen Leistungssystemen im Back-Office zuweisen. Zudem nahm die Kommission den Vorschlag auf, die neue Leistung, das Arbeitslosengeld (ALG) II, als steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Leistung neben Arbeitslosengeld I für versicherte Arbeitslose und Sozialhilfe (als Sozialgeld, für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) zu installieren.⁷ Sie verwies in Fragen der finanziellen Verteilung der Kosten und Lasten auf die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

Die *Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen* arbeitete von Mai 2002 bis April 2003 teilweise synchron zur Hartz-Kommission. Sie hatte die Aufgabe, Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer zu entwickeln und die finanziellen Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu prüfen. Ziel war dabei, die Kommunen von finanziellen Belastungen zu befreien und ihnen wieder finanzpolitische Handlungsspielräume – v.a. für Investitionen und bei der Kinderbetreuung – zu verschaffen.⁸ Die Kommission richtete für beide Themen je eine Arbeitsgruppe ein.

Die AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, in der Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bundesministerien, der kommunalen Spitzenverbände, der Länder, der BA, der Wirtschaft und der Gewerkschaften vertreten waren, konnte über die Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft der neuen Grundsicherungsleistung keinen Konsens erzielen. Sie legte ihren Abschlussbericht im April 2003 deshalb als Expertise vor, in der die wichtigsten Entscheidungsoptionen zur Leistungshöhe und deren finanzielle Auswirkungen unabhängig von der Frage der Leistungsträgerschaft dargestellt waren. Basierend auf vier Modellen der Leistungshöhe der neuen Transferleistung⁹ wurden Modellrechnungen für die künftigen Kosten der Grundsicherung und deren Verteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Arbeitslosenversicherung vorgestellt. Die Schätzmodelle ergaben jährliche Kosten von 26 bis 31 Mrd. Euro.¹⁰

Je nach der – von der Kommission zurückgestellten – Entscheidung über die Leistungsträgerschaft hätten sich die finanziellen Be- und Entlastungseffekte speziell für den Bund und die Kommunen über alle diskutierten Modelle der Leistungshöhe hinweg sehr deutlich unterschieden.

Die zwei Organisationsmodelle, die damals zur Diskussion standen, waren:

- die Leistungsträgerschaft der BA im Auftrag des Bundes und die Finanzierung aus Bundesmitteln, die von den Vertreter/innen des Bundes, des Deutschen Städtetages (DST), des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), der Länder Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie der Gewerkschaften in der Gemeindefinanzreform-Kommission bevorzugt wurde, und
- die Leistungsträgerschaft der Kommunen in Selbstverwaltung, für die die Vertreter/innen des Deutschen Landkreistags (DLT), der Länder Hessen und Schleswig-

Holstein sowie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) standen.

Bei Zuständigkeit des Bundes wären die Kommunen in diesen Modell-Rechnungen um 10,4 Mrd. Euro entlastet worden. Umgekehrt wären Bund und Bundesagentur für Arbeit um zusammen 17,4 Mrd. Euro entlastet worden, hätten die Kommunen die Leistungs- und Finanzierungsverantwortung übernommen. Angesichts dieses erheblichen finanziellen Verteilungsvolumens ist es nachvollziehbar, dass in der Frage der Trägerschaft keine leichte Einigung herzustellen war.¹¹

Hinzu kam, dass die Vertreter/innen der potentiellen Leistungsträger mit Ausnahme jener des Deutschen Landkreistags der neuen Aufgabe eher skeptisch gegenüber standen. Zwar bot der DLT im August 2002 an, die Landkreise könnten die Trägerschaft über die neue Leistung übernehmen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 44). Da aber sowohl die Vertreter/innen des Deutschen Städtetages als auch des Deutschen Städte- und Gemeindebundes die kommunale Trägerschaft entschieden ablehnten, war die kommunale Seite nicht einheitlich aufgestellt. Zugleich wollte die BA zur Zeit der Arbeit der Kommission die Trägerschaft ebenfalls nicht übernehmen, weil sie sich mitten in der Neugestaltung der Geschäftsprozesse zur Gewährung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nach dem Modell des sog. Kundenzentrums (vgl. *Schütz/Oschmiansky* 2006) nicht in der Lage sah, 1,3 Millionen erwerbsfähige Sozialhilfe-Empfänger/innen und deren Familien zusätzlich zu betreuen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 45).

Angesichts der Skepsis aller in Frage kommenden zu beauftragenden Leistungsträger jenseits der Mehrzahl der Landkreise und angesichts des enormen Volumens der zu bewältigenden Aufgabe schien die Einführung des neuen Leistungssystems lange Zeit gefährdet. Deshalb diskutierte die AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe für den Übergangszeitraum der Einführung des SGB II drei administrative Modelle:

- aa) die Administration durch die BA, die dann die Kommunen oder Dritte mit speziellen Leistungen beauftragen könne. Dagegen meldeten aber die Kommunen Bedenken an, weil sie angesichts der neuen Einkaufspolitik der BA (vgl. *Gülker/Kaps* 2006) fürchteten, nicht ausreichend Berücksichtigung zu finden und den Arbeitsagenturen nicht als gleichwertige Partner begegnen zu können;
- ab) eine arbeitsteilige Administration zwischen BA und Kommunen, wogegen aber der DLT verfassungsrechtliche Bedenken anmeldete;
- b) die Administration durch die Kommunen im durch die BA einzurichtenden Job-Center, wobei wiederum eine Beauftragung der BA durch die Kommunen möglich wäre.¹²

Eine Entscheidung für ein Administrationsmodell war aber abhängig von der Grundentscheidung über die Leistungsträgerschaft und Finanzierungsverantwortung. Da jedoch die Gemeindefinanzreform-Kommission keine Einigung über die Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft der neuen Leistung herstellen konnte, blieben sowohl Fragen der Administration als auch des Finanzausgleichs offen.

Damit hatten beide Kommissionen keinen konsensfähigen und umsetzbaren Vorschlag zur institutionellen Ordnung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorlegen können. Die Gemeindefinanzreform-Kommission hatte zumindest einige grundsätzliche Probleme der verschiedenen institutionellen Lösungen diskutiert, dabei die

Interessen der beteiligten Akteure sichtbar gemacht und zentrale Eckwerte für die Entscheidung zur Verfügung gestellt.

2.2 Der Gesetzgebungsprozess zwischen September 2003 und Juni 2004

Die rot-grüne Bundesregierung wollte in ihrem Gesetzentwurf vom 5. September 2003 (*Deutscher Bundestag 2003a*) die Umsetzung der *Grundsicherung für Arbeitsuchende* ausschließlich in die Hände der Bundesagentur für Arbeit legen und die Grundsicherung vom Bund finanzieren lassen. Damit sollten eine bundesweit gleichmäßige Rechtsanwendung gesichert, die Kompetenzen und lokalen Strukturen der BA genutzt und zugleich kommunale Kompetenzen in den Prozess der Eingliederung Hilfebedürftiger über Vereinbarungen zwischen den lokalen Agenturen und den Kommunen eingebunden werden. Die lokalen Arbeitsagenturen sollte dazu sog. Job-Center einrichten, in denen alle Arbeitsuchenden die ihnen angemessenen Leistungen erhalten sollten.

Im Gefolge der Einführung der Grundsicherung wurde mit einem Anstieg der Zahl der Wohngeldempfangenden von 2,8 auf 3,5 Mio. Personen gerechnet, von denen 2,5 Mio. auch Transferleistungen erhalten würden. Zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes wurde deshalb eine *Wohngeldreform* vorgeschlagen. Die Unterkunftskosten von Transferleistungsempfänger/innen sollten nicht länger durch das – von Bund und Ländern finanzierte und von den Kommunen in Auftragsverwaltung ausgeführte – Wohngeld, sondern ausschließlich durch die jeweiligen Leistungssysteme (SGB II, SGB XII, Grundsicherung im Alter, Bundesversorgungsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz) gedeckt werden.

Zudem sollte der so genannte *Kinderzuschlag* eingeführt werden, eine der Grundsicherung vorgelagerte, einkommensabhängige Leistung, die in Kombination mit Kindergeld und anteiligem Wohngeld den Bedarf von Kindern einkommensschwacher Familien so abdecken sollte, dass diese Familien nicht von der Grundsicherung für Arbeitsuchende abhingen.

Zur Finanzierung des Gesetzespaketes sollte der Bundesanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2004 um 2,1 Prozentpunkte und in den Jahren 2005 bis 2007 stufenweise um 5,8 bis 7,3 Prozentpunkte erhöht werden. Zusätzlich sollte die BA als Ausgleich für ihre mit dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe entstehenden Einsparungen bei den Verwaltungskosten und den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für ehemalige Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe einen sog. Aussteuerungsbetrag an den Bund zahlen.

Mit der Übernahme der Finanzverantwortung durch den Bund sollten einseitige Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften, vor allem zwischen Bund und Kommunen, verhindert und die Kommunen finanziell entlastet werden. Die beabsichtigte Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro wurde mit der Erwartung verbunden, die Kommunen würden davon 1,5 Mrd. Euro in den Ausbau der Kindertagesbetreuung investieren.

Dagegen forderte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit ihrem am 8. September 2003 im Bundestag vorgelegten Entwurf für ein Existenzgrundlagengesetz (EGG) (vgl. *Deutscher Bundestag 2003b*) die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als einheitliches Fürsorgesystem im neu zu schaffenden Sozialgesetzbuch (SGB) XII. Der Entwurf beruhte auf den Vorschlägen des Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch und wurde am 11. September von der Hessischen Landesregierung auch in den Bundesrat eingebracht.

Alle Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben sollten den Kommunen zugewiesen werden. Die Kommunen sollten örtliche Vermittlungsagenturen errichten, Landesrecht sollte über Aufsichtsfragen und die Finanzierung der Vermittlungsagenturen entscheiden, der Bund sollte die Leistungen der Existenzsicherung weitgehend bezahlen. Kompetenzen der BA bezüglich bundesweiter Stellenerfassung und Anwendung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollten über Vereinbarungen zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern der Existenzsicherung eingebunden werden. Die Vermittlungsagenturen sollten zur Umsetzung ihrer Aufgaben auf die Datenbanken der Arbeitsverwaltung zugreifen können.

Der Entwurf sah eine Erstattung der Kosten für Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige durch den Bund, gestaffelt nach Belastung der Länder, und eine Erstattung der Personal- und Verwaltungskosten als definierte Festbeträge vor. Durch die Finanzierung der Leistungen zu rund zwei Dritteln aus Bundesmitteln sollten Anreize gesetzt werden, auf Bundesebene eine Wachstum fördernde Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Die Finanzierung sollte über eine Grundgesetzänderung gesichert werden.¹³ Insgesamt ging der Entwurf von einer Entlastungswirkung für Bund und Länder von 1,1 Mrd. Euro aus. Allerdings forderte er zugleich zusätzliche Bundesmittel in Höhe von 3 Mrd. Euro für die Einführung eines flächendeckenden Kombilohns zur Förderung des Niedriglohnsektors.

Stark vereinfacht wollte also die rot-grüne Bundesregierung ein drittes Leistungssystem für alle erwerbsfähigen Transferleistungsbezieher/innen schaffen, während CDU/CSU alle Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe verweisen und dann über die Förderung des Niedriglohnsektors und die Schaffung kommunaler Vermittlungsagenturen aktivieren wollten.

Abbildung 1: Die Gesetzentwürfe zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

	Rot-grüne Bundesregierung (Hartz IV vom 05.09.2003)	Land Hessen (EGG vom 11.09.2003)
Leistungsträgerschaft	Bundesagentur für Arbeit	Kommunen
Finanzierungsverantwortung	100% Bund Kosten der Unterkunft in Transferleistungssystem integriert	Bund (bis 2009 66% Bund, 33% Länder) (bei Verwaltungskosten 60% Bund) + 3 Mrd. pauschaler Lohnkostenzuschuss durch Bund
Einbindung der Agentur bzw. der Kommune	Durch Vereinbarungen	Durch Vereinbarungen Vermittlungsagenturen sollen auf BA-Datenbanken zugreifen können
Aufsicht	Bundesministerium (BMWA)	Länder
Form des Finanzausgleichs	Verschiebung der Umsatzsteuerbeteiligung von den Ländern auf den Bund um 2,1 bis 7,3 Prozentpunkte; Aussteuerungsbeitrag der BA	Verrechnung entstandener Kosten nach gesetzlich definierten Anteilen zwischen Bund und Ländern und gesetzlich geregelte Festbeträge
Grundgesetzänderung vorgesehen	Nein	Ja (zur Einführung eines Art. 106b als Finanzierungsregel)
Sonstiges	Wohngeldreform, Einführung Kindergeldzuschlag; im Übergang Beauftragung der Kommunen durch Bundesgesetz	Schaffung eines dauerhaften Kombilohns; Länder erhalten Steueraufkommen des Bundes für Alhi (Art. 106b GG)

Der Gesetzgebungsprozess verlief in einer Phase mit knapper rot-grüner Mehrheit im Bundestag und einer Mehrheit der CDU-regierten Länder im Bundesrat. Die politischen Verhandlungen waren durch die Schwierigkeit geprägt, unter Zeitdruck eine funktionsfähige

hige Institutionenordnung für die bereits grundsätzlich vereinbarte neue Sozialleistung zu entwickeln und damit zugleich den Konflikt um die Lastenverteilung für die Transformation bestehender Institutionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu lösen.

Hinzu kam, dass parallel zu den Verhandlungen um Hartz IV intensive Debatten um eine Reform der föderalen Grundordnung begannen (vgl. *Thaysen 2003, Margedant 2003*)¹⁴. Am 16. Oktober 2003, einen Tag vor der Abstimmung über das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, setzten Bundestag und Bundesrat die *Kommission zur Modernisierung der staatlichen Ordnung* ein.¹⁵ Darauf wird später zurückzukommen sein.

In der ersten Lesung im Bundestag am 11. September, die Hartz III, Hartz IV und das EGG in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz des Bundes für das Jahr 2004 verhandelte, erörterten Regierung und Opposition ihre grundsätzlichen Positionen. Bundesminister *Wolfgang Clement* (SPD) hob die Bedeutung der Kooperation von Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen hervor und führte gegen den Vorschlag zur Kommunalisierung die Schaffung neuer Doppelstrukturen, die Trennung von Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung, die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und die Mehrausgaben durch die dauerhafte Subventionierung des Niedriglohnsektors ins Feld (vgl. *Deutscher Bundestag 2003c*, S. 5107f.). *Karl-Josef Laumann* (CDU/CSU) argumentierte für die Kommunalisierung, weil die BA nicht in der Lage sei, die neue Leistung in der gewünschten Qualität zu erbringen und die Kommunen langjährige Erfahrungen im Umgang mit Langzeitarbeitslosen hätten, für die Förderung des Niedriglohnsektors zur Unterstützung langzeitarbeitsloser Geringqualifizierter und für ein Aussetzen der BA-Reform bis zur Entscheidung über die Trägerschaft der Grundsicherung (vgl. *Deutscher Bundestag 2003c*, S. 5112f.).

In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit Anfang Oktober wurden die konträren Positionen der Akteure, die bereits in der Gemeindefinanzreform-Kommission beraten hatten, erneut deutlich. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sprachen sich gegen die Kommunalisierung aus und betonten, die Kommunen allein wären nicht in der Lage, die geschätzt 2,6 Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfänger/innen in der entsprechenden Qualität zu betreuen, man wolle den Bund nicht aus der Verantwortung für die Arbeitslosigkeit entlassen, die Finanzierungsfragen seien nicht gelöst, die im EGG anvisierten gemeinnützigen Arbeitsplätze seien im vorgesehenen Umfang nicht einzurichten und die Kommunen seien außerstande, im notwendigen Maß überregionale Vermittlung zu leisten. Beide Spitzenverbände forderten aber zugleich auch, die Kooperation zwischen BA und Kommunen im Gesetzentwurf der Regierung klarer zu regeln. Der Deutsche Landkreistag argumentierte für die Kommunalisierung, weil die Kommunen trotz sinkender Einnahmen und steigender Aufgabenfülle haushaltspolitisch und strukturell besser als die BA in der Lage seien, die Aufgabe zu erfüllen, weil sie mit den Ressourcen flexibler als die BA umgehen könnten und ihrerseits in der Umsetzung leicht mit der BA kooperieren könnten.

Die Verbände der Wohlfahrtspflege unterstützten grundsätzlich eher den Vorschlag der Bundesregierung. Sie kritisierten aber die fehlende Absicherung sowohl der Kooperation zwischen BA und Kommunen als auch der Kooperationsrechte Dritter in den Job-Centern und forderten deshalb, diese in eigener Rechtsträgerschaft zu organisieren. Die BDA stellte – wie auch die BA selbst – in Zweifel, ob die BA-Reform und die Übertragung der Zuständigkeiten für die Grundsicherung an die BA gleichzeitig umsetzbar wären (vgl. *Deutscher Bundestag 2003d*).

In der zweiten und dritten Lesung am 17. Oktober beschloss der Bundestag mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003e).¹⁶ Am gleichen Tag stimmte der Bundesrat mehrheitlich dafür, das Existenzgrundlagengesetz in den Bundestag einzubringen.

In den Verhandlungen war klar geworden, dass sich beide Seiten weder im Hinblick auf die Leistungsträgerschaft noch auf die Finanzierung näher gekommen waren. Deshalb rief der Bundesrat nach seinen Beratungen am 7. November 2003 den Vermittlungsausschuss an.

Im Ergebnis des Vermittlungsverfahrens wurden am 19. Dezember 2003 u.a. folgende gesetzliche Änderungen vorgeschlagen (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003f):

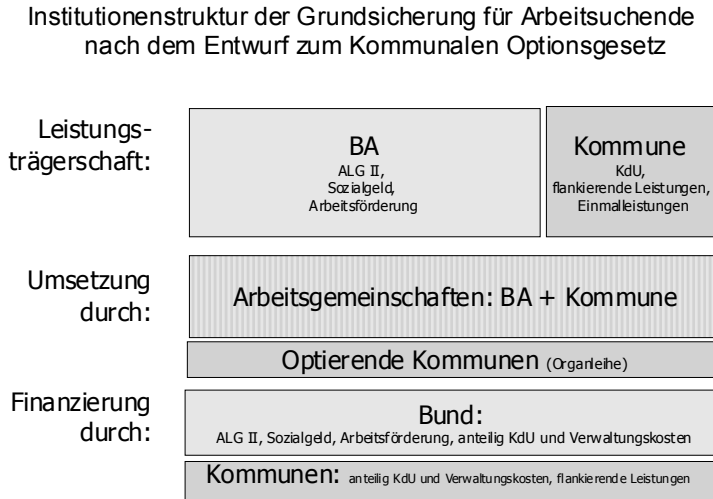
- Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen sind beide Träger spezieller Leistungen des SGB II.
- Es werden Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommune errichtet.
- Es wird ein Optionsrecht der Kommunen zur Übernahme aller Leistungen eingeführt, wobei die Kommunen auf Antrag als Träger anstelle der BA zugelassen werden sollen. Näheres muss ein weiteres Gesetz regeln.

In einem gemeinsamen Antrag aller Bundestagsfraktionen vom 18. Dezember 2003 (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003g) wurden wesentliche Bestandteile des Kompromisses fixiert: Das Gesetz zur Regelung des Optionsrechts sollte bis Ende Februar 2004 eingebracht werden, um die Umstellung zu sichern. Es sollte den Kommunen die Option einräumen, die Aufgaben der Arbeitsagenturen an deren Stelle zu übernehmen. Es sollte Regelungen treffen, wie die Optionskommunen über Zielvereinbarungen mit den Regionaldirektionen der BA und den Ländern in das Zielsteuerungssystem zwischen BMAS und BA eingebunden werden könnten und wie die finanziellen Mittel des Bundes für die optierenden Kommunen über die BA ausbezahlt werden. Es sollte Anreizsysteme für eine effiziente Leistungserbringung entwickeln und Regelungen treffen, die sicherten, dass die Optionslösung evaluiert würde. Am 19. Dezember nahmen Bundestag und Bundesrat die Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses jeweils mehrheitlich an.

Am 30. März 2004 legte die Bundesregierung das sog. Kommunale Optionsgesetz vor, um das Optionsrecht der Kommunen konkreter auszugestalten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2004a).

Es sah vor, die optierenden Kommunen im Rahmen einer Organleihe mit der Leistung zu beauftragen und sie damit formal der Bundesagentur für Arbeit zuzuordnen. Diese Kommunen sollten mit den Regionaldirektionen der BA Zielvereinbarungen abschließen, um sie in den gesetzlich vorgesehenen Zielvereinbarungsprozess der BA mit den ARGen einzubinden. Damit sollten die Kommunen zwar nach § 6a SGB II alternative Modelle zur Eingliederung ausprobieren können, als an die BA ausgeliehenes Organ jedoch deren Steuerungslogik unterworfen sein.

Abbildung 2: Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Entwurf zum Kommunalen Optionsgesetz



In der ersten Lesung des Optionsgesetzes am 2. April 2004 wurde deutlich, dass die Organleihe aus Sicht der Regierungskoalition dazu dienen sollte, die optierenden Kommunen an Zielvereinbarungen mit der BA binden zu können und so den wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln zu sichern. Dagegen regte sich heftige Kritik. *Roland Koch* warf der Regierungskoalition vor, sie habe sich wesentlich über den Kompromiss des Vermittlungsausschusses – eine eigenständige kommunale Trägerschaft als wettbewerbliche Alternative zur BA – hinweggesetzt (vgl. *Deutscher Bundestag* 2004b, S. 9353). *Karl-Josef Laumann* (CDU/CSU) argumentierte, die Regierungskoalition wolle keine kommunale Trägerschaft, „um Ihre zentralistische Idee aus Berlin und Nürnberg, wie eine Krake in das Land hinein eine ideologische Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, umzusetzen“ (a.a.O., S. 9364).

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit *Wolfgang Clement* verteidigte die Organleihe als im Sinne des Vermittlungsausschusses und erklärte, die von den Ländern favorisierte Lösung einer kommunalen Trägerschaft unter Änderung des Grundgesetzes sei für die Bund nicht akzeptabel: „Der Bund soll also die Musik bezahlen, die die Länder – im Verhältnis zu den Kommunen – spielen. Niemand kann ernsthaft erwarten, dass dies vonseiten des Bundes praktiziert wird.“ (a.a.O., S. 9352).

In der Anhörung waren die kommunalen Spitzenverbände in der Ablehnung der Organleihe einer Meinung, da mit ihr die kommunale Selbstverwaltung gefährdet sei. Besonders deutlich formulierte es der DLT in seiner schriftlichen Stellungnahme: „Das Organleihemodell ist das Gegenteil dessen, was mit der Option kommunaler Trägerschaft in § 6a SGB II gesetzlich verabredet worden ist. Diese Konstruktion stellt ohne wenn und aber eine eindeutige Rechtsbeugung des gefundenen Ergebnisses im Vermittlungsausschuss, wie es in § 6 a SGB II bereits Gesetzeskraft erlangt hat, dar.“ (*Deutscher Bundestag* 2004c, S.15). Die Spitzenverbände kündigten an, dass unter den Bedingungen der Organleihe nur sehr wenige Kommunen das Optionsrecht nutzen würden. Damit hätte die

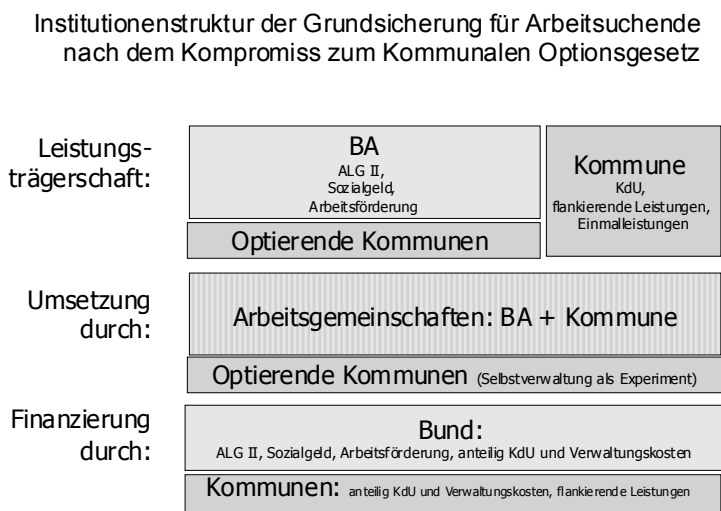
Hauptlast der Einführung des SGB II bei der BA gelegen, die diese Last aber auch nicht tragen wollte.

In der zweiten und dritten Lesung wiederholten sich die Argumente. Die Regierungskoalition warf der Opposition eine machtpolitisch begründete Blockadehaltung vor und verwies darauf, dass *Roland Koch* im Vermittlungsverfahren das Angebot abgelehnt habe, dem von ihm regierten Bundesland Hessen vollständig das Optionsrecht einzuräumen. Letztlich wurde das Gesetz am 29. April 2004 mit den Stimmen der Regierungskoalition beschlossen.

Der Bundesrat behandelte das Optionsgesetz am 14. Mai 2004 und rief erneut den Vermittlungsausschuss an, diesmal mit der Maßgabe, das Gesetz in den Punkten Organierte und Sicherstellung der Entlastung der kommunalen Haushalte zu überarbeiten (vgl. *Bundesrat 2004a*).

Im Ergebnis der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wurde das Optionsrecht als sechsjähriges Experiment in kommunaler Trägerschaft ausgestaltet. Die Zahl der optionsberechtigten Kommunen wurde auf 69 festgelegt und auf die Bundesländer entsprechend ihres Stimmenanteils im Bundesrat verteilt. Man einigte sich darauf, dass der Bund die Kosten für die zugelassenen kommunalen Träger nach Art. 106 Abs. 8 Grundgesetz übernimmt, obwohl die Kommunen die Aufgabe nicht vom Bund zugeteilt bekommen, und man entschied, das Experiment wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Dem Kompromiss des Vermittlungsausschusses stimmten Bundestag und Bundesrat Anfang Juli 2004 mehrheitlich zu.

Abbildung 3: Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Kompromiss zum Kommunalen Optionsgesetz



Damit entstanden Mischsysteme auf allen Ebenen: eine geteilte Trägerschaft zwischen BA und den Kommunen¹⁷, die Umsetzung durch von BA und Kommunen gebildete Arbeitsgemeinschaften (ARGen) und durch zugelassene kommunale Träger (zkT) sowie eine gemischte Finanzierung der Aufgaben¹⁸.

Damit ist die Genese der Institutionenordnung des SGB II als eine Intensivierung der Verflechtung von Zuständigkeiten verschiedener bundesstaatlichen Ebenen zu interpretieren. Dies lässt sich einerseits mit der Grundanlage des Gesetzes als kombiniertem Arbeitsmarkt- und Fürsorgegesetz (vgl. Knuth 2006) erklären, das Aufgaben verschiedener staatlicher Ebenen bündelt. Andererseits lässt sich argumentieren, dass unter der sozialleistungspolitischen Prämisse der „Leistungen aus einer Hand“ und angesichts der machtpolitischen wie der finanzpolitischen Verhandlungsblockaden zwischen Bundestag und Bundesrat nur eine Lösung möglich war, die eine weitere Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kommunen beförderte.

3. Institutionelle Vielfalt als administrative Praxis

Die Umsetzung der Grundsicherung ab dem 1. Januar 2005 sollte nun im Regelfall durch Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) gewährleistet werden, in denen Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Leistungen erbringen. 69 sog. zugelassenen kommunalen Trägern¹⁹ wurde die Möglichkeit eröffnet, für einen auf sechs Jahre begrenzten Zeitraum das Gesetz in alleiniger Aufgabenverantwortung, aber in Finanzierungsverantwortung des Bundes umzusetzen.

Daneben existiert noch eine dritte Organisationsform, die sog. getrennte Aufgabewahrnehmung. Dabei übernimmt die lokale Arbeitsagentur alle Aufgaben in Trägerschaft der BA, also auch alle Eingliederungsleistungen, und die Kommune erbringt ihre Leistungen getrennt.

Die vielfältigen Umsetzungsprobleme des SGB II hier zu erörtern, würde zu weit führen.²⁰ Stattdessen werden hier die institutionellen Grundprobleme der drei Arrangements nur vereinfacht und verkürzt angerissen.

Die *zugelassenen kommunalen Träger* führen für einen befristeten Zeitraum eine Bundesaufgabe in kommunaler Selbstverwaltung aus²¹, ohne dass ihnen eine Finanzierungsverantwortung für diese Aufgabe zukommt. Sie haben deshalb strukturell kein starkes Interesse daran, die Bundesmittel möglichst effektiv und wirtschaftlich einzusetzen. Dagegen können sie versuchen, kommunale fiskalpolitische Interessen mit Hilfe des SGB II zu bedienen. Sie können beispielsweise überzähliges Personal aus der Kommunalverwaltung im Bereich der Grundsicherung einsetzen oder die Aufgabe an eine Beschäftigungsgesellschaft übertragen, so dass der Bund diese Mitarbeiter finanziert. Sie können aber auch einen Teil der kommunalen Infrastruktur mit Mitteln des SGB II finanzieren, indem beispielsweise gezielt gemeinnützige Beschäftigung im kommunalen Bereich gefördert wird. Die Ziele der Optionskommunen können damit jenseits der Zielsetzung des SGB II liegen, wenngleich der Wettbewerb durch das Experiment eine gewisse Rückbindung an das SGB II erzeugt.

Seitens der Länder überwiegt rechtsaufsichtliche Zuständigkeit. Im Gesetz ist eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof vorgesehen, die sich auf die Prüfung von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstreckt. Daneben hat das BMAS eine Prüfgruppe eingerichtet, die den Finanztransfer zu den Optionskommunen ex post kontrolliert. Insgesamt ist die Kontrolle durch Bundes- und Landesinstitutionen in diesem Modell am geringsten.

Bei den *Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)* haben Bund und Kommunen strukturell ein gemeinsames Interesse an der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes, das über Aushand-

lungsprozesse in der Trägerversammlung gesichert wird. Sie praktizieren in den ARGEn aber eine nicht mit dem Grundgesetz vereinbare Mischverwaltung. Einerseits versucht die BA angesichts des hohen Bundesanteils im Bereich der Aufgaben- wie der Finanzierungsverantwortung, die Interessen des Bundes in den ARGEn über Weisungen hierarchisch durchzusetzen, wobei sie immer auf die Kooperationsbereitschaft der beteiligten Kommunen angewiesen ist, vor allem dann, wenn die ARGE die sog. Rahmenvereinbarung²² unterschrieben und die Kommune die Mehrheit in der Trägerversammlung übernommen hat. Andererseits versucht die BA über Empfehlungen, Prozesse in den ARGEn indirekt zu beeinflussen. Die Kommunen fordern zugleich faire Verhandlungen jenseits der hierarchischen BA-Strukturen und können gegebenenfalls für falsch gehaltene Entscheidungen blockieren. Die Notwendigkeit von Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991, S. 629) der BA-Zentrale erhöht in diesem Modell die Transaktionskosten und das operative Konfliktpotential.

Das *Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung* ist zwar für die jeweiligen Leistungsträger am besten hierarchisch steuerbar. Es ist allerdings mit dem relativ geringen Kooperationsbedarf zwischen Arbeitsagentur und Kommune zugleich relativ weit von der Idee der Hilfeleistung aus einer Hand entfernt. Es fördert zudem Doppelstrukturen im Bereich der passiven Leistungen, weil beispielsweise die Regeln zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf BA- und kommunale Leistungen aufeinander Bezug nehmen. Das Modell geht zudem hinter die Absicht der mit „Hartz IV“ eingeführten Wohngeldreform zurück, Unterkunftsleistungen in die jeweiligen Transfersysteme zu integrieren, denn hier werden die Leistungen für die Kosten der Unterkunft zwar aus einem Rechtskreis, aber von getrennten Administrationen erbracht.

4. Die Kritik am institutionellen Kompromiss

Die Kritik an der grundsätzlichen institutionellen Lösung wie an Einzelfragen der Administration begleitet die Umsetzung des Gesetzes bis heute.

Der Bundesrechnungshof (BRH) kritisierte mehrfach die fehlende Steuerbarkeit der Grundsicherung. Im Fall der Optionskommunen wurde empfohlen, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, „nach der die Fachverantwortung dem Umfang der Finanzierungsverantwortung des Bundes folgt“ (Bundesrechnungshof 2006, S. 37). Im Fall der ARGEn wurde die fehlende Durchsetzung von Bundesinteressen bemängelt, die durch eine uneindeutige Verantwortungsteilung verursacht werde (a.a.O. 2006, S. 32ff.). Aus Sicht des BRH erfüllte lediglich die getrennte Aufgabenwahrnehmung die Anforderungen an klare Verwaltungsstrukturen.²³

Daneben spielte bisher die Kritik des Deutschen Landkreistages die wichtigste Rolle. Unter seiner Federführung reichten Ende 2004 elf Landkreise vor dem Bundesverfassungsgericht Klage gegen die Aufgabenzuweisung an die Kommunen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II), die Finanzierungsregeln²⁴ und gegen die Arbeitsgemeinschaft als verpflichtend einzurichtende Institution²⁵ ein (vgl. Henneke 2005; Kersten 2005).

Während der Klage in den ersten beiden Punkten im Urteil vom Dezember 2007 nicht stattgegeben wurde, hat das BVerfG die ARGE wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 GG mit 5:3 Stimmen „für unvereinbar mit dem Grundgesetz“ (BVerfG 2007, Rz 203) erklärt und eine Neuregelung bis zum 31.12.2010 gefordert. In der Urteilsbegründung heißt es, die Verpflichtung zur Gründung von ARGEn verletze die

Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und die Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung. Letztere werde „beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber ohne hinreichend rechtfertigenden Grund die gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung durch verschiedene Verwaltungsbehörden verbindlich anordnet“ (*BVerfG* 2007, Rz 149). Weil das Grundgesetz (jenseits Art. 91 a, 91 b, 108 Abs.1 S. 3 und 108 Abs. 2 S. 3) keine Gemeinschaftseinrichtungen von Bund und Ländern zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben kenne, sei auch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 83ff. GG berührt. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, argumentiert das *BVerfG*, bedeute „rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation [...] zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung“ (*BVerfG* 2007, Rz 157), die das Gericht als nicht gegeben ansah. Damit fehle das grundgesetzlich notwendige Legitimationsniveau. Zudem sei der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation verletzt (vgl. *BVerfG* 2007, Rz 176ff.), was auch die Aufsichtsregeln für die ARGE belegten. Zudem fehle es an Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit.

Den politischen Entscheidungsträgern schreibt das Gericht einen klaren Satz ins Stammbuch: „Mangelnde politische Einigungsfähigkeit kann keinen Kompromiss rechtfertigen, der mit der Verfassung nicht vereinbar ist.“ (*BVerfG* 2007, Rz 174).

5. Wie weiter nach dem Urteil aus Karlsruhe?

Für die Neuregelung der Materie gelten heute im Vergleich zum Jahre 2004 grundlegend veränderte Rahmenbedingungen. Und hier kommen nun die Föderalismus-Reform und damit die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* ins Spiel.

5.1 Föderalismus-Reform I

Ziel der Reform war es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, indem die politischen Verantwortlichkeiten klarer geordnet werden. Die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* sollte v.a. Vorschläge zur Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern entwickeln, um den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren und so auch die Vetomacht des Bundesrates zu reduzieren (vgl. *Reutter* 2006).

Der Auftrag der Kommission kollidierte jedoch nach Meinung von *Fritz Scharpf* (2006, S. 6) „mit der grundlegenden Architektur des deutschen Bundesstaates, in der dem Bund und den Ländern nicht bestimmte Staatsaufgaben im Ganzen, sondern einzelne Staatsfunktionen zugeordnet werden“, ignorierte den sachlich begründeten „Mehrebenencharakter der Staatsaufgaben“ und die „gravierenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder.“

Hier soll nicht der Verhandlungsprozess rekonstruiert werden. Stattdessen soll auf einige Punkte hingewiesen werden, die für die Weiterentwicklung des SGB II von Bedeutung sind.

Am 14. Mai 2004 – also kurz bevor sich der Vermittlungsausschuss mit dem Optionsgesetz befasste – legten die Ministerpräsidenten der Kommission ein gemeinsames Positionspapier vor, mit dem sie umfassende Gesetzgebungskompetenzen, u.a. zur regio-

nenalen Regelung „regionaler Lebenssachverhalte“ in den Bereichen Fürsorge- und Arbeitsmarktpolitik forderten (vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* 2004, S. 6f.). Das Interesse an Arbeitsmarkt- und Fürsorgepolitik kann man durchaus als strategische Positionierung der Länder für die parallelen Verhandlungen um das Kommunale Optionsgesetz interpretieren.

Nachdem die Föderalismus-Kommission im Dezember 2004 zunächst für gescheitert erklärt wurde, nahm die Große Koalition das Thema wieder auf und brachte im März 2006 einen Gesetzentwurf auf den Weg (*Deutscher Bundestag* 2006a). Nach Anhörungen im Bundestag im Mai 2006 und der Verabschiedung im Juni 2006 trat das neue Grundgesetz am 01. September 2006 in Kraft.

Die Arbeitsmarktpolitik wurde dabei klar dem Bund zugeordnet. Der Titel „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) wurde Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz zugeordnet. Das bedeutet, der Bund hat hier das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Auch Artikel 84 wurde verändert: Grundsätzlich regeln die Länder die Verfahren und Institutionen zur Administration selbst, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Abs. 1 S. 1). Sollte ein Bundesgesetz dazu Regeln beinhalten, können entweder die Länder davon abweichende Regeln treffen (Abs. 1 S. 2) oder das Gesetz wird zustimmungspflichtig (Abs. 1 S. 5 und S. 6). Zudem darf der Bund Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht mehr per Gesetz Aufgaben übertragen (Abs. 1 S. 7).²⁶

Allerdings steht der reduzierten Zustimmungspflichtigkeit und ihrer weitgehenden Ersetzung durch Abweichungsrechte nach Art. 84 GG [neu] zumindest teilweise die Regelung in Artikel 104 a Abs. 4 GG [neu] entgegen, die nun neue Zustimmungspflichten für jene Gesetze definiert, die die Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten.

Über die Wirkung dieser zwei zueinander in Bezug stehenden Regelungen existieren unterschiedliche Interpretationen. Während die einen (vgl. *Röttgen/Boehl* 2007, S. 34f. oder *Schön* 2007, S. 86) auch anhand von rückblickenden Berechnungen davon ausgehen, dass mit der Neuregelung von Artikel 84 die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich sinken werde²⁷, argumentieren die anderen (vgl. *Scharpf* 2006, S. 7) eher qualitativ und sehen im Ergebnis die Zustimmungsrechte der Länder in politisch besonders wichtigen Fragen insgesamt eher erweitert als reduziert.²⁸

5.2 Handlungsoptionen nach der Föderalismus-Reform I

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde mit den Art. 84 und 104 Abs. 4 [neu] die Vetoposition des Bundesrats insgesamt eher gestärkt als geschwächt, denn von einer Änderung der institutionellen Regelungsstrukturen der Grundsicherung werden sowohl finanzielle als auch verfahrenstechnische Fragen auf der Ebene der Länder bzw. Kommunen berührt. Damit dürften nachfolgende Gesetzesänderungen auf noch breitere Vetopotentiale des Bundesrats stoßen.²⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom Dezember 2007 auf zwei Optionen für eine grundgesetzkonforme Grundsicherung aus einer Hand (vgl. *BVerfG* 2007, Rz 172) verwiesen: Entweder der Bund führt das Gesetz nach Art. 87 GG mit einer

eigenständigen Bundesbehörde aus³⁰ oder der Gesamtvollzug wird nach Art. 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit überlassen. Eine geteilte Leistungsträgerschaft wäre demnach nicht möglich.³¹

Unmittelbar nach der Entscheidung des BVerfG hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zunächst für das Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung geworben (*BMAS* 2008a). Dagegen argumentierte beispielsweise der Deutsche Landkreistag, die BA sei eine Versicherungsinstitution, aber keine Fürsorgebehörde (vgl. Deutscher Landkreistag 2008, S. 6). Deshalb sei eine Grundgesetzänderung nötig, wolle der Bund Teile des SGB II durch die BA ausführen lassen.

Im Februar 2008 traten das BMAS und die BA gemeinsam mit dem Vorschlag des „kooperativen Jobcenters“ an die Öffentlichkeit (vgl. *Scheele/Weise* 2008). Im ersten Vorschlag dazu hieß es, Bund und Kommunen sollten künftig ihre Leistungen nach dem SGB II in getrennter Trägerschaft, aber so weit wie möglich unter einem Dach erfüllen. Kooperation werde auf freiwilliger vertraglicher Basis angestrebt, ein Kooperationsausschuss solle die Rolle der Trägerversammlungen übernehmen, ohne dabei den Kommunen wie bisher eine Mehrheit oder Vetoposition einzuräumen. Die Steuerung solle über Ziele und Mindeststandards erfolgen, die Geschäftsführung des kooperativen Jobcenters innerhalb der lokalen Arbeitsagentur eigenverantwortlich handeln. Der Bund bot den Kommunen an, die kommunalen Mitarbeiter/innen aus den ARGE n sowie die kommunalen ARGE-Geschäftsführer/innen dauerhaft und mit Beschäftigungs- und Vergütungs-garantien zu übernehmen. Zugleich sollten SGB II und SGB III als getrennte Bereiche in der BA klarer voneinander abgegrenzt werden. Die Kritik gegen dieses Modell richtete sich u.a. gegen den fehlenden kommunalen Einfluss, die fehlenden Anreize für das Personal, von einer Kommune in eine zentralistische Bundesbehörde zu wechseln, und gegen den Aufbau von komplexen Doppelstrukturen zur Berechnung und Auszahlung der passiven Leistungen.

Nach heftigen öffentlichen Debatten im Frühjahr richtete der Bund im Mai 2008 nach einem entsprechenden Beschluss der Arbeits- und Sozialminister-Konferenz (ASMK) eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein, die bis Ende Juni drei Varianten prüfen und beraten sollte: die ARGE verfassungskonform zu gestalten, die passiven Leistungen als Bundesauftragsverwaltung generell an die Kommunen zu delegieren und das kooperative Jobcenter zu konkretisieren. Dabei galt als Bedingung, die geteilte Leistungsträgerschaft aufrechtzuerhalten und Finanzverschiebungen zwischen den Ebenen zu vermeiden.

Die Unterarbeitsgruppe, die sich mit der ARGE beschäftigte, entwickelte einen neuen Vorschlag, wie bei geteilter Trägerschaft die Mischverwaltung verfassungskonform zu gestalten sei. Dazu sollten sog. „Zentren für Arbeit & Soziales“ als Teile der jeweiligen Landesverwaltung errichtet werden, über die die Länder die Aufsicht führten, für die der Bund zugleich die Finanzierung sichere und die er über Zielvereinbarungen mit den Ländern steuern könne (vgl. *Bund-Länder-Arbeitsgruppe* 2008). Da Landes- und Bundesbehörden zur Zusammenarbeit verpflichtet seien, könne über diesen Weg die Leistungserbringung aus einer Hand ermöglicht werden. Dagegen äußerte der Bund Bedenken, weil er die Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes nicht gesichert sah, weil Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung auseinander fielen, wegen Unklarheiten beim Personalübergang und wegen weiterer administrativer Fragen der Umstellung des Gesamtsystems (vgl. *BMAS* 2008b).

Mitte Juli 2008 fassten Bund und Länder den Beschluss, eine Lösung auf dem Weg der Verfassungsänderung im Sinne der Arbeitsgemeinschaft zu suchen. Unter Beibehal-

tung der geteilten Trägerschaft soll ein Modell der Mischverwaltung institutionalisiert werden, das einen einheitlichen Personalkörper ermöglicht, die Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen in arbeitsmarktpolitischen Fragen festschreibt und eine klare Lösung der Aufsichtsfragen bietet. Zugleich soll der Fortbestand der bisherigen zugelassenen kommunalen Träger gesichert werden. Die dazu notwendigen Verfassungsänderungen sollen „auf einen engen, auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogenen Ausnahmetatbestand beschränkt“ (ASMK 2008, S. 2) werden.

6. Resümee

Hinter der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende stand zunächst vordergründig die Idee, zuvor kommunale Fürsorge- und bundesstaatliche Arbeitsmarktpolitik in einem Gesetz zusammenzuführen, um den Bürger/innen die viel gerühmten „Leistungen aus einer Hand“ zu bieten, Verschiebebahnhöfe zwischen den Leistungssystemen abzubauen und so auch die öffentlichen Ausgaben für beide Leistungssysteme in den Griff zu bekommen.

Die Kombination beider Politikfelder in einem Gesetz führte zugleich zu einer zunehmenden Verflechtung von Bundes- und Landesebene in der Gesetzgebung, und aus der Zustimmungspflichtigkeit des SGB II erwuchs den Ländern im Bundesrat eine starke Vetoposition.

Dementsprechend waren sowohl der Gesetzgebungsprozess für das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ als auch der für das „Kommunale Optionsgesetz“ stark geprägt von Problemen der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Institutionenordnung und die Finanzierung der neuen Leistungen standen sich zwei konträre Positionen gegenüber: die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildete Bundesregierung wollte die Grundsicherung durch die Bundesbehörde BA administrieren lassen, die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger/innen damit institutionell an das versicherungsbasierte System der Arbeitsförderung heranführen und zugleich die Kommunen finanziell entlasten. Die Mehrheit der konservativ geführten Bundesländer und die CDU/CSU-Opposition im Bundestag wollten die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen in ein erweitertes System der kommunalen Sozialhilfe mit starken Arbeitsanreizen integrieren, flankiert von einer flächendeckenden Förderung der Niedriglohnsektors über Lohnkostenzuschüsse. Anders als in der vormaligen Sozialhilfe hätte aber mehrheitlich der Bund die Finanzierungsverantwortung für dieses Modell tragen sollen.

Betrachtet man einerseits die Schärfe der parlamentarischen Debatten und die geringe Beweglichkeit in den Lösungswegen und berücksichtigt man andererseits, dass die Länder heute der Kommunalisierung der Grundsicherung eher skeptisch gegenüber stehen, dann kann konstatiert werden, dass die Strategie der CDU/CSU-Bundestagsopposition und der mehrheitlich von CDU/CSU regierten Länder in den Jahren 2003 und 2004 stärker macht- als fachpolitisch motiviert war.³² Komplexe föderale Zuständigkeiten für die Administration und Finanzierung der neuen Leistungen haben den Akteuren dabei starke fiskal- und verfassungspolitische Argumente in die Hände gegeben.

In intransparenten Prozessen im Vermittlungsausschuss wurde schließlich ein institutioneller Kompromiss gefunden, der auf allen Ebenen Mischstrukturen konstituierte: geteilte Leistungsträgerschaft zwischen Bund und Kommunen, gemischte Verwaltung bei-

der Leistungsbereiche in den Arbeitsgemeinschaften mit der experimentellen Ausnahme-lösung der optierenden Kommunen und gemischte Finanzierung. Aus diesen Mischstrukturen ergaben sich zudem eine zwischen Bund und Ländern gemischte Gesetzgebungszuständigkeit und gemischte Aufsichtsstrukturen, in anderen Worten: eine zunehmende Politikverflechtung.

Was hinsichtlich des Ziels, öffentliche Leistungen verschiedener Ebenen „aus einer Hand“ zur Verfügung zu stellen, als administrative Innovation gelten kann, wurde sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch vom Bundesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt rechtmäßigen und wirtschaftlichen Regierens in weiten Teilen für problematisch, im konkreten Aspekt der Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften für unvereinbar mit dem Grundgesetz befunden. Beide staats- und verwaltungsrechtlich orientierten Institutionen betonten die Notwendigkeit der institutionellen und finanziellen Entflechtung der staatlichen Ebenen, und zwar sowohl mit fiskalpolitischen als auch mit demokratietheoretischen Argumenten.

Im Prinzip stehen die politischen Akteure heute wieder vor der gleichen schwierigen Entscheidung wie 2003: Wie kann die Institutionenordnung der Grundsicherung zweckmäßig, rechtmäßig und zukunftsfähig gestaltet werden?

Allerdings stellt sich angesichts der zwischenzeitlichen Änderung des Grundgesetzes, der Rechtsprechung und auch der Erfahrungen aus der Administration und Evaluation heute die Frage etwas gewandelt: Kann die Grundsicherung besser vom Bund mit einer eigenen Behörde oder in der Gestaltungshoheit der Länder ausgeführt werden, wobei letztere die Aufgabe dann an die Kommunen delegieren könnten – oder will man lieber die Verfassung ändern, um den einmal eingeschlagenen Pfad der Mischverwaltung nicht wieder zu verlassen? Auch wenn mit einer Großen Koalition im Bund die Chance, eine Verfassungsänderung durchzusetzen, größer als in anderen Konstellationen ist, reicht die Absicht allein noch nicht aus. Mindestens genauso wichtig ist zu klären, welche Ebene bereit ist, welche finanziellen Risiken zu tragen, denn die fiskalpolitischen Fragen sind angesichts eines Leistungsvolumens von mehr als 40 Mrd. Euro von zentraler Bedeutung.

Die aktuelle politische Entwicklung scheint angesichts der zwischenzeitlichen Einigung von Bund und Ländern, eher die Verfassung im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenerledigung zu ändern als eine Entscheidung zugunsten der Zuständigkeit einer Ebene zu treffen, sowohl in administrativen als auch in finanzpolitischen Belangen eher in Richtung einer weiteren Verflechtung zu laufen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Einigung einen konkreten Gesetzentwurf der Bundesregierung überdauern wird. Bisher ist der Weg aus der Politikverflechtungsfalle noch nicht in Sicht. Interessant wird es dabei sein, zu beobachten, ob und wie sich die veränderten politischen Mehrheiten, die Grundgesetzänderung und die Erfahrungen mit der nun bestehenden Institutionenordnung auf den Gesetzgebungsprozess auswirken.

Die Verantwortung für die bisherigen Probleme bei der Gestaltung der Institutionenordnung lässt sich nicht eindeutig zuweisen, da keine Protokolle des Vermittlungsausschusses vorliegen. Der Kampf um die Deutungshoheit des Kompromisses in den Parlamentsdebatten lässt allerdings den Schluss zu, im Interesse stärkerer demokratischer Legitimation seiner Arbeit ernsthaft über eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses und eine frühzeitigere Veröffentlichung seiner Dokumente nachzudenken.

Die Entwicklung der Grundsicherung ist aber auch ein – vielleicht besonders markantes – Beispiel für ein grundlegendes Problem der staatlichen Reformen in der Bundesrepublik: Wo leistungsrechtliche Reformen auf die Bündelung der Leistungen verschied-

dener staatlicher Ebenen und verfassungsrechtliche Reformen zugleich auf die Trennung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen zielen, entsteht ein Reform-Dilemma, das zugleich als Verflechtungs- und als Entflechtungsfälle beschrieben werden kann.

Anmerkungen

- 1 Zwischen Oktober 1998 und Oktober 2005 stellten die SPD und Bündnis 90/Die Grünen für zwei Legislaturperioden die Bundesregierung.
- 2 Die Autorin war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) an der Evaluation der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) beteiligt (vgl. *ISR u.a.* 2007).
- 3 Zur Diskussion um die Potentiale dezentralisierter (Arbeitsmarkt-)Politik und lokaler Kooperation vgl. beispielsweise *Fuchs/Schulze-Böing* (1999), *Empter/Frick* (2000), *Bertelsmann Stiftung u.a.* (2001) und *Greifstein/Kißler/Wiechmann* (2003).
- 4 Bereits 1999 liefen unter dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Riester (SPD) die Vorbereitungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Im Oktober 2000 beschloss die 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), diese Reform in Angriff zu nehmen. *Knuth* (vgl. 2006, S. 164) und *Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff* (vgl. 2007) verweisen darauf, dass in diesem Bereich der Reform ein sozialstaatlicher Paradigmenwechsel implementiert wurde. *Promberger* (2008) argumentiert dagegen, hier seien lediglich inkrementelle Änderungen zu verzeichnen.
- 5 Wie noch zeigen sein wird, lagen verschiedene Vorschläge vor, aber es blieb letztlich Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vorbehalten, in der Regierungserklärung zur „Agenda 2010“ vom März 2003 zu definieren, dass die Höhe der neuen Grundsicherungsleistung etwa der Leistungshöhe der Sozialhilfe entsprechen sollte. Im zweiten Halbjahr 2004 fanden in vielen Regionen regelmäßig sog. Montagsdemonstrationen gegen „Hartz IV“ statt, die sich vor allem gegen die Einschränkungen im Leistungsbereich und die sozialpolitischen Implikationen richteten (vgl. *Rucht/Yang* 2005).
- 6 Die Bürgerinnen und Bürger werden als Kunden öffentlicher Dienstleistungen verstanden, die sich dem staatlichen Angebot gegenüber wie auf einem Gütermarkt verhalten.
- 7 Auch wenn die Teilarbeitsgruppe II der Hartz-Kommission bereits den Vorschlag machte, das ALG II auf die Höhe der Sozialhilfe zu begrenzen, wurde dieser Vorschlag nicht als Empfehlung in den offiziellen Bericht der Kommission aufgenommen.
- 8 Dieser Spielraum war in Folge der Steuerreform des Jahres 2000 trotz gegenteiliger Annahmen von ohnehin schon geringem Niveau noch deutlich geschrumpft.
- 9 Die vier Modelle waren: das Sozialhilfemodell, das Stufenmodell mit befristetem Zuschlag für vormalige ALG-Empfänger/innen, das Zuschlagsmodell – Stufenmodell plus 10% bei aktiven Eigenbemühungen – und das aufwandsneutrale Modell – besonders hohe Zuschläge auf Initiative der Gewerkschaften.
- 10 Unter Einbeziehung von erhofften Effizienzgewinnen sollten die Kosten zwischen 23 und 28 Mrd. Euro liegen. Beim Vergleich dieser Modelle fällt zunächst auf, dass in allen Fällen von einer deutlichen Reduktion der Zahl der Leistungsberechtigten ausgegangen wurde. Waren im Jahr 2002 real 5,28 Mio. Personen in berechtigten Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Haushalten zu finden, wurden hier je nach Modell bis zu 24% weniger Leistungsberechtigte angenommen. Real waren dagegen Ende 2005 rund 5,2 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige und insgesamt 7,1 Mio. Personen in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende registriert. Hinzu kommt, dass zwar erhöhte Kosten für Wohngeld für eine vermutete steigende Zahl der Leistungsberechtigten in Höhe von 1,2 Mrd. Euro berücksichtigt wurden, real im Jahr 2005 aber rund 8 Mrd. Euro zusätzliche Kosten entstanden (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2006, 2008). So ist es nicht verwunderlich, dass die realen Kosten weit über den 2003 kalkulierten lagen: nach 44,4 Mrd. Euro im Jahr 2005 bei 49,1 Mrd. Euro im bisher ausgabenintensivsten Jahr 2006 und bei 45,3 Mrd. Euro im Jahr 2007 (vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2007, S. 26).
- 11 Die Länder wären nach allen Modell-Rechnungen um ca. 0,6 Mrd. Euro durch den Anstieg der Wohngeldkosten belastet und um ca. 0,2 Mrd. eingesparte Eingliederungsleistungen entlastet worden.
- 12 Allerdings existierten die im SGB III vorgesehenen Job-Center nach dem Modell der Hartz-Kommission in der Praxis gar nicht.
- 13 Mit einem neuen Artikel 106 b Grundgesetz sollte eine finanzielle Ausgleichspflicht des Bundes gegenüber den Ländern begründet werden, um so die mit der Einführung des Existenzsicherungsgesetzes entstehenden Mehrausgaben der Kommunen auszugleichen.

- 14 Im Zuge der Arbeit des EU-Verfassungskonvents beschlossen die Landtagspräsident/innen im Juni 2002, einen sog. „Föderalismuskonvent“ der Landesparlamente zu konstituieren. Er fasste seine Forderungen im März 2003 mit der sog. Lübecker Erklärung zusammen. Ebenfalls im März 2003 hatten die Ministerpräsidenten der Länder Vorschläge zur Reform des Grundgesetzes beschlossen.
- 15 Wie eng Föderalismus-Reform und sozialstaatliche Reformen in den politischen Verhandlungen verbunden waren, mag folgende Äußerung des FDP-Abgeordneten *Dr. Heinrich L. Kolb* in der Bundestags-Debatte um das „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferecht in das Sozialgesetzbuch“ am 17. Oktober 2003 verdeutlichen: „Zentralismus und auch mehr Bürokratie stehen bei Ihnen [der Regierungsmehrheit, d.A.] auf der Tagesordnung ganz oben. Das heißt, dass die Menschen die schnelle Hilfe nicht bekommen werden, die sie eigentlich zu Recht erwarten dürfen. Ich habe schon gesagt: Besser wäre es gewesen, die Länder und die Kommunen die notwendigen Regelungen selbst festlegen zu lassen. Es bedarf hier keiner detaillierten Vorgaben durch den Bund. Sie beweisen aber damit, *einen Tag nachdem der Deutsche Bundestag einvernehmlich eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt hat* [Hervorhebung d.A.], wie ernst es Ihnen tatsächlich mit der Kompetenzerweiterung für Länder und Kommunen ist. Absolute Fehlanzeige!“ (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003c, S. 5805).
- 16 Mit *Werner Schulz* enthielt sich ein Abgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen.
- 17 Die zugelassenen kommunalen Träger übernehmen auch die Bundesleistungen.
- 18 Grundsätzlich finanziert jede Ebene ihre Leistungen. Der Bund erstattet den Kommunen aber einen Teil der Kosten der Unterkunft, damit die Kommunen durch die Reform finanziell entlastet werden. Zugleich leisten die Kommunen einen Anteil an den Verwaltungskosten der Grundsicherung.
- 19 Sie werden auch als Optionskommunen bezeichnet.
- 20 Die § 6c-Evaluation hat in den Zwischenberichten 2007 zentrale Umsetzungsprobleme beschrieben (vgl. *ISR* u.a. 2007), ähnlich argumentierten auch andere Studien (vgl. *Czommer/Knuth/Schweer* 2005). Der *Ombudsrat* (vgl. 2006) und der *Bundesrechnungshof* (vgl. 2006) haben deutliche Kritik an der Umsetzung geübt.
- 21 Nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen die Landesausführungsgesetze die Umsetzung als Pflichtaufgabe nach Weisung vor. Damit umfasst nur in diesen beiden Ländern die Landesaufsicht Rechts- und Fachaufsicht.
- 22 Mit der Rahmenvereinbarung sollten die Kompetenzen der ARGE-Geschäftsführungen erweitert werden. Die Bundesagentur sollte im Rahmen der sog. Gewährleistungsverantwortung die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung sichern, während die Umsetzungsverantwortung dezentralisiert werden sollte. Um die Trennlinie zwischen Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung hatte es immer wieder Debatten gegeben.
- 23 Auf zentrale Punkte vor allem des Bundesrechnungshofs und des Ombudsrats, aber auch anderer Akteure, reagierte der Gesetzgeber allein bis April 2008 mit 26 Normänderungen im SGB II.
- 24 Hier sind die Regeln zur Beteiligung der Kommunen an den Verwaltungskosten (§ 46 Abs. 1) und des Bundes an den Kosten der Unterkunft (§ 46 Abs. 5 bis 10) gemeint.
- 25 Ein zentraler Kritikpunkt war dabei, dass in den ARGEn Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen praktiziert werde, was nach dem Grundgesetz ausgeschlossen sei.
- 26 Dies gilt analog auch in Art. 85 GG, also für die Auftragsverwaltung.
- 27 Zu den Details der Berechnungen vgl. *Georgii/Bohonian* (2006, S. 35ff.).
- 28 Nicht ganz so skeptisch ist *Kluth* (in: *Kluth* (2007, Art. 104a, Rdn. 31ff.)), aber er sieht zumindest die Gefahr, dass Art. 104a den neuen Art. 84 konterkarieren könnte. Er verweist zudem darauf, dass die Zustimmungspflicht nach Art. 104a GG [neu] auch ausgelöst werde, wenn der Bund die Kosten trägt.
- 29 In der Debatte um Art. 104 Abs. 4 GG [neu] wurde gerade auf Sozialleistungen Bezug genommen, die auch in der Grundsicherung von besonderem Interesse sind: die Schuldnerberatung und die Kindertagesbetreuung (vgl. *Deutscher Bundestag* 2006b). Daneben bietet allein die Existenz der Optionslösung einen generellen Zustimmungsvorbehalt für die Länder.
- 30 Art. 87 Abs. 2 GG sieht eigenständige Bundeseinrichtungen als Körperschaften öffentlichen Rechts für die Sozialversicherungen, aber nicht für Fürsorgesysteme, vor. Nach Art. 87 Abs. 3 GG kann der Bund durch Bundesgesetz selbständige Bundesoberbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften errichten.
- 31 Ob Art. 87 GG Anwendung finden kann, lässt das Gericht offen, verweist aber darauf, dass für die ARGE beide Regelungen nicht zutreffen (vgl. *BVerfG* 2007, RZ 168).
- 32 So wurde in den Bundestagsdebatten immer wieder darauf Bezug genommen, dass Bundeskanzler Schröder sich an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch die Hartz-Reformen messen lassen wollte.

Literatur

- AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen*, 2003: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“, 17. April 2003. Online verfügbar unter: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/gemeindefinanzreform/2003_04_17_abschlussbericht.pdf, Stand 20.03.2008.
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK)*, 2008: Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2008 am 14. Juli 2008 in Berlin, TOP 1: Neuorganisation des SGB II. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/38_ASMK_Beschluss_TOP_1_Neuorganisation_SGBII.doc, Stand 20.08.2008.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit*, 2003: Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund* (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Kooperation von Arbeitsämtern und Kommunen. Gemeinsam für die Integration in den Arbeitsmarkt, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bundesagentur für Arbeit*, 2008: SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Jahresbericht 2007, Nürnberg. Online verfügbar unter: www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2007.pdf, Stand 29.06.2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2008a: Aufgabenwahrnehmung in getrennter Trägerschaft: das Modell Arbeitsagentur und Kommune unter einem Dach. Material für die Presse, Berlin. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/0108_BMAS_Neue_Position_Traegerschaft_des_SGB_II.pdf, Stand: 20.08.2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2008b: Bewertung des BMAS zum Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20. Dezember 2007; „Verfassungsrechtliche und einfache gesetzliche Absicherung der ARGE“. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Bewertung_BLK-UAG1_0608.pdf, Stand 20.08.2008.
- Bundesrat 2004a*: Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat. Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz). Online verfügbar unter: [http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0301-400/339-04_28B_29.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/339-04\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0301-400/339-04_28B_29.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/339-04(B).pdf), Stand 25.03.2008.
- Bundesrechnungshof*, 2006: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. 19.05.2006. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, 2007: Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats. BVerfG 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007. Online verfügbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html, Stand 22.12.2007.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007*, 2008: Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe 1: Verfassungsrechtliche und einfache gesetzliche Absicherung der ARGE“. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BLK-Traegerschaft_Abschlussbericht_AG1_0708.pdf, Stand 20.08.2008.
- Czommer, Lars/Knuth, Matthias/Schweer, Oliver*, 2005: ARGE – moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier Nr. 104, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Deutscher Bundestag*, 2003a: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache 15/1516 vom 05. September 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501516.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003b: Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG), Bundestags-Drucksache 15/1523

- vom 08. September 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501523.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003c: Stenografischer Bericht, 60. Sitzung, Plenarprotokoll 15/60 vom 11. September 2003. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15060.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003d: Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Wortprotokoll, 34. Sitzung, Protokoll 15/34 vom 8. Oktober 2003. Online verfügbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0108/ausschuesse/archiv15/a09/eAnhoerungen/eHartz4/e34Protokoll.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003e: Stenografischer Bericht, 67. Sitzung, Plenarprotokoll 15/67 (neu) vom 17. Oktober 2003. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15067.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003f: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Drucksachen 15/1516, 15/1638, 15/1728, 15/1749, 15/1994, Bundestags-Drucksache 15/2259 vom 16. Dezember 2003, Bundestags-Drucksache 15/2259. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/022/1502259.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003g: Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige Bundestags-Drucksache 15/2264 vom 18. Dezember 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/022/1502264.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004a: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), Bundestags-Drucksache 15/2816 vom 30. März 2004. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/028/1502816.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004b: Plenarprotokoll erste Lesung Optionsgesetz, Plenarprotokoll 15/103, Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15103.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004c: Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Materialien für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) – BT-Drs. 15/2816, Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 15(9)1112, Online verfügbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0108/ausschuesse/archiv15/a09/eAnhoerungen/gKommunalesOptionsrecht/umaterialzusammenstellung.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2006a: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucksache 16/813 vom 7. März 2006. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/008/1600813.pdf>, Stand 15.08.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2006b: Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksachen 16/813, 16/2010 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucksache 16/2052, Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602052.pdf>, Stand 15.08.2008.
- Deutscher Landkreistag*, 2008: Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, Beschluss des Präsidiums vom 5./6.2.2008, in: ders. (Hrsg.): Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, Berlin: Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Bd. 68, S. 3-9.
- Empter, Stefan/Frick, Frank* (Hrsg.), 2000: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, 2. Aufl., Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fuchs, Petra/Schulze-Böing, Matthias* (Hrsg.), 1999: Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Georgii, Harald/Bohonian, Sahab*, 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? WD 3-37/06 und 123/06, Deutscher Bundestag.

- Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo/Wiechmann, Elke*, 2003: Kommunale Bündnisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten, Berlin: edition sigma.
- Gülker, Silke/Kaps, Petra*, 2006: Effizienzsteigerung in der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 52, S. 29-52.
- Henneke, Hans-Günter*, 2005: Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung. Online verfügbar unter: <http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/verfassungsbeschwerde-hartz-iv--dl-1-2005.pdf>, Stand 20.05.2007.
- Holtschneider, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos.
- ISIR/infas/WZB*, 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6 c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Zwischenbericht Mai 2007 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter: http://www.wzb.eu/bal/ab/pdf/hartz_zwischenbericht/eval_paragraph6csgeb2_mai07.pdf, Stand 22.05.2008.
- Kersten, Jens*, 2005: Arbeitsgemeinschaften (§44 b SGB II). Verfassungs-, organisations-, beamten-, arbeits- und mitbestimmungsrechtliche Fragen hybrider Behördenstrukturen, in: ZfPR, 5/2005, S. 130-153.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.), 2007: Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos.
- Knuth, Matthias*, 2006: „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. In: Sozialer Fortschritt, 55, S. 160-168.
- Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission)*, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, 2004: Föderalismusreform. Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kommissionsdrucksache 0045, Online verfügbar unter: http://www.bundesrat.de/cln_099/nm_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0045,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0045.pdf, Stand: 12.06.2007.
- Margedant, Udo*, 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ, B 29-30/2003, S. 6-13.
- Ombudsrat*, 2006: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schlussbericht. Online verfügbar unter: <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/ombudsrat-schlussbericht,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand 10.01.2007.
- Oschmiansky, Frank/Mauer, Andreas/Schulze Buschoff, Karin*, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen, 60, S. 291-297.
- Promberger, Markus*, 2008: Das SGB II – Kontinuität oder Bruch in der deutschen Sozialpolitik? in: Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß (Hrsg.): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bericht für das BMAS zu den Ergebnissen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II von 2005 bis 2008. Nürnberg, S. 19-24.
- Reissert, Bernd*, 2006: Vorrang für die Eingliederungsförderung? Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach dem SGB II, in: Wirtschaftsdienst, 86, S. 428-429.
- Röttgen, Norbert/Boehl, Henner Jörg*, 2007: Abweichung statt Zustimmung. Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG, in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 17-35.
- Reutter, Werner*, 2006: Regieren nach der Föderalismusreform, in: APuZ, B 50/2006, S. 12-17.
- Rucht, Dieter/Yang, Mundo*, 2004: Wer demonstrierte gegen Hartz IV?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 17, S. 21-27.
- Scharpf, Fritz*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32, S. 621-653.
- Scharpf, Fritz*, 2006: Föderalismusreform. Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: APuZ, B 50/2006, S. 6-11.

- Scheele, Detlef/Weise, Frank-Jürgen*, 2008: Das kooperative Jobcenter. Erster Vorschlag zu Eckpunkten, Stand 12. Februar 2008. Online verfügbar unter: www.arbeitsagentur.de/nn_27794/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Allgemein/Aktuelles-kooperatives-Jobcenter-Eckpunkte.html, Stand 12.02.2008.
- Schön, Walter*, 2007: Kostenfolgen von Bundesgesetzen, in: *Holt Schneider, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 73-87.
- Schütz, Holger/Oschmiansky, Frank*, 2006: Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den „Hartz“-Gesetzen, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 52, S. 5-28.
- Statistisches Bundesamt*, 2006: Fachserie 13 Reihe 4, Wohngeld 2004. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1018376>, Stand 10.06.2008.
- Statistisches Bundesamt*, 2008: Fachserie 13 Reihe 4, Wohngeld 2006. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021798>, Stand 10.06.2008.
- Thaysen, Uwe*, 2003: Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: *APuZ*, B 29-30/2003, S. 14-23.

Anschrift der Autorin: Petra Kaps MA, Methfesselstraße 6, 10965 Berlin
 E-Mail: pekaps@web.de

Lars Holtkamp

Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells

Zusammenfassung

Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland ist in besonderem Maße von einem inhärenten theoretischen Widerspruch geprägt. Die tradierten Entscheidungsstrukturen, in denen nutzenmaximierende Fachverwaltungen und Politiker zur Budgetexpansion tendieren, werden aus einer Rational-Choice-Perspektive kritisiert. Dem wird das Neue Steuerungsmodell gegenübergestellt, in das sich nun ausgehend von einem optimistischen Menschenbild die zentralen Akteure entsprechend ihren radikal neu definierten Rollen einfügen und dem Primat der Haushaltskonsolidierung unterordnen. Nach 15-jähriger Implementationspraxis in Deutschland kann konstatiert werden, dass das Neue Steuerungsmodell auch an diesem Widerspruch auf konzeptioneller Ebene gescheitert ist. Das Scheitern kann aus einer konsequenten Rational-Choice-Perspektive als eine „rationale Abwahl“ im Vollzug interpretiert werden.

Schlagworte: Verwaltungsreform, Rational Choice, Implementation, Neues Steuerungsmodell, Haushaltskonsolidierung

Abstract

The New Steering Model (Neue Steuerungsmodell) as the German version of the international New Public Management movement is characterised by an inherent theoretical contradiction. On the one hand, traditional decision-making structures are criticised from a rational-choice perspective, in which advantage-seeking departmental services and politicians attempt to increase their budget. But on the other hand, when presenting the New Steering Model, far more optimistic assumptions about human behaviour are taken for granted. Main actors are expected to adapt to their newly defined roles and to endorse the primacy of budget consolidation. 15 years after the beginning of the New Steering Model's implementation, its miscarriage may be partially ascribed to this inherent contradiction.

Key words: Administrative reforms, Rational choice, Implementation, New Steering Model, Budget consolidation

1. Einleitung

Die New-Public-Management-Bewegung gewann in Deutschland erst in den 1990er Jahren im Zuge von Haushaltskrise und Kosten der Deutschen Einheit an Bedeutung. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelte Neue Steuerungsmodell verbreitete sich in den Städten binnen weniger Jahre wie ein Buschfeuer. Während in vielen Städtebefragungen von den Kommunen kontinuierlich ein hoher Implementationsstand einzelner Bausteine des Neuen Steuerungsmodells angegeben wird (man will als „modern“ gelten), ergaben qualitative Fallstudien seit Ende der 1990er Jahre zunehmend,

dass die Verwaltungsmodernisierung nach anfänglicher Euphorie in allen betrachteten Kommunen zumindest ins Stocken geraten ist und vieles chronisch nicht umgesetzt wird. Dementsprechend herrscht „in vielen deutschen Kommunen eine Mischung aus Frust, Ratlosigkeit und Durchhalteparolen“ (*Bogumil/Reichard* 2007, S. 85).

Im Folgenden wird zunächst auf der Grundlage der bisher umfassendsten Evaluation des Neuen Steuerungsmodells und der hieraus resultierenden angeregten Diskussion über Praxiskonsequenzen (*Bogumil* u.a. 2007; *Holtkamp* 2007) sowie aller anderen vorgelegten Fallstudien zur Kommunal- und Landesebene und denen seit 2002 vorgelegten Berichten der Landesrechnungshöfe im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs der Implementationsstand des NSM analysiert und bewertet. Insgesamt werden damit vorwiegend qualitative Fallstudien berücksichtigt, weil in schriftlichen quantitativen Befragungen eher die Selbstdarstellungsabsichten der Akteure zum Tragen kommen und diese vor allem kaum zur Einschätzung der Wirkungen von Verwaltungsreformen auf interne Prozesse und Input-Ziele geeignet sein dürften (*Banner* 2001; *Bogumil* u.a. 2007).

In diesem Beitrag wird beschrieben, dass das NSM gemessen an dem dominanten Ziel der Haushaltskonsolidierung in den deutschen Kommunen als gescheitert einzuordnen ist und dass die Berichte der Landesrechnungshöfe Ähnliches für die Landesverwaltungen erwarten lassen. Schließlich wird aus einer Rational-Choice-Perspektive erklärt, warum die für dieses Ziel zentralen Bausteine des NSM nicht eingeführt werden konnten (politisches Kontraktmanagement) bzw. nicht die intendierten Konsolidierungswirkungen entfalten konnten (Outputorientierte Steuerung und Budgetierung) und auch deshalb zum Teil wieder zurückgenommen wurden.

Mit dieser Fokussierung auf das Neue Steuerungsmodell in deutschen Kommunen und Bundesländern¹ ist zugleich verbunden, dass größere Erfolge der New-Public-Management-Bewegung in anderen Ländern nicht ausgeschlossen werden können und sollen. Aber auch hier lohnt ein kritischer empirischer Blick und eine Analyse der unterschiedlichen Kontextfaktoren insbesondere in Bezug auf den Parteienwettbewerb, bevor man die in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift referierten positiven Erfahrungen der Schweiz modellartig auf Deutschland übertragen will, wie am Schluss des Beitrages zu zeigen sein wird.

2. Das Neue Steuerungsmodell

Zunächst sollen kurz die zentralen Bausteine des KGSt-Modells skizziert und in die an Rational-Choice-Ansätzen orientierten Analysen des KGSt-Vorstands *Gerhard Banner* eingeordnet werden. *Banner* hat das Neue Steuerungsmodell maßgeblich entwickelt und in enger Kooperation mit betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaftlern propagiert (*KGSt* 1993, S. 39; *Reichard* 1994; *Vollmer* 2002). Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung deutete das NSM so, als sei nun die „Reformkompetenz“ von allen anderen wissenschaftlichen Disziplinen „tendenziell übergegangen auf die Ökonomen. Referenzmodell für eine Modernisierung öffentlicher Unternehmen ist das privatwirtschaftliche Großunternehmen“ (*Budäus* 1994, S. 163).

2.1 Zentrale Bausteine und Ziele des NSM

Der in der Verwaltungswissenschaft wohl am kontroversesten diskutierte Baustein des NSM ist das Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, nach dem die Politik nur noch die Ziele („was“) definieren und die Ausführung der Verwaltung überlassen sollte („wie“), um eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Als Zweites sollte eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung durch die Budgetierung erreicht werden. Den Fachbereichen sollten im Haushaltsvollzug mehr Budgetkompetenzen zugeordnet werden, um Flexibilität und Anreize für ein wirtschaftlicheres Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter zu schaffen (z.B. Reduzierung des „Dezemberfiebers“). Die größeren Handlungsspielräume der Verwaltung sollten durch die outputorientierte Steuerung für die Politik kontrollierbar bleiben (KGSt 1993, S. 20; Jann 2005). Der Haushaltsplan sollte sich zu einem produktorientierten Haushaltsbuch wandeln. Die Ziele der Produkte sollten sich an den von der Politik gesetzten Zielen ausrichten, und die Verwaltung sollte regelmäßig über die Zielerreichung berichten.

Diese im Zuge der Binnenmodernisierung angestrebten neuen Verwaltungsstrukturen sollten von außen durch eine stärkere Kundenorientierung und interkommunale Leistungsvergleiche als Wettbewerbssurrogate „unter Strom gesetzt“ (KGSt 1993, S. 22) werden, wobei die Kundenorientierung allerdings nicht zu den unverzichtbaren Mindestbedingungen für die Realisierung der NSM-Ziele zugeordnet wurde (Bogumil u.a. 2007, S. 30f.; KGSt 1993, S. 15f.). Im Gegensatz zu vielen anderen Reformmodellen im Ausland war das NSM als deutsche Variante des New Public Managements stark auf die Binnenmodernisierung und betriebswirtschaftlich outputorientierte Steuerung ausgerichtet (Reichard 2002; Naschold/Bogumil 2000).

Ziel des Neuen Steuerungsmodells war vor allem eine Effizienzsteigerung der Verwaltung, was durchaus im engeren Sinne als Einsparungsziel zu verstehen ist. Rückblickend weist Gerhard Banner auch auf strategische Gründe für die Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung hin. Um eine Reformbewegung überhaupt in Gang zu bringen und die kritische Masse für Diffusionsprozesse zu akquirieren, sei es angesichts der sich gerade in NRW-Kommunen rund um die KGSt in Köln bereits abzeichnenden Haushaltskrise richtig gewesen, das alte Verwaltungssystem als „System organisierter Unverantwortlichkeit“, das auf Geldverschwendung hinausläuft, zu diskreditieren und gleichzeitig eine überzeugende Alternative als Konsolidierungskonzept zu präsentieren (Banner 2001, S. 288). Gerade an die Ratsmitgliedern adressiert wurde betont, dass das „neue Steuerungsmodell einen Beitrag zur Meisterung der Finanzkrise leisten“ (KGSt 1996, S. 16) kann. Als Erfolgsgeschichte diente dabei immer wieder die Stadt Tilburg, an deren Verwaltungsreform sich große Teile des KGSt-Konzepts anlehnten.

„Die Reform der Stadt Tilburg wird allgemein als erfolgreich anerkannt. Die Stadt hat die Finanzkrise gemeistert“ (Blume 1993, S. 157).

So verbanden auch die meisten Kommunen in Deutschland das Neue Steuerungsmodell vorrangig mit dem Ziel der Effizienzsteigerung und der Haushaltskonsolidierung durch Mobilisierung endogener Sparpotentiale (Reiser 2006, S. 170; Holtkamp 2000). Die Haushaltskonsolidierung gilt den kommunalen Akteuren seit Anfang der 1990er Jahre als das mit Abstand wichtigste Problem der Stadtentwicklung, wie es die regelmäßigen Befragungen des Deutschen Institutes für Urbanistik hinreichend dokumentieren, und in den letzten Jahren hat sich der Konsolidierungsdruck für viele Kommunen durch stetig stei-

gende Kassenkredite sogar noch weiter verschärft (*Mäding 1998; Holtkamp 2006*). Kontinuierlich wird dementsprechend in quantitativen Befragungen von den Kommunen die Effizienzsteigerung in der Verwaltung als wichtigstes Ziel des Neuen Steuerungsmodells angegeben (*Rehm 2004, S. 109*). Auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird einheitlich konstatiert, dass die Haushaltskrise die Hauptursache für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in deutschen Kommunen ist, während in anderen Ländern durchaus andere Ziele und Motive zentral waren (*Naschold/Bogumil 2000*). Die Erschließung von Konsolidierungseffekten bzw. die Meisterung der Finanzkrise sind auch nach Einschätzungen der verwaltungswissenschaftlichen Experten das konstante, zentrale Ziel des NSM in den deutschen Kommunen (*Reichard 1994, S. 83; Benz 2004, S. 30; Wollmann 2008, S. 233; Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 52; Noll 2007, S. 95f.; Reichard/Röber 2001, S. 384*).

Auch die Landesverwaltungen, die konzeptionell häufig die kommunalen Reformbausteine im Hinblick auf die betriebswirtschaftliche Binnenmodernisierung übernahmen (*Kropp 2004, S. 427*), gaben in der Regel die Haushaltskonsolidierung und Kosteneinsparungen als zentrales Ziel der Verwaltungsreformen an (*Wegrich 2006, S. 120ff.; Rechnungshof BW 2007*).

Insgesamt kann somit sowohl für die Kommunal- als auch für die Landesverwaltung im Soll-Ist-Vergleich das Erreichen von Einsparungen als entscheidender Maßstab dienen, um den Reformerfolg des NSM in Deutschland abschätzen zu können.

2.2 Das Neue Steuerungsmodell aus der Rational-Choice-Perspektive

Um zu rekonstruieren, mit welchen institutionellen und prozessualen Veränderungen das NSM einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten sollte und hinterher erklären zu können, warum dies gegebenenfalls nicht „funktioniert“ hat, kann man sich nicht allein auf die KGSt-Berichte stützen, sondern muss die Publikationen von *Gerhard Banner* als ehemaligem KGSt-Vorstand berücksichtigen. In Literaturanalysen hat sich deutlich gezeigt, dass insbesondere sein 1991 veröffentlichter Aufsatz „dem deutschen Reformdiskurs der neunziger Jahre schließlich seine Initialzündung“ (*Vollmer 2002, S. 48*) gibt und deshalb als „bahnbrechend“ eingeordnet wird (*Wollmann 2008, S. 232*).

Bereits in den 1980er Jahren befasste sich *Gerhard Banner* ausgiebig mit den endogenen Konsolidierungspotentialen in den Kommunen und möglichen Kommunalverfassungs- und Verwaltungsreformen. Hier prägte er bereits Begriffe wie die „organisierte Unverantwortlichkeit“ (*Banner 1986, S. 161*), die im Zuge der NSM-Debatte populär wurden. In diesen Analysen identifizierte er vor allem zwei endogene Kostentreiber, an denen später das NSM ansetzen sollte.

Erstens forciert aus seiner Sicht die „Konkurrenzlogik“ (*Banner 1987, S. 51*) im Stadtrat den Überbietungswettbewerb und führt ebenso wie parteipolitische Patronage zu Ausgabenexpansion. Dies entspricht im Kern seiner konkordanzdemokratischen Normvorstellung von kommunaler Selbstverwaltung (vgl. *Holtkamp 2008a*). Der zweite Kostentreiber sind aus seiner Sicht die Fach-Basis-Koalitionen, bestehend aus Fachverwaltungen, Ausschussvorsitzenden und Interessengruppen, die eine Maximierung ihrer Fachbudgets anstreben (ähnlich den „eisernen Dreiecken“ in der Policy-Analyse vgl. für einen Überblick *Jann/Wegrich 2008*). In der maßgeblich von ihm entfachten Kommunalverfassungsdebatte plädierte er damals für eine Zentralisierung der Haushaltspolitik durch einen

starken direktgewählten Bürgermeister, der diese beiden Kostentreiber kontrollieren sollte. Diese Analyse basiert vorwiegend auf Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie und nahm den in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung empirisch vielfach bestätigten Zentralisierungsansatz des Rational-Choice-Institutionalismus zur Lösung der Allmende-Problematik in der Haushaltspolitik vorweg (von Hagen/Harden 1995; Wagschal/Wenzelburger 2008, S. 153). Auch für die KGSt entwickelte Gerhard Banner in den 1980er Jahren Verwaltungsreformkonzepte (KGSt 1982, S. 9), die auf Haushaltskonsolidierung durch Zentralisierung und die inkrementalistische Rasenmähermethode setzten.

Allerdings konnten mit diesen Empfehlungen nur in der Haushaltskrise Erfolge erzielt werden, in der der Kämmerer und Bürgermeister sich mit Sparvorschlägen gut durchsetzen kann, während danach aus Sicht der KGSt wieder die selbe Ausgabenmentalität zu beobachten war. Anfang der 1990er Jahre konstatierte Gerhard Banner, mit dem Neuen Steuerungsmodell ein dauerhaft wirksames Instrument gegen die von ihm beschriebenen Kostentreiber gefunden zu haben (KGSt 1993, S. 8f.). In seinem Schreiben zur Haushaltskonsolidierung an alle Verwaltungschefs, Finanz- und Organisationsdezernenten der KGSt-Mitgliedskommunen zu den neuen NSM-Berichten wies er darauf hin, dass das NSM zwar kein Patentrezept zur kurzfristigen Bewältigung der Finanzkrise sei, weil zunächst erstmal bei Einführung nicht unerhebliche Mehrkosten entstehen würden.

„Dennoch schafft es mit seinem Kernelement der Ressourcenverantwortung vor Ort eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Konsolidierungsstrategien;

es ermöglicht die eigenverantwortliche Festlegung der Konsolidierungsaktion durch die Fachdienste
es motiviert sie zur Ausschöpfung innerer Rationalisierungsreserven und

es fördert eigenständige Überlegungen zur Aufgabenkritik.“²

Danach „steuern sich die Fachbereiche weitgehend selbständig“ (Banner 1991, S. 6) in den vorgegebenen Budgetgrenzen und haben einen dauerhaften Anreiz wirtschaftlich zu handeln. Somit wurde das NSM als Dezentralisierungs- und Delegationsstrategie eingeordnet (Jann 2005) und eine Entmachtung der Querschnittsämter wurde angenommen (Trube 2005, S. 42). Da die KGSt entsprechend der Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie von den Expansionsinteressen der Fachverwaltung ausging, wonach „nichts die eigene Karriere so zuverlässig wie eine steigende Zahl von Mitarbeitern und ein wachsender Etat“ (KGSt 1993, S. 9) fördert, hat die outputorientierte Steuerung und das Controlling als zweiter NSM-Baustein eine große Bedeutung, auch damit die Fachverwaltungen nicht, wie zuvor, laufend unkontrollierte Budgetreserven bilden können (KGSt 1993, S. 20). Als Scharnier zwischen diesen beiden NSM-Bausteinen fungiert schließlich die angestrebte neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die Politik soll klare Ziele und die Budgetgrenzen für die outputorientierte Steuerung vorgeben und dafür auf die Detailintervention verzichten, um den Fachverwaltungen die nötigen Spielräume im Rahmen der Budgetierung zu gewähren. Dieser Verzicht soll auch zu einer klaren Trennung insbesondere zwischen Fachverwaltungen und Fachpolitikern führen, um die Durchschlagskraft der Fach-Basis-Koalitionen zu reduzieren. Danach wurden durch die starke Verflechtung zuvor die Politiker für die Budgetinteressen der Fachverwaltungen „eingespannt“ und die Politik habe ihrerseits in effizienzmindernder Art eine „Politisierung des Verwaltungsapparats“ vorangetrieben (KGSt 1993, S. 16). Durch den Verzicht auf Detailintervention seitens der Kommunalpolitik sollte zugleich der Überbietungs-

wettbewerb im Stadtrat eingeschränkt werden bzw. der „kurzfristorientierte Politiktyp, der unter dem Gesichtspunkt aktueller Wählerwünsche und bevorstehender Wahltermine Einzelmaßnahmen aneinanderreicht. Diese additive Politik ist teuer und geht zu Lasten künftiger Handlungsmöglichkeiten“ (*KGS* 1993, S. 9). In der sozialwissenschaftlichen Verwaltungsforschung wurde dieser Verzicht überwiegend als eine deutliche Beschränkung der Ratskompetenzen und des Parteieneinflusses gedeutet (*Wollmann* 1999). Zugleich hält es die *KGS* für den Reformerfolg für zwingend erforderlich, dass auch bei den Zielen und Reformschritten Politik und Verwaltung vertrauensvoll zusammenarbeiten und der strategische Zielkonsens „während der gesamten Umbauphase aufrechterhalten wird“ (*KGS* 1993, S. 27). Politik und Verwaltung müssen „am selben Strang“ (*KGS* 1996, S. 43) ziehen und die Schweizer Konkordanzdemokratie wird für dieses Politikverständnis als Vorbild angegeben (S. 36). Wird von diesen Grundsätzen und NSM-Bausteinen abgewichen oder nur einzelne Instrumente „herausgepickt“, kann das NSM, wie die *KGS* immer wieder betont hat, nicht seine volle positive Wirkung entfalten (*KGS* 2007).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Neuen Steuerungsmodell bei der Kritik der tradierten Entscheidungsstrukturen von einer Rational-Choice-Perspektive ausgegangen wird. Allerdings sollen diese Eigeninteressen nicht mehr durch verbindliche kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen und hierarchische Eingriffe „gezügelt“ werden, sondern im Neuen Steuerungsmodell wird davon ausgegangen, dass sich die zentralen Akteure entsprechend ihren radikal neu definierten Rollen einfügen und dem Primat von Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftlichkeit unterordnen. Aus welchen Eigeninteressen die Politik beispielsweise auf Detailintervention und den Parteienwettbewerb verzichten sollte oder die Querschnittsämter wichtige Kompetenzen abgeben sollten, wird nicht dargelegt. Zur Kritik der alten Entscheidungsstrukturen wird vom rücksichtslosen Nutzenmaximierer ausgegangen, während in der NSM-Phase dann von einem „positiven Menschenbild“ ausgegangen wird, wie dieser Widerspruch bereits auch für andere NPM-Modelle diskutiert wurde (*Schedler/Proeller* 2006, S. 292; *Schröter* 2007, S. 169). Wendet man hingegen die Rational-Choice-Perspektive konsequent auf das NSM an, wirken viele dieser Reformvorstellungen naiv und es sind massive Implementationsprobleme zu erwarten.

3. Die Umsetzungsdefizite

3.1 Implementationsstand in den Kommunen

Bezogen auf die einzelnen Bausteine des Kernmodells des NSM-Konzepts lässt sich im Rückgriff auf die diversen mittlerweile vorliegenden Fallstudien zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und angelehnt an die bisher umfassendste Evaluation des NSM (*Bogumil u.a.* 2007) der folgende Implementationsstand konstatieren:

Die neue „Was“-/„Wie“-Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wurde in keinem untersuchten Fall dauerhaft umgesetzt. Die Politik hat in der Regel keine klaren Ziele formuliert, an denen sich die outputorientierte Steuerung hätte ausrichten können. Die Kommunalpolitik verabschiedete zwar in den Stadträten häufig das Neue Steuerungsmodell, um hiermit eine Antwort auf die Haushaltskrise zu geben, aber das im NSM angestrebte Verhältnis von Politik und Verwaltung wird mehrheitlich grundlegend abge-

lehnt (Reiser 2006, S. 206; Newiger-Addy 2002, S. 154f.) und daher nicht umgesetzt. Die Kontrolle der Verwaltung erfolgt nicht durch Überprüfung der Zielerreichung, beispielsweise anhand des Berichtswesens, sondern die großen Fraktionen setzen weiterhin auf persönliche Kontakte in den Verwaltungen und parteipolitische Patronage (Holtkamp 2000, S. 193). Die Detailintervention auch zu Gunsten einzelner Bürgerwünsche wird von der Politik weiter fortgesetzt, weil sie diese und nicht die Zieldiskussion als ihr Kerngeschäft ansieht. Die produktorientierten Haushaltsbücher wurden von der Politik nicht angenommen, sondern man berät weiter nach dem kameralen Haushaltsplan. Insgesamt kann für diesen Reformbaustein auf einer sehr breiten empirischen Basis die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung „als eindeutig gescheitert angesehen werden“ (Bogumil 2007, S. 39f. vgl. Literaturangaben zu den vielen Fallstudien Kap. 4.1).

Auch bezogen auf die dezentrale Budgetierung zeigten sich in den Kommunen gravierende Probleme. Die Fachverwaltungen nutzten die neuen Spielräume teilweise zur Budgetexpansion. Aufgrund dieser Tendenzen wurde in einigen untersuchten Städten die Budgetierung wieder zurückgeführt. Budgetüberschüsse wurden am Ende des Jahres wieder gänzlich von der Kämmerei „eingezogen und zum Haushaltsausgleich genutzt“ (Bogumil u.a. 2006, S. 143) oder die Budgetierung wurde nach nur einem Jahr durch haushaltswirtschaftliche Verfügung wieder aufgehoben, mit folgender schriftlichen Begründung des Kämmerers an alle Verwaltungsmitarbeiter: „weil die mit der Budgetierung gewährten Freiräume eher dazu verwendet wurden, Mehrausgaben zu tätigen, die sonst nicht möglich gewesen wären“ (zit. n. Holtkamp 2000, S. 192). Im Vollzug dominiert somit wieder eine starke Zentralisierung der Haushaltspolitik. Kürzungen werden mit dem Rasenmäher unabhängig vom Output durchgeführt, wie es Gerhard Banner und die KGSt ihren Mitgliedskommunen bereits in den 1980er Jahren empfohlen hatten (z.B. Wiechmann 2006, S. 105). Die Ressourcenverantwortung wurde also nicht, wie es das NSM vorsah, dauerhaft auf die Fachbereiche übertragen. Viel eher sind hierarchische Vorgaben auch für den Vollzug und die Nichtübertragbarkeit von Budgetüberschüssen in Kommunen mit Haushaltsproblemen der Regelfall (Prigge/Schwarzer 2004, S. 73f.), so dass auch dieser Baustein des NSM in vielen Kommunen nicht dauerhaft umgesetzt wurde. Diese Rehierarchisierung der Mittelbewirtschaftung in Kommunen mit massiven Haushaltsproblemen könnte auch einen Beitrag dazu geleistet haben, dass die Verwaltungsmitarbeiter in nordrhein-westfälischen Kommunen mehrheitlich ihre Behörde als hierarchische Organisation einstufen, aber dies fast kein Verwaltungsmitarbeiter für wünschenswert hält (Grunow/Strüngmann 2008, S.126).

Die outputorientierte Steuerung schließlich produzierte erhebliche Transaktionskosten, ohne dass sie tatsächlich zur Steuerung der Budgets und der Verwaltung beitrug. Die hierdurch generierten Informationen wurden von den kommunalen Entscheidungsträgern kaum zur Kenntnis genommen und blieben auch deshalb folgenlos (Bogumil u.a. 2007, S. 155). Im Kern wurden mit der outputorientierten Steuerung vorwiegend „Datenfriedhöfe“ (Naschold/Bogumil 2000, S. 215) produziert. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurden die Produktkataloge und outputorientierten Haushaltsbücher anschließend häufig wieder zu den Akten gelegt, so dass auch die stark an Produkten orientierte Steuerung als gescheitert gelten kann (Holtkamp 2000). Das hierauf aufbauende Controlling wurde in vielen Städten nicht oder verspätet eingeführt (Brecht 1999, S. 207). Die Controller stießen auf eine geringe Akzeptanz in der Verwaltung, wurden häufig von den Fachverwaltungen nur selektiv informiert (Göbel 1999, S. 221f.), und ihre Ergebnisse wurden von der Führung kaum zur Kenntnis genommen.

Bezogen auf das zentrale Ziel des NSM – die Haushaltskonsolidierung – ist eine eindeutig negative Bilanz zu ziehen. Kommunen, die das NSM umgesetzt haben, können keine größeren Konsolidierungseffekte nachweisen als Kommunen, die auf die Umsetzung des NSM weitgehend verzichteten (Holtkamp 2000; Bogumil u.a. 2007). Gerade in den Städten, in denen das NSM fast in Reinkultur umgesetzt wurde und die als Vorzeigestädte für die Effizienz des NSM präsentiert wurden (Osner 2001), ordneten die Akteure es hinterher als „konsolidierungsfeindlich“ und nur für „Schönwetterzeiten“ geeignet ein. So kommt die bisher umfassendste Evaluation des NSM in Deutschland zu folgendem Fazit:

„Unter Einbeziehung der Reformkosten kann davon ausgegangen werden, dass das NSM nicht nachhaltig und längerfristig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. In manchen Fallstudien drängt sich sogar der Eindruck auf, dass die Dezentralisierung (...) die Budgetmaximierung in den Fachbereichen noch verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben hat“ (Bogumil/ Grohs/Kuhlmann 2006, S. 168).

Andere, auch mit dem NSM verbundene Ziele, wie die verstärkte Mitarbeiterorientierung und die Vermeidung der vermehrten Ausgründung und Privatisierung kommunaler Leistungen, wurden ebenso deutlich verfehlt (Bogumil/Reichard 2007, S. 86f.; Kießler 2007).

Eine positivere Bilanz wird lediglich in Bezug auf das erweiterte Modell des NSM im Bereich der Kundenorientierung gezogen. In den letzten Jahren wurden nachweislich die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsvorgängen optimiert und die Servicequalität erhöht (Bogumil/Holtkamp/Kießler 2007). Als relativ erfolgreich erwiesen sich Formen des Aktiven Beschwerdemanagements und die Bürgerämter (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Dabei ist aber festzuhalten, dass die Kundenorientierung anfangs nicht zu den wesentlichen Zielen des NSM gehörte und diese kundenorientierten Instrumente vor dem NSM bzw. in Städten mit Abstand zum KGSt-Modell entwickelt wurden (Vogel 1995). Diese Instrumente verbreiteten sich relativ unabhängig vom NSM auch aufgrund der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und den damit einhergehenden Anreizen des Verwaltungschefs, sich und die Verwaltung als bürgernah zu präsentieren (Bogumil 2001, S. 189f., Holtkamp 2002, S. 240, 250f).

Demgegenüber können die interkommunalen Leistungsvergleiche in Deutschland als weitgehend wirkungslos eingestuft werden. Sie entwickelten keinen Wettbewerbsdruck bei ebenfalls hohen Transaktionskosten. Die Kommunen nahmen nur unter der Bedingung an den Leistungsvergleichen teil, dass eben gerade nicht die Verlierer „geoutet“ werden. Aber Leistungsvergleiche fernab der Öffentlichkeit können keinen Wettbewerbsdruck entfachen. Zudem erwies sich der Output der Kommunen als wenig vergleichbar, weil jede Stadt ihren eigenen Produktkatalog produzierte (Bogumil/Kuhlmann 2004). Aufgrund des geringen Praxisnutzens sind die Leistungsvergleiche häufig wieder eingeschlafen oder haben zumindest viele Austritte der Projektkommunen zu verzeichnen.

3.2 Umsetzungsdefizite in den Landesverwaltungen

Zu den Konsolidierungseffekten des Neuen Steuerungsmodells auf Landesebene liegen in Deutschland bisher keine verwaltungswissenschaftlichen Studien vor. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft zwar bereitwillig normative Konzepte für eine effizientere Verwaltungspraxis formuliert, die aber nur wenig auf empirischen Fakten gründen (Jann 2006, S. 46) und die stärker empirisch

orientierte politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung sich häufig für Effizienzfragen nicht zuständig erklärte (vgl. kritisch *Banner* 1987, S. 50; *Holtkamp* 2008b) bzw. die Transaktionskosten von Verwaltungsreformen unhinterfragt blieben (vgl. kritisch *Kuhlmann/Wollmann* 2006). Dementsprechend wurde in den verwaltungswissenschaftlichen Lehrbüchern die empirische Untersuchung von Effizienzfragen den Rechnungshöfen zu gewiesen (*Bogumil/Jann* 2005, S. 43). Die wenigen zur Landesebene vorliegenden politikwissenschaftlichen Implementationsstudien beziehen sich bei der Beurteilung der Konsolidierungseffekte dieser Reformen dann auch konsequenterweise auf die Berichte der Landesrechnungshöfe (*Hörmann* 2006, S. 220; *Reiners* 2003).

Aus den Berichten der Landesrechnungshöfe, die alle für den vorliegenden Beitrag (seit dem Haushaltsjahr 2002) ausgewertet wurden, ergibt sich ein deutliches Bild. Das Effizienzziel und Konsolidierungsbeiträge werden danach insbesondere durch die hohen Transaktionskosten outputorientierter Steuerungselemente deutlich verfehlt. So belaufen sich beispielsweise nach Angaben des Landesrechnungshofs in Baden-Württemberg die Transaktionskosten der dortigen Verwaltungsreform, die als „Jahrhundertreform“ in allen Verwaltungsteilen flächendeckend umgesetzt werden sollte und mit hohen Effizienzrenditen angekündigt wurde, auf 220 Mio. Euro. Bisher seien hierdurch allerdings jährlich nur 2 Mio. Euro Einsparungen entstanden, so dass sich die bis 2005 aufgelaufenen Kosten erst in 111 Jahren amortisieren würden. Da aber weiterhin jährlich 30 Mio. Euro an Kosten hinzukämen, wäre überhaupt keine Amortisation in Sicht (*Rechnungshof BW* 2007, S. 42). Allein für externe Dienstleister wurden rd. 150 Millionen Euro gezahlt. Zusätzlich wurden in der Landesverwaltung 200 Controller eingestellt, die auf keine Steuerungswirkungen verweisen konnten.

Ähnlich negative Erfahrungen mit flächendeckenden Reformen nach dem NSM konstatiert der Berliner Rechnungshof. Die von der Verwaltungsreform erwarteten Wirkungen und Erfolge seien bei hohen Transaktionskosten bisher nur im geringen Umfang eingetreten (*Rechnungshof Berlin* 2006, S. 6). Diese Ergebnisse nahm der Finanzsenator in Berlin zum Anlass, die Abschaffung der gesetzlich geregelten flächendeckenden Umsetzung der Verwaltungsreform zu fordern. Dies wäre auch „ein maßgeblicher Beitrag zur Entbürokratisierung“³ (vgl. ähnlich *Sarrazin* 2008). Er stützt sich dabei auf eine ausführliche Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen, in der folgende Bilanz zum durch Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) eingeführten NSM gezogen wird:

„Nimmt man alles zusammen, ist das VGG ein in der Reformeuphorie der 90er Jahre entstandenes Konstrukt von durchweg guten Reformvorsätzen (...) Nach nunmehr achtjähriger praktischer Erfahrung sollten wir wieder der Realität den Vorrang geben. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass sich hier Experimente mit Steuerungsdiensten und Zielvereinbarungen, mit Personal- und Qualitätsmanagement verfestigen und im Ergebnis eine überflüssige Parallelverwaltung entsteht, die sich vornehmlich mit sich selbst beschäftigt und einer effizienten Aufgabenwahrnehmung eher entgegensteht“.

Auch in den Bundesländern, in denen Teile des NSM vorsichtig und in Pilotprojekten eingeführt wurden, kommen die Rechnungshöfe zu keinen besseren Bilanzen. Aus ihrer Sicht wurden hier über Jahre zweistellige Millionen-Beträge investiert, ohne dass die Wirkung dieser Modellprojekte evaluiert wurde und ohne dass nennenswerte Einsparungen den hohen Transaktionskosten gegenübergestellt werden konnten (*Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt* 2007, S. 24f.; *Bayerischer Oberster Rechnungshof* 2006, S. 44). In allen Berichten der Rechnungshöfe zu den Verwaltungsreformen werden insbesondere Elemente der outputorientierten Steuerung als unwirtschaftlich kritisiert, weil sie bei ho-

hem Aufwand häufiger nur zu „Zahlenfriedhöfen“ (*Bayerischer Oberster Rechnungshof* 2006, S. 44) ohne Steuerungswirkung geführt haben. Aufgrund problematischer Implementationserfahrungen wurden schließlich in vielen Landesverwaltungen insbesondere Instrumente der outputorientierten Steuerung wieder zurückgenommen bzw. eingeschränkt (*Reuter* 2008, S. 230f.).

Zu den in den Landesverwaltungen eher verhalten eingesetzten Budgetierungsverfahren liegen demgegenüber nur wenige Erfahrungen vor, die tendenziell keine oder sogar problematische Effekte in Bezug auf die Haushaltskonsolidierung konstatieren (*Rechnungshof Bremen* 2007, S. 44; *Peters* 1999). Zudem ist die Umsetzung einer dauerhaft von Vertrauen geprägten Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung in Bezug auf Verwaltungsreformen und eine Konzentration der Politik auf die Formulierung klarer Zielvorgaben für die konkurrenzdemokratischen Landesparlamente nicht feststellbar (*Reiners* 2003, *Hörrmann* 2006, S. 206; *Brink/Reinemann* 2002, S. 270, 272). Deshalb bezieht sich die outputorientierte Steuerung auch nur auf „fiktive Ziele“ (*Sarrazin* 2008), zumindest wenn man den Einschätzungen des Berliner Finanzsenators folgen will.

Wenn man also insgesamt die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells bewerten soll, muss man angesichts der bisherigen Verfehlung der für die KGSt, die Kommunen und Landesverwaltungen zentralen Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung und in Anbetracht der kaum vorhandenen dauerhaften Umsetzung der wichtigsten Reformbausteine zu dem Ergebnis kommen, dass das NSM gemessen an seinen eigenen Ansprüchen gescheitert ist. Dies ist zumindest das Fazit, dass man aus allen seit den 1990er Jahren vorgelegten Evaluationsstudien und den Rechnungshofberichten ziehen muss, wobei sicherlich immer auf weiteren Forschungsbedarf verwiesen werden kann. Allerdings sollte man nach 15 Jahren NSM auch als Verwaltungswissenschaft in der Lage sein eine klare Bilanz zu ziehen, zumal größere Forschungsprojekte zum NSM zukünftig in Deutschland sehr unwahrscheinlich sind. Die hierfür zentralen Forschungsförderungsinstitutionen haben sich aus diesem Bereich auch enttäuscht von den Reformergebnissen zurückgezogen (*Schneider* 2007) und auch der Forschungszugang zu Verwaltungsreformen, die in der Öffentlichkeit bereits als „Millionengrab“ geoutet wurden, dürfte äußerst limitiert sein.

4. Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive

In den letzten Jahren hat eine intensive verwaltungswissenschaftliche Diskussion über die Ursachen der Implementationsprobleme des NSM und mögliche Verbesserungsvorschläge für die Praxis eingesetzt. Nachdem auch in Kommunen, die relativ lange das NSM umgesetzt haben, festgestellt wurde, dass das primäre Konsolidierungsziel nicht erreicht wurde und auch deshalb in vielen Fällen eine Rezentralisierung von Budgetkompetenzen zu beobachten war, ist davon auszugehen, dass es sich bei den Ursachen nicht nur um Praxisversagen (bad implementation), sondern zu einem guten Teil um Konzeptversagen (false theory) handelt. So konstatiert beispielsweise Arthur Benz, dass die KGSt der komplexen Verwaltungswirklichkeit ein umfassendes Reformkonzept überstülpte, „dem viele Aspekte der kommunalen Mikropolitik entgegenstanden“ (*Benz* 2004, S. 29).

Als zentraler Konzeptfehler wird in diesem Beitrag herausgearbeitet, dass die Standardinteressen der Akteure (i. S. von *Mayntz/Scharpf* 1995, S. 54f.), die die Kritik der „alten Steuerung“ stark berücksichtigt, bei der Konzipierung des Neuen Steuerungsmodells

dells weitgehend ausgeblendet wurden. Um die Ursachen des Scheiterns des NSM angemessen zu analysieren, ist es aus Sicht des Autors vollkommen hinreichend, die Rational-Choice-Perspektive konsequent zu Ende zu führen und somit nicht nur auf die alte, sondern auch auf die Implementation der neuen Steuerung anzuwenden. Dabei ist von weit gefassten Standardinteressen, die sich grundlegend zwischen Fach- und Steuerungspolitikern unterscheiden, auszugehen, und die Interaktionseffekte und -situation durch spieltheoretische Modelle und die Informations- und Transaktionskosten sowie die begrenzte Rationalität durch eine stärker empirisch geerdete Ökonomische Theorie der Bürokratie Downscher Prägung zu berücksichtigen. Erst durch diese Erweiterungen ist eine „empirische getränkte Analyse“ von Wahlhandlungen möglich, ohne dass dadurch das bewusst sparsam konzipierte Modell nachhaltig an Erklärungs- und Prognosekraft verliert (*Braun* 1999, S. 271; *Holtkamp* 2000). Es dürfte plausibel sein, dass die Standardinteressen der individuellen und korporativen Akteure gerade in einer bestandsbedrohenden Situation, wie sie im Haushaltsprozess bei starkem Konsolidierungsdruck anzunehmen ist, aktiviert werden (*Mayntz/Scharpf* 1995, S. 59). Auch aus der Perspektive des Akteurszentrierten Institutionalismus, der als Heuristik für vielfältige Erklärungsansätze und -module offen ist, stellt sich die Haushaltspolitik, die durch das Neue Steuerungsmodell zur Realisierung von Konsolidierungszielen grundlegend reformiert werden sollte, als Verteilungskampf um ein begrenztes Staatsbudget dar, in dem die Akteure dazu tendieren, „für sich einen maximalen Nutzen aus den vorhandenen Mitteln zu ziehen“ (*Seils* 2004, S. 38). So kann man sich auch aus forschungspragmatischen Gründen⁴ auf die Rational-Choice-Perspektive, die auf vergleichsweise einfache Informationen rekurriert, unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen konzentrieren, falls diese das Scheitern des NSM befriedigend erklärt, selbst wenn andere Erklärungsmodule wie die Identität, pfadabhängige Normen und Interaktionsorientierung korporativer Akteure ergänzend hierzu noch einen tieferen Einblick in den Implementationsprozess gewähren können und insbesondere für die Einordnung von variierenden Reformergebnissen und -verläufen im internationalen Vergleich wichtig sind.

4.1 Politisches Kontraktmanagement

Die Diskussion über Konzeptfehler des NSM hat sich anfangs vor allem am Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung festgemacht. Als Erklärung für das Scheitern der neuen Arbeitsteilung wurde die einseitige, an Managementmodellen angelehnte Betonung des Effizienzziels angeführt, bei der der demokratische Charakter und die politische Rationalität der kommunalen Selbstverwaltung ausblendet werden. Hierbei wird empirisch insbesondere auf den starken Parteienwettbewerb in nordrhein-westfälischen Kommunen Bezug genommen, dessen Anreize nicht mit dem NSM kompatibel seien (*Bogumil* 2001). Danach haben die Mehrheitsfraktionen kein Interesse daran, klare Ziele zu setzen und die mangelnde Zielerreichung öffentlich zu diskutieren, um der Opposition nicht zusätzliche Munition für die parlamentarische Auseinandersetzung zu liefern. So stoßen auch das Controlling und der interkommunale Leistungsvergleich häufig an die Grenzen der Konkurrenzdemokratie und sind auch nur bedingt vereinbar mit den Stimmenmaximierungsinteresse der Bürgermeister (*Brüggemeier* 2004, S. 382f.).

Die Mehrheitsfraktionen wollen eher durch informelle Kontakte und Patronage Einfluss auf Einzelentscheidungen der Verwaltung nehmen, während die Oppositionsfraktio-

nen sich im Vorfeld von Wahlkämpfen nicht in konsensuale Zielbildungsprozesse einbinden lassen wollen. Demensprechend wurde in unterschiedlichen empirischen Studien über extreme Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme in nordrhein-westfälischen Kommunen, wie z.B. in Gladbeck, Detmold, Waltrop, Hagen und Wuppertal, berichtet (*Naschold/Bogumil* 2000, *Bogumil* 2001, 145; *Holtkamp* 2000). Ähnliches wurde für die konkurrenzdemokratischen Landesparlamente konstatiert (*Hörrmann* 2006, S. 206; *Brink/Reinemann* 2002; *Reiners* 2003). Auch in vielen anderen deutschen Kommunen konnte die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht ansatzweise umgesetzt werden (*Reiser* 2006, S. 206f.; *Newiger-Addy* 2002; *Bogumil u.a.* 2007, S. 324f.; *Möltgen* 2000, S. 223). Gegen das Modell wird auch eingewendet, dass die Bürger von den Kommunalpolitikern die Detailintervention und nicht die abstrakte Zieldiskussion erwarten und dies gerade bei stark personenorientiertem Wahlrecht auch von den Bürgern sanktioniert wird (*Newiger-Addy* 2002, S. 151f.; *Reiser* 2006, S. 206f.). Die Ursachen für das kaum implementierte Kontraktmanagement dürften damit nicht ausschließlich in der mangelnden Berücksichtigung des Parteienwettbewerbs begründet liegen, sondern auch grundlegender auf die unrealistische Erwartung, dass die Politik sich in gewissem Maße selbst entmachten und auf Stimmenmaximierungsstrategien freiwillig verzichten würde. Da das Kontraktmanagement, wie die KGSt immer wieder betont, sehr stark mit den anderen Bausteinen des NSM zusammenhängt, strahlt die chronisch nicht umsetzbare neue Arbeitsteilung auch negativ auf die Budgetierung und die outputorientierte Steuerung aus.

4.2 Delegation von Budgetverantwortung

Als Zweites erwies sich die propagierte stärkere Dezentralisierung und Delegation von Budgetkompetenzen auf die Fachbereiche für die Haushaltskonsolidierung grundsätzlich als hinderlich, weil Haushaltskonsolidierung im Kern Aufgabe der zentralen Steuerungs-politiker unter maßgeblichen Druck der Kommunalaufsicht ist (*May* 2002), während die Fachbereiche immer wieder versuchen sich diesem Prozess zu entziehen, wie dies *Gerhard Banner* schon früh annahm und deshalb zunächst eine starke Zentralisierung von Haushaltsplanung und -vollzug empfahl. Durch die Budgetierung wurden in einigen Fällen neue Handlungsspielräume für Budgetexpansion eröffnet. Die Kämmerei ist schon bei der Haushaltsplanaufstellung bei nur schwer einzuschätzenden Haushaltspositionen weiterhin auf die Informationen der Fachbereiche angewiesen. Diese kalkulieren dann einzelne Ausgaben bewusst hoch bzw. Einnahmen niedrig, um im Haushaltsvollzug „Überschüsse“ zu produzieren, die sie dann auf das nächste Jahr übertragen bzw. durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit auf andere präferierte Aufgabenbereiche im aktuellen Haushaltsjahr umschichten können (*Bogumil u.a.* 2006). Dadurch erhalten die Fachbereiche mehr Spielräume für Ausgabenexpansion als bei der traditionellen haushaltsstellen-scharfen Steuerung. Die Haushaltseckwertbeschlüsse des Stadtrats am Anfang des Budgetierungsprozesses hatten zudem eine geringe Bindewirkung, weil zentrale Einnahme- und Ausgabepositionen (Gewerbesteuer, Zinsen für kurzfristige Kassenkredite und Kreisumlage) sich danach noch stark verändern (*Bogumil u.a.* 2007) und damit neue Eingriffe und Kürzungsrunden im Vollzug provozieren, wenn sich die Haushaltskrise weiter zuspitzt.

In anderen Kommunen reagierten die Fachverwaltungen auf die Anreize der Budgetierung weder mit Expansion noch mit Konsolidierungsbemühungen, u.a. aufgrund mög-

licher Eingriffe der Kommunalaufsicht und Kämmerei ins Budget bzw. aufgrund möglicher Verhandlungen für Nachtragshaushalte⁵. 50% der Kommunen in NRW sind derzeit beispielsweise von der Kommunalaufsicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, und in 25% der Kommunen wurde der Haushalt schon nicht mehr von der Kommunalaufsicht genehmigt. Bereits bei der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten dürfen häufig aus Sicht der Kommunalaufsicht keine Budgetreste der Fachverwaltungen auf die nächsten Jahre übertragen werden, so dass die Budgetierung des NSM nur sehr eingeschränkt umsetzbar ist (*Schwarting* 2006, S. 73; *Gerstlberger u.a.* 1999, S. 77). Im Nothaushaltsrecht werden zudem verbunden mit Auflagen der Kommunalaufsicht häufiger die Haushaltsansätze mit der Rasenmähermethode gekürzt (*Wiechmann* 2006). Transparente Leistungsproduktion ist ebenfalls unwahrscheinlich, weil die Kommunen durch Täuschungsmanöver versuchen, sich den vielen teils unkalkulierbaren, intransparenten Eingriffen der Aufsicht zu entziehen (Haushaltsschönung, Flucht aus dem Budget etc.; vgl. *Holtkamp* 2006). Es dominiert somit eine extrem kurzatmige, intransparente und inkrementalistische Konsolidierungspolitik, die mit der geduldischen, „vertrauensvollen“ Umsetzung von Verwaltungsreformen als Gesamtpaket strukturell nicht vereinbar ist.

Insgesamt gelang es durch das NSM und die Budgetierung nicht, die Expansionsinteressen der Fach-Basis-Konstellationen besser als unter der traditionellen kameralen Haushaltsplanung in den Griff zu bekommen, sondern die Optionen für diese Strategien wurden bei delegierter Budgetverantwortung noch gesteigert.

Die Budgetierung führte zudem in einigen Fällen dazu, dass jeder Fachbereich eigene Betriebsmittel anschaffte, ohne die Skaleneffekte der zentralen Beschaffung zu nutzen (*Bogumil u.a.* 2007, S. 159).

So wird letztlich auch im aktuellen Standardwerk zur Haushaltskonsolidierung der kommunalen Praxis frei von der üblichen NSM-Rhetorik empfohlen, bei unausgeglichem Haushalt „die Mittelbewirtschaftung wieder zu zentralisieren, sofern die notwendige Koordination zwischen Fachebene und zentraler Steuerung nicht oder nicht hinreichend gelingt“ (*Schwarting* 2006, S. 97).

Aus der Rational-Choice-Perspektive lassen sich die Probleme der Budgetierung als N-Personen-Gefangenendilemma (bzw. als Allmende-Problem) mit mehreren Spielzügen erfassen und damit auch die bereits bei Einführung des NSM als Konsolidierungsmodell weitgehend bekannte Interaktionssituation zwischen Fachpolitikern, Steuerungspolitikern und Kommunalaufsicht in der Haushaltskrise berücksichtigen. Wer danach als Fachbereichsleiter auf Ausgaben freiwillig verzichtet, muss damit rechnen, dass die anderen Bereiche sich als Trittbrettfahrer verhalten, so dass das Kollektivgut des Haushaltsausgleichs bei hohen individuellen Kosten durch Verzicht nicht erreicht wird (*May* 2002). Die hohen individuellen Kosten können erstens dadurch entstehen, dass die Übertragung von Budgetresten auf das nächste Haushaltsjahr nur zu einem geringen Prozentsatz oder überhaupt nicht ermöglicht wird bzw. bereits im ersten Haushaltsjahr eine Haushaltssperre vom Kämmerer bzw. indirekt durch die Kommunalaufsicht verhängt wird. Dabei ist besonders bedeutsam, dass Einsparerfolge der Fachbereiche sich in den folgenden Jahren negativ auswirken können, wie auch Implementationsstudien zum Neuen Steuerungsmodell gezeigt haben. Diejenigen Fachbereiche, die im ersten Budgetierungsjahr kooperierten und tatsächlich Einsparungen vorgenommen hatten, wurden in den nächsten Jahren durch zentrale Eingriffe nach dem Rasenmäherprinzip demotiviert, weil sie die dann noch mal erfolgenden pauschalen Kürzungen schwerer auffangen konnten als Fachbereiche, die im Zuge der Budgetierung nicht kooperierten und sogar zusätzliche „Speckpolster“

anlegen konnten (Wiechmann 2006, S. 105). Damit dürfte in den Fachbereichen die Nicht-Kooperation zur dominanten Strategie werden. Dies wiederum kann im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung im nächsten Spielzug den Zentralisierungsimpuls der Steuerungspolitikern bzw. der Kommunalaufsicht sowie die Rücknahme der Budgetfreiheiten forcieren, weil aus Sicht der Steuerungsebene einige Fachbereiche offensichtlich unfähig zur Kooperation im Budgetierungsprozess sind. Zudem dient die Möglichkeit nicht-kooperativer Fachverwaltungen den Querschnittsverwaltungen, deren Kompetenzen durch das NSM prinzipiell beschränkt werden sollten, als Vorwand für die Verteidigung ihrer Kompetenzen (Lasar 2001, S. 235) und die Kämmereien, die Hauptämter und Personalämter könnten auch deshalb dazu tendieren, Handlungsspielräume der Fachbereiche zügig wieder zurückzunehmen (Holtkamp 2000; Trube 2005, S. 42, vgl. zu ganz ähnlichen Problemen in der Landesverwaltung Peters 1999).

4.3 Outputorientierte Steuerung

Weiterhin wurde das Sparziel des NSM nicht erreicht, weil die outputorientierte Steuerung bei sehr hohen Transaktionskosten prinzipiell nicht zur finanziellen und parlamentarischen Kontrolle der größeren Handlungsspielräume der Fachverwaltungen im Zuge der Budgetierung geeignet und insgesamt überhaupt keine Steuerungswirkung erkennbar ist. Offen spricht auch die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen nach langjährigen Erfahrungen mit dem NSM diese Kontrollprobleme an:

„Die Produktsystematik, die sich an imaginären Hierarchien von strategischen und operativen Staatszielen orientiert, bietet zudem dem Parlament keine Ansatzpunkte für finanzpolitische Steuerungsentscheidungen. (...) Produktkosten, die neben liquiditätswirksamen Ausgaben auch – und oft zu mehr als 50 % – interne Verrechnungen enthalten, die sich auf Zeitaufschreibungen, Umlageformeln für Overheadkosten und ähnliche Annahmen stützen, erlauben weder dem Parlament noch den Verwaltungen eine verantwortungsvolle Steuerung, weil diese fiktiven Daten jederzeit manipulierbar sind.“⁶

Im Kern stellen sich hier auf der Ebene der Kommunen und der Länder dieselben Probleme, wie sie für ältere outcomeorientierte Budgettechniken (PPBS, ZBB, kommunale Entwicklungsplanung) schon in den 1970er Jahren konstatiert wurden (Holtkamp 2000; Holtkamp 2004; Siegel 2008) und wie sie nach der Ökonomischen Theorie der Bürokratie von Anthony Downs zu erwarten waren. Zunächst werden von der Politik, wie bereits erwähnt, keine klaren Ziele vorgegeben, anhand derer sich die Zielerreichung einzelner Produkte messen lassen würde (siehe Kontraktmanagement). Selbst wenn es gelingen würde, die Parlamente zu operationalen Zielhierarchien zu motivieren, wäre man bei der Erhebung des Outputs immer auf die Fachverwaltungen angewiesen, weil dies durch Unternehmensberatungen weder fachlich möglich noch finanzierbar ist. Das setzt aber vor allem voraus, dass die leistungs anbietenden Fachverwaltungen die Daten zur Beurteilung und Finanzierung ihrer Arbeit immer vollkommen ungeschönt weiterleiten.

Anthony Downs erfasst ausgehend von nutzenmaximierenden Bürokraten diese Problematik angelehnt an die Parkinsonschen Gesetze schon früh als „Gesetz der unvollständigen Kontrolle“. Danach kann kein Verwaltungsleiter große Organisationen ganz kontrollieren und die ausführenden Büros werden in den Berichten ihre Arbeit so darstellen, dass sie den Wunschvorstellungen des Verwaltungsleiters voll entsprechen (Downs 1967, S. 150f.; Braun 1999, S. 148f.), während sie hinter dieser Fassade zum Teil durchaus im

Widerspruch zu diesen Vorstellungen *auch* ihren eigenen Nutzen (Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit und Bequemlichkeit) mehren.

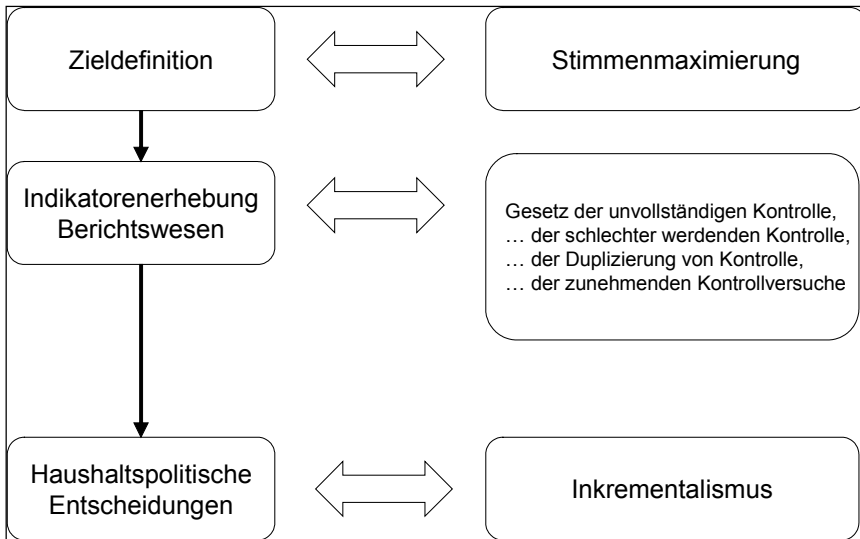
Über die vollkommen unzureichende Datenqualität der outputorientierten Steuerung in Landesverwaltungen haben insbesondere die Landesrechnungshöfe immer wieder berichtet. Die Mitarbeiter haben so beispielsweise ihre Leistungen in möglichst viele Produkte gegliedert, um viele Tätigkeitsbereiche nachweisen zu können (*Rechnungshof Sachsen* 2005, S. 144). Zudem war die Datenqualität, die beispielsweise auf der Arbeitszeiterfassung durch die Mitarbeiterschaft fußte, mangelhaft (*Rechnungshof BW* 2007). Teilweise wurden zwanzig Jahre alte Arbeitsplatzbeschreibungen zugrunde gelegt, so dass weder die Arbeitsinhalte noch die Zeitangaben stimmten (*Niedersächsischer Landesrechnungshof* 2007, S. 143). Oder, wie es ein Polizeibeamter in einer Evaluationsstudie zur Verwaltungsreform auf den Punkt brachte:

„Die Arbeit sei die gleiche geblieben, man müsse nur mehr lügen“ (*Lange/Schenck* 2004, S. 275).

Dies kann nach Downs dazu führen, dass die Kontrolle und der Detailliertheitsgrad der Indikatoren als Reaktion hierauf zunehmen und die Transaktionskosten des Berichtswesens stark ansteigen. Auch nimmt die Komplexität der Informationen zu, was wiederum die Kontrollmöglichkeiten schmälert („Gesetz der schlechter werdenden Kontrolle“; *Downs* 1967, S. 152f.). Dies führt in der Tendenz dazu, dass neue Kontrollorganisationen entstehen, die lediglich den Verwaltungsapparat aufblähen, auch weil sie aus Eigeninteressen die Kontrollaktivitäten ausweiten, selbst wenn die immer aufwändiger generierten Informationen durch die Führung nicht mehr verarbeitbar sind („Gesetz der Duplizierung von Kontrolle“; „Gesetz der ständig zunehmenden Kontrollversuche“). Zumindest der in einigen Landesverwaltungen extrem angewachsene Mitarbeiterstab für Controlling könnte durch diese Annahmen von Downs erklärt werden.

Zugleich erklären die Hypothesen von Downs auch, warum die im Zuge des NSM eifrig gesammelten Daten nicht in den zeitlich kurz getakteten Haushaltsprozess einfließen. Downs integrierte als Erster den inkrementalistischen Entscheidungsansatz in die Neue Politische Ökonomie und erfasst damit die grundlegenden Probleme der Informationsgenerierung und -verarbeitung, wie sie gerade auch für die outputorientierte Steuerung gelten (*Downs* 1974, S. 203). Die Leistung der Entscheidungsträger besteht danach nicht darin Daten anzuhäufen, sondern radikal zu vereinfachen, um bei zunehmender Komplexität überhaupt entscheidungsfähig zu bleiben. Das heißt gerade unter Zeitdruck und hoher Ungewissheit bereits gegenüber kurzfristigen Haushaltsentwicklungen und zentralen Eingriffen stark inkrementalistische, inputorientierte Strategien anzuwenden (*Downs* 1967, S. 251; vgl. auch *Lindblom* 1975, S. 169). Insgesamt kann mit Downs Ansatz plausibel erklärt werden, warum die outputorientierte Steuerung bei hohen Transaktionskosten letztlich wirkungslos blieb oder, wie es die Akteure auf Kommunal- und Landesebene einheitlich formulierten, vorwiegend „Datenfriedhöfe“ produzierte.

Abbildung 1: Outputorientierte Steuerung und Neue Politische Ökonomie



5. Fazit und Perspektiven für die Verwaltungsreformforschung in der Post-NSM-Phase

Ingesamt lässt sich festhalten, dass das Neue Steuerungsmodell, gemessen an dem vorrangigen Einsparungsziel und dem chronisch defizitären Umsetzungsstand der zentralen Reformbausteine, angesichts der bisher vorgelegten Evaluationsstudien und Berichte, als gescheitert gelten muss. Insbesondere die mangelnde Eignung des NSM zur Haushaltskonsolidierung hat zur rationalen Abwahl des NSM in der Implementationsphase geführt. In der Analyse konnte als zentraler Konzeptfehler die mangelnde Berücksichtigung der Eigeninteressen der wichtigsten Akteure identifiziert werden, der maßgeblich zum Scheitern der Reformen beigetragen hat. So wurde die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht umgesetzt, weil dies faktisch zu einer freiwilligen Selbstentmachtung der Politik geführt hätte, an der diese erwartungsgemäß kein Interesse haben kann. Zudem konfligiert die angestrebte neue Arbeitsteilung stark mit dem in vielen untersuchten Kommunen und Bundesländern ausgeprägten Parteienwettbewerb. Die propagierte starke Delegation der Budgetierung hat zweitens neue Handlungsspielräume für Budgetexpansion oder zumindest für zu geringe Konsolidierungserträge der Fachpolitiker eröffnet und wurde deshalb und aus Eigeninteressen der Querschnittsämter in der Haushaltskrise wieder zurückgenommen. Haushaltskonsolidierung als Allmendeproblem setzt ganz offensichtlich eine stärkere Zentralisierung in Haushaltsplanung und -vollzug voraus, wie es auch international vergleichende Analysen zur Haushaltspolitik hervorheben (von Hagen/Harden 1995). Die outputorientierte Steuerung war schließlich nicht dazu geeignet, die neuen Handlungsspielräume der Fachbereiche adäquat zu kontrollieren, weil die Eigeninteressen der Fachverwaltungen und dementsprechende mikropolitischen Strategien die Datenqualität stark beeinträchtigten und die zusammengestellten „Datenfriedhöfe“ auch aufgrund der begrenzten Rationalität und Zeitressourcen der Steuerungspolitiker

nicht verarbeitbar waren. Bei hohen Transaktionskosten blieb die outputorientierte Steuerung deshalb weitgehend wirkungslos.

Die Ursachen des Scheiterns des NSM in Deutschland konnten also befriedigend dadurch erfasst werden, dass die Rational-Choice-Perspektive konsequent zu Ende geführt und somit nicht nur auf die „alte“, sondern auch auf die „neue“ Steuerung angewendet wurde. Es wirkt paradox, dass das gerade von der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft für eine stärkere Effizienzorientierung propagierte NSM offensichtlich zu millionenschweren Fehlinvestitionen insbesondere in einigen Landesverwaltungen geführt hat und dieses Konzeptversagen auch noch am besten durch ökonomische Theorieansätze erklärt werden kann. Zum Teil wird für Deutschland bereits konstatiert, dass die „Idee einer unbürokratischen, schlanken Dienstleistungs-Verwaltung in Wirklichkeit einen für alle undurchschaubaren gigantischen Verwaltungsapparat“ (Resch 2005, S. 220) produziert hat. Auch wenn das NSM in Deutschland, gemessen an seinen Zielsetzungen, als gescheitert gelten muss, hat das NSM in der Verwaltungswissenschaft und -praxis tiefe Spuren hinterlassen, die es zukünftig zu untersuchen und kritisch zu reflektieren gilt (Benz 2003, S. 370). Hiervon sollte sich auch die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft nicht ausnehmen, die vorwiegend mit an der hauptsächlichen Zielsetzung der Verwaltungsreformbestrebungen vorbeigehenden Praxisempfehlungen aufwartete. Sie empfahl häufig eine konsensuale dauerhafte Einbindung aller Reformakteure, formulierte mit dem strategischen Management und der intensiven Mitarbeiterbeteiligung immer aufwändigere und komplexer Reformvorhaben als „Lösung“ für sich abzeichnende Implementationsprobleme und verlor damit das eigentliche Ziel des NSM immer mehr aus dem Auge. Haushaltskonsolidierung als redistributive Politik lässt sich demgegenüber häufig nicht im Konsens mit allen Akteuren realisieren (Holtkamp 2008b).

Insgesamt sollte damit die verwaltungswissenschaftliche Reformdebatte in Deutschland „eine ungleich höhere Fähigkeit zur Irritation durch ihren Gegenstandsbereich“ (Vollmer 2002, S. 59) anstreben und noch stärker den Fokus auf kontra-intentionale Wirkungen von Reformen legen, wie beispielsweise die „neue Bürokratisierung durch Produkte, Kennzahlen, und Indikatoren und steigende Transaktionskosten“ (Jann 2004, S. 16). Dies erfordert insbesondere ein stärkeres Interesse an der *empirischen Erforschung* erfolgreicher Konsolidierungsansätze.

Eine weitere sinnvolle verwaltungswissenschaftliche Perspektive dürfte die in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift angeregte, vergleichende Analyse der Ergebnisse von Verwaltungsreformen im deutschsprachigen Raum sein. Wenn so beispielsweise für die Schweizer NPM-Reformen konstatiert wird, dass ein „symbiotisches“ Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung häufiger umgesetzt wird (Schedler 2008, S. 166; Ritz 2005, S. 54), dann ist dies vor dem Hintergrund des deutschen Kontrastfalls sicherlich bemerkens- und untersuchungswert. Die Darstellung der Kontextfaktoren und der Ausrichtung der Verwaltungsreform in der Schweiz deuten aber darauf hin (Schedler 2008, S. 172f.), dass diese positiven Erfahrungen nur schwer auf Deutschland übertragbar sein dürften.

Bei den Kontextfaktoren ist insbesondere die ausgeprägte parteipolitische Konkordanz hervorzuheben. Die Schweizer und die Schweizer Parteien sind im Vergleich „zu den deutschen Nachbarn – regelrecht harmoniesüchtig und versuchen offenen Konflikte zu vermeiden“ (Schedler 2008, S. 172). Dass unter diesen Bedingungen die gemeinsame kontinuierliche Umsetzung des Kontraktmanagements und anderer Reformbausteine durch Politik und Verwaltung eher realisierbar ist, dürfte wenig überraschend sein (vgl. zum Zusammenhang von Konkordanz und NPM in der Schweiz auch Mastronardi 2005, S. 118).

Bereits Gerhard Lehbruch hat in seinen empirischen Analysen zum politischen System der Schweiz für konkordanzdemokratische Konstellationen nachgewiesen, dass sie durch langfristige Lernprozesse der Eliten eingebettet in spezifischen räumlichen und institutionellen Rahmenbedingungen entstehen (starke direktdemokratische Vetopositionen, segmentierte Gesellschaften etc.), die eine starke Pfadabhängigkeit der politischen Kultur begründen und dementsprechend auch nicht durch Institutionentransfer kurzfristig auf andere politische Systeme übertragbar sind (*Lehbruch* 1967), wie dies die KGSt mit Verweis auf die Schweizer Konkordanzdemokratie im NSM offensichtlich anvisierte. Zugleich wurde in einer Sekundäranalyse aller kommunalen Macht- und Parteistudien in Deutschland detailliert die Persistenz konkurrenzdemokratischer Muster in nordrhein-westfälischen Kommunen bei erheblichen Effektivitäts- und Effizienzproblemen nachgewiesen (*Holtkamp* 2008a, vgl. *Gehne* 2008). Frühzeitige Einbindung der Politik in NSM-Reformen und extern moderierte Workshops konnten unter diesen Bedingungen zwar teilweise kurzfristig Konsens und Akzeptanz beschaffen, aber bei sich nähernden Kommunalwahlen „wird der Dissens zwischen den Ratsfraktionen zu groß“ (*Bogumil* 2001, S. 140).

Als zweite Besonderheit im Vergleich zu Deutschland ist die geringere Ausrichtung des Schweizer Modells der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung an dem Ziel der Haushaltskonsolidierung zu nennen (*Schedler* 2008, S. 175f.). Für die Schweizer Gemeinden wurde auf breiterer empirischer Basis festgestellt, dass die Haushaltskonsolidierung und die Kostensenkung kein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform war. Die Reformen werden von zentralen Akteuren insgesamt sehr positiv beurteilt, auch wenn das (nicht prioritäre) Ziel der Kostensenkung aus Akteurssicht eher nicht erreicht wurde (*Ladner* 2005). So werden im Gegenteil für die Schweizer Kantone ähnliche Probleme in Bezug auf die Transaktionskosten und Steuerungsleistungen der Reformen festgestellt wie in Deutschland:

„Erhöhter administrativer Aufwand und dadurch eine neue Bürokratie aufgrund zu detaillierter Controllingstrukturen, zahlloser Reportingformulare und –berichte, überperfektionierter, aber nicht steuerungsrelevanter Produktdefinitionen“ (*Ritz* 2005, S. 66).

Allerdings wird dies bisher offenbar noch nicht im stärkeren Maße grundsätzlich problematisiert, wie in Deutschland beispielsweise die Ergebnisse des baden-württembergischen Rechnungshofes, die dazu führten, dass die Qualitätspresse im Verbund mit den Oppositionsfraktionen die NSI-Reform als „Millionengrab“⁷ skandalisierten. Neben den konkordanzdemokratischen Konstellationen, die zu einer „geräuschlosen“ Einbindung gesellschaftlicher Funktionseliten führt, könnte dies auch darauf zurückgeführt werden, dass im Schweizer Modernisierungsdiskurs eine starke normative Engführung zu konstatieren ist und Kritiker der Reform in Wissenschaft und Praxis als Modernisierungsgegner tendenziell ausgegrenzt wurden, wie soziologische Studien feststellten. Der Diskurs wurde als „moralischen Kreuzzug“ gedeutet (*Maeder* 2002, S. 211; *Schedler/Proeller* 2006, vgl. durchaus ähnlich für den Reformdiskurs der 1990er Jahre in Deutschland *Vollmer* 2002).

Hieraus kann man eine dritte Perspektive der Verwaltungsreformforschung in der Post-NSM-Phase ableiten. Auch für Verwaltungen sollte gelten, dass Innovationen und hohes Reformtempo nicht per se als anstrebenswert eingeordnet werden und Reformwiderstände nicht aus einer vorrangig sozialtechnischen Perspektive zu betrachten sind. So können beispielsweise Widerstand, Subversion und Blockaden bei nicht problemangemessenen Reformen bzw. massiven Konzeptfehlern zu kollektiv besseren Ergebnissen im

Hinblick auf die Input- und Outputlegitimität führen (Benz 2004). In den letzten Jahren hat sich der wissenschaftliche Verwaltungsreformdiskurs in Deutschland bereits zum Teil von diesen normativen Engführungen gelöst und der Parteienwettbewerb wird beispielsweise nicht mehr nur als Implementationsproblem, sondern auch als sinnvolles Korrektiv eingeordnet. Regierungswechsel können so auch dazu führen, dass die neue Regierung „unbefangener“ auf grundlegende Probleme von NSM-Reformen reagieren und sie dementsprechend zurückbauen kann (Bogumil u.a. 2007, S. 313). Zum Teil können sich bereits vor einem Regierungswechsel schon positive Effekte des Parteienwettbewerbs als „Rute im Fenster“ einstellen (Scharpf 2000, S. 307), wenn die Regierung, um der Kritik der Opposition zuvor zu kommen, ineffizienten Reformen langsam auslaufen lässt bzw. neue Reformen einleitet (vgl. für Baden-Württemberg Reiners 2003; Reiners 2008).

Dem Parteienwettbewerb können insbesondere dann positive Wirkungen zugeschrieben werden, wenn sich massive Konzeptfehler von Verwaltungsreformen abzeichnen. Wenn man wie die neuere empirische Unternehmensforschung davon ausgeht, dass das Scheitern von Organisationsreformen der *Normalfall* ist (Moldaschl 2006) (anders als es die betriebswirtschaftliche Verwaltungslehre und die KGSt mit dem Leitbild der flexiblen und effizienten Dienstleistungsunternehmen suggerierten), dann könnte der seit Jahren zu beobachtende Parteienwettbewerb um effiziente Verwaltungsreformen auf diese Herausforderungen eine passende Antwort sein. So wird auch in der neueren Reformdiskussion über Maßnahmen zur Entbürokratisierung die kritische Öffentlichkeit und der transparent ausgetragene Parteienwettbewerb als durchaus funktional angesehen, um als „perpetuum mobile“ die Entbürokratisierung auch durch Kritik von Verwaltungsreformergebnissen immer weiter antreiben zu können (Grunow/Strüngmann 2008). Die im Zuge des NSM entstandenen Mess- und Evaluationsbürokratien könnten sich so beispielsweise für eine neue Entbürokratisierungskampagne anbieten. Sie verbinden häufiger gerade nicht harmonisch die manageriale mit der weberianischen Verwaltung im Zuge eines neoweberianischen Staates, sondern fügen den Leistungen der Bürokratie nach weberianischem Vorbild lediglich unnötige Transaktionskosten hinzu.

Anmerkungen

- 1 In der Bundesverwaltung wurden nur sehr zögerlich und vereinzelt NSM-Elemente eingeführt, so dass hierzu kaum Evaluationen zur Wirkung vorliegen.
- 2 Schreiben des KGSt-Vorstands Gerhard Banner an die Mitgliedskommunen mit Betreff „Haushaltskonsolidierung“ vom 30.10.1992, Az. 20.1.01.
- 3 Schreiben des Senators für Finanzen vom 31.1.07 an den Senator für Inneres und Sport in Berlin, das auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen war.
- 4 vgl. zur Anwendung der abnehmenden Abstraktionsgeraden Scharpf 2000, S. 114f.
- 5 vgl. auch Niedersächsischer Landtag Drucksache 15/180, S. 19ff.
- 6 Schreiben des Senators für Finanzen vom 31.1.07 an den Senator für Inneres und Sport in Berlin, das auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen war.
- 7 Sattler, Karl-Otto 2007: Millionengrab – Im ‚Ländle‘ mündet die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in ein Fiasko, in: Das Parlament 16.4.07.

Literatur

- Banner, Gerhard*, 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: *Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin: Springer-Verlag, S. 423-440.
- Banner, Gerhard*, 1986: Politikstrukturen und kommunale Entwicklung: Altneustadt 1985 bis 1995, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), Erneuerung der Politik von unten? Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 159-171.
- Banner, Gerhard*, 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 36, S. 50-56.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13, S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske+Budrich, S. 279-304.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof*, 2006: Jahresbericht 2006, München.
- Benz, Arthur*, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Die Verwaltung, 36, S. 361-388.
- Benz, Arthur*, 2005: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl Peter* (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin: Duncker & Humbolt, S. 19-31.
- Blume, Michael*, 1993: Tilburg: Modernes betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungsmanagement, in: *Banner, Gerhard/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, S. 143-160.
- Bogumil, Jörg*, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Bogumil, Jörg*, 2007: Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 39-43.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine*, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, S. 151-184.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 29, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo*, 2007: Kundenorientierung – Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 11-16.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun*, 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: *Jann, Werner u.a.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreformen – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: edition sigma, S. 51-63.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph*, 2007: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 85-90.
- Braun, Dietmar*, 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung, Opladen: Leske + Budrich.
- Brecht, Ulrike*, 1999: Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung – Eine Kritik des neuen Steuerungsmodells, München: Rainer Hampp Verlag.

- Brink, Stefan/Reinemann, Hilmar, 2002: Parlamente im Prozess der Verwaltungsmodernisierung – Zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, in: Verwaltung und Management, 8, S. 265-272.
- Brüggemeier, Martin, 2004: Von der Kunst, erfolgreich zu scheitern – Wirkungsorientiertes Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung – Konzepte und Praxis, Wiesbaden: VS Verlag, S. 374-391.
- Budäus, Dietrich, 1994: Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck, in: Banner, Gerhard/Reichard, Christoph (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, S. 63-176.
- Downs, Anthony, 1967: Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown and Company.
- Downs, Anthony, 1974: Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme; in: Lehner, Franz (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Königstein: Athenäum Fischer Taschbuch Verlag, S. 199-207.
- Gehne, David H., 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin, 1999: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Göbel, Markus, 1999: Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! – Eine mikropolitische Analyse, München: Rainer Hampp Verlag.
- Grunow, Dieter/Strümgmann, Daniela, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse der Verwaltungsreformen? in: dms, 1, S. 121-140.
- Hagen, Jürgen von/Harden, Ian, 1995: Budget processes and commitment to a fiscal discipline, in: European Economic Review, 39, S. 771-779.
- Hörrmann, Ute, 2006: Die Rolle des Landesparlaments im Neuen Steuerungsmodell – Dargestellt am Beispiel der Haushaltspolitik in Schleswig-Holstein, Berlin: Lit Verlag.
- Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars, 2002: Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hrsg.), Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: Leske+Budrich, S. 235-253.
- Holtkamp, Lars, 2004: Ja, mach nur einen Plan – Kommentar zur Renaissance der Planungseuphorie, in: GAIA, 13, S. 288-289.
- Holtkamp, Lars, 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau, 52, S. 294-298.
- Holtkamp, Lars, 2007: Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und NSM, in: Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 45-53.
- Holtkamp, Lars, 2008a: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars, 2008b: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: Verwaltungsarchiv, 99, S. 259-278.
- Jann, Werner 2004: Einleitung, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreformen – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: edition sigma, S. 9-21.
- Jann, Werner, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag, S. 74-84.
- Jann, Werner, 2006: Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland, in: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 35-48.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel; in: dms, 1, S. 49-72.
- Kißler, Leo, 2007: Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Beschäftigten? Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.), Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 17-26.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle, (KGSt), 1982: Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, KGSt-Bericht 14/82, Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (KGSt), 2007: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Köln.
- Kropp, Sabine*, 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: PVS, 45, S. 416-439.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen: ein „missing link“ der Evaluationsforschung, Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 371-390.
- Ladner, Andreas*, 2005: NPM und Gemeinden, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt-Verlag, S. 81-92.
- Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt* 2007: Jahresbericht 2007,
- Lange, Hans-Jürgen/Schenck, Jean-Claude*, 2004: Polizei im kooperativen Staat – Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lasar, Andreas*, 2001: Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, Köln: Josef Eul Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen: Mohr.
- Lindblom, Charles E.*, 1975: Inkrementalismus - Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: *Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: Äthenäum Verlag, S. 161-177.
- May, Kay-Uwe*, 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Mäding, Heinrich*, 1998: Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und die 90er Jahre im Vergleich, in: *Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch, Opladen: Leske+Budrich, S. 97-117.
- Maeder, Christoph*, 2002: ‚New Public Management‘ in der Schweiz – Zur Dramaturgie und Pragmatik eines moralischen Kreuzzugs, in: *Soeffner, Hans Georg/Tänzler, Dirk* (Hrsg.), Figurative Politik, Opladen: Leske+Budrich, S. 211-224.
- Mastronardi, Philippe* 2005: Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern: Haupt-Verlag, S. 113-119.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus-Verlag.
- Möltgen, Katrin Anne*, 2000: Politik im Neuen Steuerungsmodell – Eine qualitative Analyse zur Rolle des ehrenamtlichen Managements im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Hamburg: Kovac Verlag.
- Moldaschl, Manfred*, 2006: Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities – Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative, in: Managementforschung, 16, S. 36.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates, 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Newiger-Addy, Griet*, 2002: Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, Berlin: Weissen-see Verlag.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof*, 2007: Jahresbericht 2007, Hannover.
- Noll, Sebastian*, 2007: Bürger und Kommune – Reformen für mehr Bürgernähe – Eine Geschichte des Scheiterns, Marburg: Tectum Verlag.
- Osner, Andreas*, 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Peters, Katharina*, 1999: Wenn die Reform ins Spiel kommt: Über das inneradministrative Verhandeln von Berliner Globalsummen, WZB-papers FS II, S. 99-505, Berlin.
- Prigge, Rolf/Schwarzer, Thomas*, 2004: Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, Universität Bremen, unveröffentlichtes Ms.

- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2007: Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung, Stuttgart.
- Rechnungshof von Berlin*, 2006: Bericht gemäß § 99 LHO über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes in den Senatsverwaltungen, Berlin.
- Rechnungshof von Bremen*, 2007: Jahresbericht 2007, Bremen.
- Rehm, Hannes*, 2004: Neuere Steuerungsmodelle zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul* (Hrsg.), *Kommunen in Not*, Münster: Waxmann Verlag, S. 91-118.
- Reichard, Christoph*, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph*, 2002: Verwaltung als öffentliches Management; in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 255-277.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2002: Konzept und Kritik des New Public Management, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen: Leske+Budrich, S. 371-392.
- Reiners, Markus*, 2003: Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung Baden-Württemberg am Beispiel der Polizei – Eine mikropolitische Studie, unveröffentlichte Magisterarbeit, FernUniversität Hagen.
- Reiners, Markus*, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiser, Marion*, 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Resch, Christine*, 2005: Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft? Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Reuter, Manfred*, 2008: Modernisierung der Landesverwaltung – Eine Implementationsstudie am Beispiel der Polizei in Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichte Diss., FernUniversität Hagen.
- Ritz, Adrian*, 2005: 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen, in: *Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*, Bern: Haupt-Verlag, S. 47-67.
- Sarrazin, Thilo*, 2008: Die Rechnung geht nicht auf – Neues öffentliches Rechnungswesen hält nicht, was es verspricht, in: *Der Neue Kämmerer* 1/08, S. 3.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schedler, Kuno*, 2008: Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose? in: *dms*, 1, S. 165-182.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2006: *New Public Management*, Bern: Haupt Verlag.
- Schneider, Karsten*, 2007: Bilanz nach mehr als zehn Jahren Forschung zum Wandel des öffentlichen Sektors, in: *Bogumil, Jörg u.a.* (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma, S. 27-38.
- Schröter, Eckhard*, 2007: Demokratietheoretische Kritik des öffentlichen Managerialismus, in: *König, Klaus/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyerer Forschungsberichte 254, S. 151-186.
- Schwarting, Gunnar*, 2006: Haushaltskonsolidierung in den Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Seils, Eric*, 2004: Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden, Wiesbaden: VS Verlag.
- Siegel, John Phillip*, 2008: Zur begrenzten Rationalität rationaler Steuerungsmodelle: Erfahrungen aus der US-Bundesverwaltung, in: *Marvic, Patrick von/Priddat, Birger P.* (Hrsg.), *Öffentlich – Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement*, Marburg: Metropolis Verlag, S. 155-190.
- Trube, Achim*, 2005: Hauptelemente des Neuen Steuerungsmodells, in: *Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt Norbert* (Hrsg.), *Verwaltungsreform von unten?* Münster: Votum Verlag, S. 32-65.
- Vogel, Hans-Josef*, 1995: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung, in: *Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund* (Hrsg.), *„Unternehmen Stadt“*, Düsseldorf, S. 357-383.
- Vollmer, Hendrik*, 2002: Ansprüche und Wirklichkeiten des Verwaltens im Reformdiskurs der neunziger Jahre, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 31, S. 44-69.

- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich, dms, 1, S. 141-164.
- Wegrich, Kai*, 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wiechmann, Elke*, 2006: Gleichstellungspolitik als Machtspiel – Eine mikropolitische Analyse der Gleichstellungspolitik in kommunalen Reorganisationsprozessen, unveröffentlichte Diss., Marburg.
- Wollmann, Hellmut*, 1999: Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, 32, S. 347-375.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift des Autors: PD Dr. Lars Holtkamp, Fernuniversität Hagen, Lehrgebiet Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung, Universitätsstr. 41, 58084 Hagen
E-Mail: lars.holtkamp@fernuni-hagen.de

Gerhard Banner

Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?

(Kommentar zu Lars Holtkamp
„Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“)

Zusammenfassung

Eine modernisierte „post-weberianische“ Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen wandeln. Das war explizit die zentrale Botschaft des NSM. *Lars Holtkamp* blendet sie aus und unterstellt, das Hauptziel des NSM sei die Haushaltskonsolidierung (Einsparungen) gewesen. Dieses Ziel sei verfehlt worden. Es sei auch von vornherein nicht erreichbar gewesen, da die „Standardinteressen“ mächtiger Akteure an der Ausweitung ihrer Etats dies zwangsläufig verhinderten. Somit sei das NSM gescheitert. *Holtkamps* Argumente halten einer Nachprüfung weder empirisch noch logisch stand. Er blendet unter anderem aus, dass das auf dem Ressourcenverbrauchskonzept basierende neue kommunale Haushaltsrecht – ein spin-off des NSM – der Implementierung wesentlicher Elemente der organisatorischen Infrastruktur des NSM wie Budgetierung, Ziele, Kennzahlen, Kontraktmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung neuen Schub gibt.

Abstract

Modern “post-weberian” local government has to change from ‘exercising authority’ to ‘organising services’. This was the explicit core message of the New Steering Model (NSM), the German variant of NPM. *Lars Holtkamp* plays it down, contending that the primary objective of the NSM was budget consolidation (*read* ‘savings’). He argues that not only were these not achieved, but that it was *a priori* futile to hope they could be achieved, as the “standard interests” of powerful local players to see their departmental budgets expand (and not contract) would prevail. Hence the NSM was bound to collapse. *Holtkamp’s* argument can be disproved on empirical as well as logical grounds. Among other things, he suppresses the fact that the recent legislation on accruals-based local budgets, a spin-off of the NSM, is giving a new boost to the implementation of basic NSM elements such as single-line lump-sum budgets, targets, indicators, performance contracts, and cost accounting

Mao Tse-Tung soll die Frage, wie er die Wirkungen der französischen Revolution einschätze, mit „it is too early to tell“ beantwortet haben (zit. nach *Boston* 2000, S. 23). Dass er keine Neigung verspürte, dieses Weltereignis auf einen abschließenden Nenner zu bringen, kann man ihm nachfühlen. Haben doch die Franzosen, nach mehrmaligem Hin und Her von Republik und Monarchie im 19. Jahrhundert, noch 1958 mit nahezu 80 Prozent Ja-Stimmen eine an der Staatsspitze wiederum recht monarchische, hierin dem Ancien Régime nicht unähnliche Verfassung gutgeheißen. Könnte es sein, dass die französische Revolution nicht komplett erfolgreich war, gar gescheitert ist? Offenbar nimmt Systemwandel sich Zeit – es sei denn, er kann erzwungen werden wie 1990 im Fall der juristischen Osterweiterung der Bundesrepublik.

Der Kommentator fände es produktiver, über die Chancen der kommunalen Verwaltungs- und Politikmodernisierung zu schreiben, als bei dem ihm über gemeinsame For-

schungsinteressen seit langem verbundenen Kollegen *Lars Holtkamp*, provoziert durch dessen Scheiterns-Fanfare, auf Fehlersuche zu gehen. Fehler als da sind: Verkürzende Interpretation des NSM, Ausblenden von Realität, unzulässige Verallgemeinerung, Unterschätzung des Faktors Führung.

Holtkamp hält das NSM für ein ausschließlich binnenadministratives betriebswirtschaftliches Konzept. Mit dieser verkürzenden Interpretation folgt er der NSM-Evaluation „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ (*Bogumil* u.a. 2007), auf die er auch sonst zustimmend rekurriert. Das wirkliche NSM hat die KGSt in ihrem Basisdokument „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“ (KGSt-Bericht Nr. 5/1993) unübersehbar deutlich formuliert. Einleitend heißt es dort: „Die Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen entwickeln. Dies ist die zentrale Gestaltungsaufgabe der kommenden Jahre“ (KGSt 1993a, S. 7, zuvor schon *Banner* 1991). Ihre Modellbeschreibung startet mit der programmatischen Überschrift: „Das neue Leitbild: Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ und charakterisiert dieses wie folgt:

- „Es ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich daher „von außen nach innen“.
- Es denkt in Produktzyklen und passt seine Leistungen laufend der veränderten Nachfrage und selbstverständlich den vorhandenen Mitteln an.
- Dabei achtet es auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.
- Es investiert in seine Mitarbeiter, setzt ihnen Leistungsziele und bietet ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung“ (KGSt 1993a, S. 13f).

Drei dieser vier Forderungen sind klar nach außen orientiert, auf den Bürger und Kunden und auf das wirtschaftliche Umfeld der Kommune. Was machen die Evaluatoren und *Holtkamp* daraus? Kaum glaublich, die Ausdrücke „Leitbild“ und „Dienstleistungsunternehmen“ kommen bei ihnen nirgends vor! Und *Holtkamp* versteigt sich in diesem Heft zu der Aussage: „Dabei ist...festzuhalten, dass die Kundenorientierung anfangs nicht zu den wesentlichen Zielen des NSM gehörte und diese kundenorientierten Instrumente vor dem NSM ... entwickelt wurden“. Mit anderen Worten: Im NSM-Programm steht die Kundenorientierung zwar im Zentrum; gleichwohl ist sie kein wesentliches Ziel des NSM, denn da Kundenorientierung schon vor der Formulierung des NSM diskutiert und teilweise praktiziert wurde, kann sie mit dem NSM nichts zu tun haben. Auch sind Bürgerämter „kein genuines NSM-Projekt (hat die KGSt das je behauptet?)“, weil sie schon Anfang der achtziger Jahre in gänzlich anderem Kontext entstanden sind“ (*Bogumil* u.a. 2007, S. 29 und 68). Eine bizarre Logik. Kam das NSM aus dem leeren Raum? Hat die kommunale Verwaltungsmodernisierung keine Vorgeschichte? Hätte eine Botschaft ohne Bodenhaftung, ohne Anklang an das kollektive Reformgedächtnis der Kommunen¹, ein „Buschfeuer“ (*Reichard*) in Gang setzen können? Und weshalb wird ausgerechnet zwischen NSM und Bürgerämtern (wo sonst hätten die Kommunen sich konsequenter von außen nach innen organisiert?) ein dicker Trennungsstrich gezogen und mit dem unterschiedlichen Entstehungszeitpunkt begründet, während viel „ältere Hüte“ wie die Delegation von Verantwortung oder die Kostenrechnung umstands- und begründungslos dem NSM zugerechnet werden? Leicht verlegen und für den Leser belustigend klingt dann der Satz: „Auch aus

Sicht der Modernisierungsakteure in den Kommunen wird die verstärkte Orientierung am Bürger häufig als Teil des Modernisierungskonzepts „NSM“ gesehen“ (Bogumil u.a. 2007, S. 29). Könnte es sein, dass die „Modernisierungsakteure“ den KGSt-Bericht von 1993 gelesen und dabei auch die Passagen zum Leitbild Dienstleistungsunternehmen nicht überschlagen haben und wäre es weiter denkbar, dass diese Formulierungen bei ihnen ins Schwarze trafen?

Was mag die Evaluatoren und *Holtkamp* dazu bewogen haben, das klar außen- und kundenorientierte Leitbild Dienstleistungsunternehmen zu unterdrücken, danach das Fehlen eben dieser Außenorientierung im NSM zu bemängeln und der KGSt ein rein binnenadministratives, instrumentenorientiertes Modernisierungskonzept anzudichten? Kam ihnen der Unternehmensbegriff zu „betriebswirtschaftlich“ vor? Dass ausgerechnet Politikwissenschaftler die gesellschaftspolitische Dimension der Botschaft „von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ übersehen haben sollten, ist schwer zu verstehen. Mit der Amputation der Außendimension und der Verengung der Analyse auf umfragegerecht zugeschnittene Teilstücke der administrativen Infrastruktur des Modells haben die Evaluatoren die NSM-Botschaft politisch entkernt. Danach war eine konsistente Evaluation des Gesamtmodells nicht mehr zu erwarten. Der KGSt bleibt der Trost, dass die Kundenorientierung allgemein als kommunale Erfolgsgeschichte gilt und dass der NSM-Modernisierung dazu selbst von den Evaluatoren ein wie auch immer „reaktivierender“ Beitrag zugebilligt wird (Bogumil u.a. 2007, S. 29). Inzwischen signalisiert die Rede von der Bürgerkommune, dass die Transformation der Kommune zum Dienstleistungsunternehmen sich fortsetzen wird. Dafür sorgt schon das natürliche Streben der Kommunalpolitiker und besonders der Bürgermeister nach Popularität und dokumentierter Bürgerorientierung. All das hört sich ganz und gar nicht so an, als sei das NSM in seinem Zentralanliegen gescheitert oder als stehe ein Scheitern kurz bevor. Doch könnte das NSM vielleicht teilweise – auf der technischen Ebene – gescheitert sein?

Lars Holtkamp konzentriert seine Überlegungen auf die binnenadministrativen Handlungsempfehlungen der KGSt, die er für das Gesamtmodell hält. Überzeugen seine Argumente insoweit? Aus welchen Anzeichen dürfte man vernünftigerweise den Schluss ziehen, der von ihm konstatierte finale Crash habe stattgefunden? Der Umstand, dass weder das Ziel „Dienstleistungsunternehmen“ komplett erreicht noch die organisatorischen Empfehlungen der KGSt zur Erreichung dieses Ziels durchgängig umgesetzt sind, taugt dazu nicht, denn wir haben es womöglich mit einem laufenden Prozess zu tun und können daher nicht ausschließen, dass künftige Beobachter dessen Ergebnis einst als (und sei es begrenzten) Erfolg einstufen. Folglich kann sich die Frage „gescheitert oder nicht“ logisch nur stellen, wenn man nicht von einem laufenden, sondern von einem abgeschlossenen Reformprozess ausgeht, was offensichtlich *Holtkamps* Meinung ist. Gibt es Argumente, die für einen abgeschlossenen, nicht mehr zukunftsffenen Reformprozess sprechen? Richtig ist, dass in vielen Kommunen Reformmüdigkeit eingekehrt war, nachdem die Umsetzungsschwierigkeiten sich als größer als angenommen erwiesen hatten. Die andere Seite der Realität ist, dass das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, ein spin-off des NSM (*Innenministerium NRW* 2006, S. 9), in den Kommunen die Arbeit an Budgets, Zielen, Kennzahlen, Kontraktmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung seit einigen Jahren wieder kräftig befördert². Ein weiterer Reformtreiber ist der TVöD mit den im öffentlichen Tarifrecht neuartigen NSM-nahen Stichworten Zielvereinbarungen und Leistungsbezahlung. In beiden Fällen handelt es sich um zwingende Regelwerke, und daher wird die Reformdiskussion jetzt flächendeckend in allen Kommunen geführt. Das

hätte die KGSt mit ihrem NSM-Angebot, über dessen Annahme oder Ablehnung jede Kommune frei entscheiden konnte, schwerlich erreicht. *Holtkamp* geht auf diese Entwicklung nicht ein. Er hat sie nicht übersehen, aber sie stört ihn. Das zeigt seine Bemerkung an anderer Stelle, der Gesetzgeber habe mit dem NKF durch die Hintertür (*sic*) wieder outputorientierte Elemente des NSM eingeführt (*Holtkamp* 2007a, S. 53). Im laufenden Film der kommunalen Verwaltungsmodernisierung ist *Holtkamp* auf die vorletzte Szene fixiert, die vorläufig letzte möchte er ausblenden. So gerät ihm, was sich in der Rückschau als vorübergehende Delle in der NSM-Umsetzung erweisen könnte, bereits jetzt zum Scheitern.

Wir kommen zu dem Ergebnis, dass der Prozess der kommunalen Verwaltungsmodernisierung nach NSM-Prinzipien andauert, so dass auch bezüglich derjenigen Elemente, auf die *Lars Holtkamp* das NSM reduziert, ein Scheitern nicht konstatiert werden kann. Ist die Aufgabe des Kommentators damit erfüllt? Ein Gericht würde *Holtkamps* hypothetische Klage auf Feststellung des Scheiterns des NSM jetzt wegen unzureichenden Vortrags abweisen. Seine weiteren Argumente fielen, da nicht mehr entscheidungserheblich, unter den Tisch. Das aber haben diese spannenden Argumente nicht verdient, und da unser Spielfeld gottlob nicht das juristische Parkett ist, wird ihnen jetzt nachgegangen.

Die Kernbotschaft von *Lars Holtkamp* lautet: „Bezogen auf das zentrale Ziel des NSM, die Haushaltskonsolidierung, ist eine eindeutig negative Bilanz zu ziehen“. Dass *Holtkamp* sich mit einer Schrumpfverson des NSM befasst, weil die Verwirklichung des Dienstleistungsunternehmens und nicht die Haushaltskonsolidierung das zentrale Ziel des NSM ist, wurde dargelegt. Jetzt sei geklärt, was es mit seiner „eindeutig negativen Bilanz“ der Haushaltskonsolidierung auf sich hat. Hat die KGSt mit dem NSM, bezogen auf die kommunalen Haushalte, ein Ziel formuliert, das verfehlt oder einen Zustand in Aussicht gestellt, der nicht erreicht wurde? Vorweg jedoch der Hinweis, dass *Holtkamp* uns nicht sagt, was er unter Haushaltskonsolidierung versteht. Es handelt sich um einen höchst unscharfen Passepartout-Begriff, unter den sich Unterschiedlichstes subsumieren lässt, wobei die Skala von „effizientere Ressourcenverwendung“ über „Herstellung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts“ (Minimum: Keine Dauerfinanzierung laufender Ausgaben mit Kassenkrediten) bis „komplette Entschuldung durch die Steuerzahler“ reicht. Die Ausrufung eines Projekts als gescheitert mit der Begründung, es habe ein Ziel verfehlt, das nebulös gehalten wird, ist eine Herausforderung der Logik und wissenschaftlich grenzwertig.

Hat die KGSt mit dem NSM, wie *Holtkamp* suggeriert, den Kommunen eine Art Heilsversprechen gegeben („Führt das NSM ein, dann werdet ihr eure Haushaltsprobleme los!“)? Neben vielen Wissenschaftlerzitaten, von denen er seine Meinung gestützt glaubt, entdeckt er auch eine (!) KGSt-Stelle, die wiedergegeben sei:

„Die Politik tat sich in dieser Zeit (gemeint ist die erste Hälfte der neunziger Jahre, d. Komm.) außerordentlich schwer. Am leichtesten ließen sich noch Eingriffe mit dem Rasenmäher entscheiden und durchsetzen. Viel schwerer zu entscheiden und durchzusetzen waren aufgabenkritische Maßnahmen, die zu Leistungseinschränkungen führten: Rasenmäher und Leistungseinschränkungen konnten jedoch nicht dazu beitragen, Rationalisierungspotentiale zu erkennen und auszuschöpfen. Es besteht die große Chance, Effektivität und Effizienz der Kommunalverwaltung durch die Einführung des NSM zu steigern. Insoweit kann das NSM einen Beitrag zur Meisterung der Finanzkrise (hierauf hebt *Holtkamp* ab, d. Komm.) leisten. Wir müssen aber wissen, dass das NSM die Finanzkrise nicht beseitigen kann, das nötige Ausmaß der Leistungseinschränkungen aber wesentlich geringer wird“ (KGSt 1996, S. 16).

Nehmen wir die vier Sätze nach dem Doppelpunkt unter die Lupe. Satz 1 ist korrekt: Das umfassende Erkennen von Rationalisierungspotentialen setzt die Implementierung des Kernelements der administrativen NSM-Infrastruktur, nämlich transparente budgetierte Haushalte der Geschäftseinheiten, voraus. Sofern die erkannten Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden – wie gesagt eine „Chance“, deren Realisierung maßgeblich vom Durchsetzungswillen und der Durchsetzungsfähigkeit der kommunalen Führung abhängt – steigert dies die Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung. Somit ist auch Satz 2 korrekt. In Satz 3 ist das Wort „Finanzkrise“ ärgerlich missverständlich. Gemeint ist offensichtlich „örtliche Haushaltskrise“, denn nur von den Kommunen handelt dieser KGSt-Bericht, und dass man mit einer Managementreform auf kommunaler Ebene keine durch makroökonomische Faktoren ausgelöste öffentliche Finanzkrise bekämpfen kann, liegt auf der Hand. Satz 4 betont, ersetzt man „Finanzkrise“ wiederum durch „Haushaltskrise“, dass das NSM (im Schwerpunkt: das Instrument der Budgetierung) diese nicht beseitigen, sondern nur die ansonsten notwendigen Leistungseinschränkungen reduzieren kann – ob „wesentlich“, hängt vom Ausmaß der örtlich angetroffenen Ineffizienzen („Rationalisierungspotential“) ab.

Holtkamp hätte mit geringem Aufwand bei den wenigen Kommunen mit annähernd kompletter Einführung der administrativen NSM-Infrastruktur³ (logischerweise können nur bei ihnen kausal nachvollziehbare NSM-Wirkungen auftreten) nachfragen können, ob die in der zitierten KGSt-Aussage in Aussicht gestellten Rationalisierungspotentiale aufgedeckt und realisiert wurden. Eine überwiegend negative Antwort hätte seinem Scheiterns-Argument eine empirische Grundlage gegeben, eine überwiegend positive hätte es erschüttert. Er geht diesen Weg nicht, belässt es stattdessen bei allgemeinen Erwägungen und Sekundärziten und erweckt den Eindruck, das NSM habe das Blaue vom Himmel versprochen und sei damit grandios gescheitert.

Der Umstand, dass die KGSt die New Public Management-Bewegung in Deutschland „im Zuge von Haushaltskrise und Kosten der deutschen Einheit“ lanciert hat – und zwar schon im Basisdokument (KGSt 1993a, S. 24 und 7) und nicht als nachgeschobene Rationalisierung, wie das Wort „rückblickend“ suggeriert – mag *Lars Holtkamps* Gleichsetzung von NSM und Haushaltskonsolidierung zum Teil erklären, kann sie aber nicht rechtfertigen. Ohne Anknüpfung an den Zeitgeist – die Kommunen sahen damals in den wachsenden Haushaltsungleichgewichten ihr größtes Problem – wäre das verwaltungspolitische Programm der KGSt ziemlich chancenlos geblieben.

Nun zu dem theoretischen Hauptargument von *Lars Holtkamp*, das man als „Theorie vom unentrinnbaren Zusammenbruch der Kommunalhaushalte“ oder von der „eingebauten Logik ihres Scheiterns“ beschreiben könnte. Er gründet sie auf Rational Choice-Überlegungen und auf die Annahme unzählbarer Standardinteressen, denen zufolge die „maßgeblichen Akteure“ ohne Rücksicht auf höhere Anliegen wie Gemeinwohl, Haushaltsbalance oder intergenerative Gerechtigkeit ausschließlich die Maximierung ihres Turfs verfolgen. Obwohl dies erkennbar eine allgemeine Theorie ist, die *Holtkamp* auch ohne Bezug auf das NSM hätte präsentieren können (die Fachleute in Politik und Verwaltung sind seit jeher an der Ausweitung ihrer Budgets interessiert), sei kurz auf das von ihm wahrgenommene Link zum NSM eingegangen. Er vermutet, die KGSt habe ihre früheren etwas ruppigen, aber praxisnahen Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung (KGSt 1982) über Bord geworfen und sei in einer Art Erweckungserlebnis (*Holtkamp* nennt es Konzeptfehler) dem NSM verfallen, in welchem die maßgeblichen Akteure dem Fachegoismus entsagen und sich idealistisch und widerspruchsfrei dem „Primat der Haus-

haltskonsolidierung“ beugen. Von einem Bruch der KGSt mit ihrer Vergangenheit kann indessen keine Rede sein, wie der gleich zu Beginn des Basisdokuments formulierte nahtlose Anschluss des NSM an den Bericht von 1982 (KGSt 1993a, S. 7f.) und übrigens auch das oben wiedergegebene KGSt-Zitat dokumentieren. Das NSM gibt den Managern mehr unternehmerischen Spielraum und baut Steuerung und Kontrollen entscheidend um, braucht aber an der Spitze nicht weniger, vielmehr deutlichere Führung (Leadership) als das weberianische System.

Lars Holtkamp muss sich die Frage gefallen lassen, wie die Masse geordneter, gut gesteuerter und daher voraussichtlich auch zukünftig stabiler deutscher Kommunalhaushalte sich mit seiner Theorie vereinbaren lässt. Nach ihr dürfte es sie gar nicht oder allenfalls mit nahem Verfallsdatum geben. Könnte es sein, dass seine „Standardinteressen“ und das von ihnen gesteuerte Akteurverhalten, ob mit oder ohne NSM, doch nicht so uniform sind wie er annimmt und dass er in diesem Punkt unzulässig verallgemeinert? Und falls ja, welche Erklärung gibt es für pluriforme Interessen? Die Antwort lautet: Führung macht den Unterschied. Und zwar in der Kombination zweier Elemente: Zum einen starker persönlicher Führung durch qualifizierte Spitzenpersonen – und vor allem einen fähigen Bürgermeister –, welche die Statur haben, in Bürgerschaft, Rat und Verwaltung die Überzeugung zu verankern, dass Selbstbestimmung und wirtschaftliche wie soziale Zukunftsfähigkeit der Kommune nur mit einer soliden Finanzpolitik gesichert werden können. Zum anderen einem Institutionenarrangement, das wirksame persönliche Führung begünstigt (wenn auch nicht garantiert): Eine praxistaugliche Konstruktion der Rat-Bürgermeister-Dyade in einem konkordanzdemokratischen Kommunalsystem, am besten nach baden-württembergischem Muster (Banner 2006a). Ein solches System profitiert am meisten vom NSM, weil ein nach NSM-Prinzipien transparent gemachter Haushalt, besonders wenn er die Doppik einschließt, eine besser informierte und daher effizientere laufende Steuerung des Haushalts auf Gleichgewichtskurs erlaubt (Politisch und psychologisch ist es viel einfacher, einen Haushalt von vornherein auf Gleichgewichtskurs zu steuern, als ihn zu sanieren, nachdem er entgleist ist). Wenn allerdings wie in Nordrhein-Westfalen, der Erfahrungswelt von *Lars Holtkamp*, das personale Element der Führung aus historischen Gründen Glückssache ist und die Rat-Bürgermeister-Dyade in der Kommunalverfassung wegen übertrieben konkurrenzdemokratischer Vorstellungen (Holtkamp 2008) nicht praxistauglich ausgestaltet ist, dann entstehen *schwach geführte Kommunen*. Die häufige Folge: Man beginnt, über seine Verhältnisse zu leben. Die Wertschätzung eines ausgeglichenen Haushalts sinkt, die Ausgabefreude wächst und wird mit Dispokredit finanziert, und zuweilen hört man dann den zynisch-fatalistischen Spruch „Kredit ist auch Geld“. Wenn solche Kommunen allmählich in Schulden versinken, aus denen sie mit eigener Kraft nicht mehr herauskommen, bricht Resignation aus. Schwache Führungen sehen dann in der Tat oft in Rehierarchisierung, planwirtschaftlicher Rezentralisierung und haushaltsstellenscharfen Kontrollen für sich den leichteren Weg und verabschieden sich lautlos von den spezifischen Effizienz- und Motivationspotentialen einer modernisierten Verwaltung – meist gegen den Willen ihrer Mitarbeiter. In Bundesländern mit praxistauglicher Rat-Bürgermeister-Kombination kommt es erst gar nicht so weit, dort sind verunglückte Kommunalhaushalte drastisch seltener. Was in Wirklichkeit – das Musterbeispiel ist Nordrhein-Westfalen – die Schwäche eines den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsenen Führungssystems⁴ ist, nimmt *Lars Holtkamp* als Konzeptschwäche des NSM wahr.

Lars Holtkamp war schon weiter. Er selbst sagt in seiner informationsreichen, präzise formulierten Studie „Wer hat Schuld an der Verschuldung – Ursachen nationaler und

kommunaler Haushaltsdefizite“: „Allein die erhebliche Varianz von Haushaltsdefiziten bei Kommunen mit ähnlichen sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen verweist darauf, dass ein nicht unerheblicher Teil der Verschuldung im Verwaltungshaushalt in einigen Kommunen auch „hausgemacht“ – also von den kommunalen Akteuren selbst zu verantworten – ist“ und weiter, eine quantitative Befragung zitierend: „...dass sich Konsolidierungseffekte ergeben, wenn sich der Verwaltungschef selbst stark in die Haushaltspolitik einbringt. Insbesondere wirke dies disziplinierend auf die Autonomiebestrebungen und Ausgabenwünsche der Fachbereiche“ (*Holtkamp* 2007b, S. 3 u. 20). Es überrascht und ist dem Kommentator ein Rätsel, dass *Lars Holtkamp* mit seiner „neuen Theorie“ hinter seine eigenen in vielen Forscherjahren gewonnenen Einsichten zurückfällt.

Es wäre reizvoll, auch noch den mikropolitischen Einwänden *Holtkamps* gegen das NSM unter Stichworten wie Kontraktmanagement, Budgetierung und ergebnisorientierte Steuerung im Detail nachzugehen, doch fehlt hierfür der Platz. Stattdessen wird auf das praxisnahe, auf persönliche Kämmerererfahrung zurückgreifende, jedoch (hoffentlich nicht deswegen) im wissenschaftlichen Schrifttum wenig zitierte Buch „Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement“ des Kommunalwissenschaftlers *Hansjürgen Bals* verwiesen (*Bals* 2008). Es hätte *Holtkamp* Einordnungshilfe für viele seiner durchaus richtigen mikropolitischen Beobachtungen geben und ihm die Kontrollroutinen vermitteln können, die eine professionelle Finanzsteuerung gegen die vielfältigen gegen den Haushaltsausgleich gerichteten Taktiken der Geschäftseinheiten in Stellung zu bringen pflegt. Vermutlich hätte diese Lektüre eine Reihe seiner Zweifel widerlegt, andere möglicherweise bestätigt. Systemwandel ist mit Hindernissen gepflastert und geht mit Fehleinschätzungen einher – und mit der Chance, dass alle am laufenden Prozess der Modernisierung beteiligten Akteure ständig hinzulernen. Eine dogmatische Verkrustung von Reformmodellen würde die Problemlösungsfähigkeit der Kommunen schwächen.

Lässt sich aus dieser bedauerlich rückwärtsgewandten Kontroverse ein positiver Ertrag ziehen? Einige europäische Länder, darunter England und die von *Lars Holtkamp* angesprochene Schweiz, kennen das Problem desaströs entgleister Kommunalhaushalte kaum oder gar nicht. Von den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die dies ermöglichen, könnten wir lernen. Das würde auch im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien Sinn machen, denn das Risiko, eines Tages einen Teil ihrer Kommunen massiv entschulden zu müssen, muss die von fehlgesteuerten Kommunalhaushalten besonders betroffenen Bundesländer beunruhigen. Was wäre von einem interdisziplinären (sozialwissenschaftlich-betriebswirtschaftlich-juristischen) Forschungsvorhaben zur Aufklärung jener Rahmenbedingungen, die im vergleichbaren Ausland auf ausgeglichene Kommunalhaushalte hinwirken, zu halten? Fördermittel für ein solches Unternehmen dürften un schwer mobilisierbar sein. Mehr als ein Traum?

Anmerkungen

- 1 Stichworte ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Harzburger Modell, Management by Objectives, Humanisierung der Arbeit, internes Preissystem, Ausdehnung der Kostenrechnung über die Gebührenbetriebe hinaus, Konzern Stadt (Gesamterfassung des Vermögens und Konzernbilanz), Zukunft durch öffentliche Dienste (konkurrieren statt privatisieren); vor allem aber die Dauerdiskussion darüber, ob das *Max Weber*'sche Bürokratiemodell noch die geeignete Verwaltungsform für eine demokratische Gesellschaft ist: Eine Gesellschaft, deren kritische Bürger und emanzipierte Verwaltungsmitarbeiter den Bürger über und nicht mehr unter der Verwaltung positionieren (als „Verwaltungsunterworfenen“, wie ihn Lehrbücher des Verwaltungsrechts noch in den sechziger Jahren ungeniert nannten) und für die die Verantwortung der Kommunalverwaltung sich nicht im Rechtsvollzug erschöpft, sondern vor allem darin besteht, für Bürger und Wirtschaft qualitätvolle und preiswerte Leistungen zu erzeugen.
- 2 Die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (in Nordrhein-Westfalen Neues kommunales Finanzmanagement – NKF – genannt) ist der gemeinsamen Überzeugungsarbeit von KGSt, kommunalen Spitzenverbänden und *Prof. Dr. Klaus Lüder* von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zu verdanken. Die Innenminister der Länder mussten zum Jagen getragen werden! Den ersten Schritt in Richtung NKF hat – rückblickend – die KGSt mit dem Konzept der Budgetierung getan, das sie als Komplement des NSM definiert und gemeinsam mit dem Basisdokument veröffentlicht hat (KGSt 1993b).
- 3 Die oben zitierte Evaluation beziffert sie auf etwa 20. Sie werden von den Evaluatoren kurios distanzierend als „NSM-Hardliner“ bezeichnet – ein Fingerzeig, mit welcher Elle sie die kommunale Modernisierung messen? Die geringe Zahl hat mit den hohen Anforderungen einer kompletten Einführung an die kommunale Führung zu tun, auf die die KGSt immer wieder hingewiesen hat (z.B. KGSt 1993a, S. 25-37, KGSt 1999). Das in den Augen mancher Kritiker zu enge Modernisierungskonzept war in Wahrheit, angesichts der in den meisten Kommunen nur begrenzt für die Binnenreform der Verwaltung mobilisierbaren Führungsenergie, zu komplex. In der Mehrzahl der Kommunen wurden daher nur Elemente des NSM eingeführt, mit entsprechend verdünnter Wirkung (*Banner* 2001, S. 289-291).
- 4 Der eminent politischen Kategorie Führung gehen ausgerechnet die politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaftler sichtlich aus dem Weg. Für das Thema persönliche Führung (Leadership) gilt das durchweg, für die Erforschung praxistauglicher institutioneller Rahmenbedingungen wirksamer Führung steht *Lars Holtkamp* als einer der wenigen Pioniere. Drückt sich darin eine ähnliche Mischung von Unsicherheit und Abneigung aus wie gegenüber dem Dienstleistungsunternehmen Kommune? Es ist an der Zeit, das Forschungstiefkind Führung wissenschaftlich diskutierbar zu machen (*Banner* 2006b, S. 257ff.).

Literatur

- Bals, Hansjürgen*, 2008: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement, Heidelberg/München/Berlin: Jehle Verlag, 2. Auflage.
- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13, S. 6-11.
- Banner, Gerhard*, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 279-304.
- Banner, Gerhard*, 2006a: Führung und Leistung der Kommune, in: DfK, II, S. 57-69.
- Banner, Gerhard*, 2006b: Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkung, Kritik, Berlin: edition sigma, S. 253-270.
- Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma.
- Boston, Jonathan*, 2000: The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform, in: International Public Management Journal, 3, S. 23-46.

- Holtkamp, Lars*, 2007a: Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und das Neue Steuerungsmodell, in: *Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung – Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*, Berlin: edition sigma, S. 45-53.
- Holtkamp, Lars*, 2007b: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: *polis* Nr. 64, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen.
- Holtkamp, Lars*, 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS Verlag.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen*, 2006: *Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen*, 2. Auflage, Düsseldorf.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1982: *Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen*, Bericht Nr. 14, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1993a: *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*, Bericht Nr 5, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1993b: *Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte*, Bericht Nr. 6, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1996: *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, Bericht Nr. 10, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)*, 1999: *Das Neue KGSt-Politikerhandbuch*, Köln.

Anschrift des Autors: Prof. Gerhard Banner, Mülheimer Straße 54, 53604 Bad Honnef
E-Mail: mail@gerhard-banner.de

Timo Meynhardt

Public Value – oder: was heißt Wertschöpfung zum Gemeinwohl?

Zusammenfassung

In der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wie auch von Praktikern wurde in den letzten Jahren die von *Mark Moore* (1995) entwickelte Idee des „Public Value“ intensiv diskutiert. Damit wird die Schaffung von Gemeinwohlwert (Public Value) als Maßstab für das Handeln öffentlicher Institutionen wieder stärker betont. Die Ideen des New Public Management (NPM) werden dabei weiterentwickelt und teilweise korrigiert. In diesem Beitrag wird die Frage untersucht, was unter „Wertschöpfung“ durch Behörden und öffentliche Verwaltungen zu verstehen ist. Der Grundgedanke besteht darin, erst dann von Wertschöpfung zum Gemeinwohl als Public Value zu sprechen, wenn damit verbundene Aktivitäten zu einer entsprechenden Bewertung auf der individuell- psychologischen Ebene führen. Auf der Basis bedürfnistheoretischer Annahmen werden vier Wertschöpfungsdimensionen abgeleitet.

Schlagworte: Public Value, Gemeinwohl, Wertschöpfung

Abstract

Public Value – or what is value creation for common welfare?

Recently, the concept of „public value“ developed by *Mark Moore* (1995) has been subjected to a lively discussion in administrative sciences. The term emphasizes the creation of common welfare as the ultimate objective for the public sector. In doing so, the ideas of New Public Management are extended and partly readjusted.

In this paper I explore the notion of „value creation“ in public sector institutions. The main idea is, that value is only “created” when activities impact psychologically at the individual level. Based on needs theory four dimensions of value creation are developed.

Key words: Public Value, common welfare, value creation

1. Begriffskarriere – nicht ohne Grund

Als im September 2004 im Britischen Politmagazin „New Statesman“ ein Beitrag mit dem Titel „The revolution that started in a library“ erschien, hatte der Begriff „Public Value“ innerhalb weniger Jahre eine Blitzkarriere gemacht. Der Autor, *James Crabtree*, zeichnet dort den Weg des Buches „Creating Public Value. Strategic Management in Government“ des amerikanischen Harvard-Verwaltungswissenschaftlers *Mark Moore* nach (*Crabtree* 2004). Zuerst auch innerhalb der Akademie wenig beachtet, fanden die Ideen nach einem eher zufälligen Fund des Buches in einer Bibliothek über den Think Tank Demos und die Strategen im Büro des Premierministers in Großbritannien Eingang in

Konzepte der Labour Regierung zur Fortführung von Verwaltungsreformen. Zunächst wurde Public Value vor allem in den USA, UK, Neuseeland und Australien intensiv diskutiert – also überall dort, wo zuvor NPM besonders intensiv aufgenommen und angewandt wurde (vgl. z.B. Talbot 2006; O'Flynn 2007). Nun ist dieser Blickwinkel auf öffentliches Handeln auch Gegenstand der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland (Hill 2007).

Das Neue bestand darin, dass Moore ein viel versprechendes Bild entwickelt, wie eine langfristige Ausrichtung des Verwaltungshandelns mit einer unternehmerischen Herangehensweise in Einklang gebracht werden kann. Für Moore ist *Public Value* für das Gemeinwesen zunächst das, was *Shareholder Value* für die Privatwirtschaft ist. Die Basisbestimmung von Moore lautete: "The definition that remains equates managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run." (Moore 1995, S. 10)

Ein solcher Fokus einer *Wertschöpfung für die Öffentlichkeit* wirkte offenkundig in einer Phase der Diskussion stimulierend und orientierungsstiftend, in der nach anfänglicher Euphorie über die eher staatskritischen Ansätze des New Public Managements Ernüchterung eingetreten war und damit die Frage nach einer positiven Wertschätzung öffentlichen Handelns wieder in den Vordergrund rückt (vgl. z.B. Smith 2004; Stoker 2005; O'Flynn 2007). Es geht darum, den immer wieder auch kritisierten „Managerialismus“ des New Public Management und auf betriebswirtschaftlich messbare Wirkung zugeschnittene Ansätze in das gewachsene Selbstverständnis öffentlicher Verwaltungen mit Augenmaß zu integrieren und dieses dadurch zu erneuern. Denn: „[N]ach dem schlanken und dem aktivierenden Staat [wird] jetzt der wertschöpfende Staat gebraucht, der Werte für die Gemeinschaft schafft.“ (Hill 2006, S. 82).

Die Reformdiskussion der öffentlichen Verwaltung ist auch in der Bundesrepublik spätestens seit den 90er Jahren von Ansätzen des „New Public Management“ geprägt. Der damit einhergehende Gedanke einer stärkeren Orientierung auf Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsorientierung im Verwaltungshandeln ist keineswegs neu, hat aber nicht zuletzt aufgrund der Haushaltslage an Bedeutung gewonnen. Übertragungsbemühungen von „Managementprinzipien“ und einer stärkeren Serviceorientierung aus der Privatwirtschaft sind heute nicht mehr wegzudenken (Pollitt/Bouckaert 2004).

Einerseits soll durch mehr Transparenz und stärkere Nutzung von Zielvereinbarungen die Leistungsfähigkeit gesteigert und eine Anpassung von Prozessen und Strukturen an sich wandelnde Herausforderungen erreicht werden. Nicht die Einführung moderner Management- und Steuerungsmethoden sei zu rechtfertigen, sondern deren Ablehnung (vgl. Jann, 1995).

Andererseits führen damit verbundene Professionalisierungstendenzen des Verwaltungshandelns offenbar auch zu klaren Fehlsteuerungsanreizen. Smith (1995) identifiziert u.a die Gefahr eines „Tunnelblicks“ durch Fokussierung auf quantifizierbare Ziele, aber auch die eines „Kurzfristigkeitsdenkens“ und eine sich verselbständigende „Kennzahlenfixierung“. In der wissenschaftlichen Begleitforschung zeigt sich zudem, dass der Nachweis einer tatsächlich durch die Veränderungsansätze bewirkten Leistungssteigerung sehr schwierig ist (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Reichard (2001) spricht gar von „Potemkinschen NSM-Fassaden“ und Bogumil u.a. (2007) von einem „Implementations- und Anwendungsdefizit“.

Ganz sicher ist „Public Value“ kein neues Paradigma im engeren Sinne – wohl aber mindestens eine neue „Linse“ (O'Flynn 2005), um aktuellen Herausforderungen im Ver-

waltungshandeln zu begegnen. Sie verspricht, die wichtigen Ansätze des New Public Management weiter zu entwickeln und langfristige Perspektiven einer Gemeinwohlorientierung wieder zu stärken. Dass der Ansatz offenbar geeignet ist, den pragmatischen Anforderungen des lokalen Aushandelns von tragfähigen Entscheidungen in einem Netzwerk von Akteuren mit ganz unterschiedlichen Interessen und Belangen gerecht zu werden, zeigt sich darin, dass der Funke rasch von einer akademischen Debatte in die Praxis übergesprungen ist.

So versuchen Organisationen wie die BBC in Großbritannien, ihren gesellschaftlichen Beitrag über so genannte Public Value-Tests zu verdeutlichen (BBC 2004; Collins 2007; kritisch dazu Oakley/Naylor/Lee 2006). Gleiches wird vom ZDF berichtet (Eumann 2007). In Deutschland wird das Thema *Public Value* auch intensiv von den Kommunen (Deutscher Städte- und Gemeindetag ist federführend) aufgenommen, die ihre gesetzlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge als Public Value „Lebenswerte Stadt“ ausweisen und z.B. in Kooperation mit dem TÜV Hessen ein Zertifikat „Saubere Kommune“ entwickeln möchten. Für eine Abschätzung, inwieweit es sich auf kommunaler Ebene um wirklich innovative Ansätze handelt, ist es noch zu früh.

Zurück zur Attraktivität der „Linse“ des Public Value: Die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und die effiziente Erreichung von Zielvorgaben und Zielvereinbarungen wird im Public Value Ansatz um den Gedanken ergänzt, dass der Beitrag des Verwaltungshandelns zu Erhalt und Weiterentwicklung des Gemeinwesens stärker im Dialog mit unterschiedlichsten Akteuren legitimiert, dargestellt und vermittelt werden muss. Was im konkreten Einzelfall als gemeinwohlförderlich betrachtet wird, steht oftmals nicht im Vorhinein fest, sondern muss vor dem Hintergrund des gesetzlichen Rahmens gemeinsam erarbeitet werden. Um genau *diesen* Bereich des Verwaltungshandelns geht es in der Public Value-Diskussion.

Unternehmerisch aus Sicht der Verwaltung handeln heißt dann, gemeinsam mit relevanten Akteuren (auch über institutionelle Grenzen hinweg) Ideen zu entwickeln und umzusetzen, welche das Gemeinwesen stabilisieren oder auch verändern. Dies ist grundsätzlich bisher auch so. Neu daran ist die stärker *unternehmerisch wertschöpfungsorientierte Auseinandersetzung* mit Fragen der aktiven Zielbildung und -findung. Handlungsleitend ist stets die normative Dimension eines Public Value-Managements, das seine Legitimation *allein* aus einem Gemeinwohlbeitrag erfährt – dieser ist „Grund und Grenze“ (Schuppert, 2002a).

Der Karrierebegriff „Public Value“ wird natürlich auch kritisch gesehen: „In what was to become a defining characteristic of public value literature, Moore appears sometimes to be talking about *public goods*; services which are non-rivalrous and non-excludable such as defence or street lighting; and at other times to be talking about the *public interest* or the even the *public domain*. All of these terms have their problems.“ (Oakley/Naylor/Lee 2006, S.3).

Rhodes und Wanna verdichten die Kritik und bringen sie auf den Punkt: „(...) Moore is unclear whether he offers a theoretical framework, a concept, a heuristic device, or an operational tool of management. (...) Various proponents argue that public value should be seen as a paradigm (Stoker 2006; Bennington 2006); as a concept (Kelly/Mulgan/Muers 2002; Horner 2005); a model (O’Flynn 2005); a heuristic device or even a story (Smith 2004). (...) Perhaps the ambiguous nature of public value and its various applications fuels its popularity – it is all things to all people.“ (2007, S. 408).

2. Was „ist“ Public Value?

Die von Moore eingeführte Begrifflichkeit hat offenbar einen Nerv getroffen, weil darüber 1) öffentliches Handeln insgesamt wieder positiver bewertet wird und 2) der dynamische Aspekt unternehmerischer Herangehensweisen für Teile des Verwaltungshandelns aus einem dem Wesen staatlichen Handelns innewohnenden Gemeinwohlaufrag abgeleitet wird.

Die angeführte Kritik zeigt aber ebenso, dass das Konstrukt „Public Value“ offenkundig nicht allein dadurch hinreichend bestimmt ist, dass man – wie Moore – es als Pendant zum *Private Value* der Privatwirtschaft versteht. Einerseits wäre es illusorisch, eine abschließende und allgemein getragene Definition des Wertbegriffs anzustreben. Aber gerade für das sich erst entwickelnde Forschungsgebiet Public Value ist andererseits eine begriffsschärfende Auseinandersetzung unausweichlich.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist der *Wertschöpfungsbegriff* zunächst allgemein bestimmt als Transformation eines Gutes in ein Gut mit einem höheren Nutzen. Im engeren Sinne wird dieser oftmals bemessen im Discounted Cash Flow (DCF), d.h. im abdiskontierten Barwert zukünftiger Zahlungsüberschüsse (vgl. *Copeland/Koller/Murrin* 1994). Diese Kapitalwertmethode zur Bewertung von Projekten oder ganzen Unternehmungen beruht im Kern auf einer dynamischen Investitionsrechnung. Diese im Einzelnen sehr anspruchsvolle Betrachtungsweise mit all ihren Spezifikationen hat eines gemeinsam: sie übersetzt sämtliche Aktivitäten in eine Finanzgröße: Wert steigern bedeutet, den Barwert zu steigern. Wertvoll ist, was diesen erhält und steigert.

In der Betriebswirtschaft wird diese „objektive“ monetäre Sicht ergänzt, wenn der individuelle Kundennutzen eines Produktes oder einer Dienstleistung betrachtet wird. Insbesondere im Marketing ist die Frage nach dem Wert für Kunden („Customer Value“) eine zentrale Größe. Der subjektiv empfundene Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung spiegelt sich maßgeblich im wahrgenommenen Kundennutzen (*Belz/Bieger* 2004). Wert für den Kunden schaffen bedeutet, in der subjektiven Welt des Kunden einen Nutzen zu stiften. Wertvoll ist, was erlebten Kundennutzen bewirkt.

Einmal wird also der geschaffene Wert über eine grundsätzlich objektive Messgröße bestimmt. Hier wird der Wertbegriff *unabhängig* vom individuellen Gebrauchswert bestimmt. Das subjektiv wertende Element wird weitestgehend eliminiert und Wert in erster Linie als in Geldeinheiten ausdrückbarer Tauschwert konzipiert. In der ökonomischen Tradition entspricht dies der Marxschen Wertlehre, in der bewusst eine Verobjektivierung angestrebt wird. Da selbst bei der Berechnung des Barwertes eine Reihe subjektiver Annahmen getroffen werden muss (insbesondere über den Endwert in einer Betrachtungsperiode), können subjektive Elemente – wie im naturwissenschaftlichen Erkenntnisideal einer physikalischen Messung – nicht völlig herausgenommen werden. Aber im Grunde genommen ist die subjektive Seite der Wertung eher eine Fehler- bzw. Störvariable. In diesem spezifischen Sinne „ist“ ein Barwert kein Wert.

Im zweiten Fall des Customer Value gilt nur als wertvoll, was im *Wertempfinden des Einzelnen*, d.h. im erlebten Kundennutzen, als wertvoll anerkannt ist. Damit wird die subjektive Wertung zum Kern des Wertbegriffes und damit der individuelle Gebrauchswert hervorgehoben. Dieser bestimmt sich auf Grundlage subjektiver Bedürfnisse, Gefühle, Meinungen, Hoffnungen usw. – kurz der *psychischen Realitäten*. Erst durch eine solche psychologische Fundierung „ist“ ein Wert.

Die hier vereinfacht zugespitzten Gebrauchsweisen des Wertbegriffes im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs stehen dort in einem Ergänzungsverhältnis. Dies gilt

ohne Zweifel umso mehr für den öffentlichen Sektor. Die primär auf den ökonomischen Wert bezogene Übersetzung des Public Value-Begriffes ist wenig geeignet, um den gemeinwohlorientierten Grundauftrag staatlichen Handelns adäquat zu erfassen. Dies vor allem deshalb, weil Gemeinwohlbelange – wie auch immer sie sich im Einzelfall inhaltlich konkretisieren – nicht auf ökonomische Aspekte reduziert werden können, sondern die gesamte Vielfalt von Bewertungsdimensionen berücksichtigen müssen.

Diese umfassen ein Mehr und vielfach etwas Anderes. Hier kommen die subjektiv gefärbten Wertungen ins Spiel und werden zum entscheidenden Moment von Public Value Creation. Ökonomische Werte (wie z.B. der erwähnte Barwert) „sind“ im sozialwissenschaftlichen Sinne *keine „echten“ Werte*, da sie gerade kein (oder zumindest soweit wie möglich eliminiertes) subjektives Element aufweisen. Die subjektive Bewertung wird dagegen im Customer Value berücksichtigt. Aber im Gegensatz zum möglichst zielgruppengenau für jedes Kundensegment zu bestimmenden Wert für den Kunden, muss im öffentlichen Handeln nicht nur der Wert für *einen* Bürger oder eine Gruppe, sondern auch für *den* Bürger, d.h. für alle Einzelnen – kurz die *Allgemeinheit* mitgedacht werden.

Im Auftreten gegenüber dem einzelnen Bürger oder einzelnen Gruppen konkretisiert sich eine damit verbundene Auffassung der „Allgemeinheit“ und wird auf diese Weise wieder reproduziert. *Moore* (2003) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen dem „Downstream Customer“ als dem direkten Adressaten einer öffentlichen Leistung (z.B. einem Arbeitslosen, der Transferzahlungen und eine Trainingsmaßnahme erhält) sowie dem „Upstream Customer“. Damit ist die Allgemeinheit angesprochen, die über demokratische Willensbildungsprozesse vermittelt, eine Zielausrichtung formuliert, z.B. wonach Arbeitslose gut betreut und möglichst schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. „Downstream Customer“ sind in der Regel die Empfänger von öffentlichen Leistungen, während die „Upstream Customer“ hierfür die Ressourcen zu Verfügung stellen – also anders als in der Wirtschaft – wo der direkte Nutznießer in der Regel auch die Kosten trägt.

Im öffentlichen Handeln das „Ganze zu denken“ ist u.E. nur sinnvoll auf der Basis eines grundlegenden Menschenbildes und systematischer Annahmen über die menschliche „Natur“. Wenden wir uns zunächst der sozialwissenschaftlichen Bestimmung des Wertbegriffes zu.

„Im allgemeinen dient ‚Wert‘ als Bezeichnung dafür, was aus verschiedenen Gründen aus der Wirklichkeit hervorgehoben wird und als wünschenswert und notwendig für den auftritt, der die Wertung vornimmt, sei es ein Individuum, eine Gesellschaftsgruppe oder eine Institution, die die einzelnen Individuen oder Gruppen repräsentiert.“ (*Baran* 1991, S. 806). Werte dienen für den Einzelnen „als individuelle Orientierungsleitlinien mit Spielräumen für situationsgerechtes Agieren und Reagieren.“ (*Klages*, 1987, S. 40) Soziale Werte sind „sozial entstandene, institutionell normierte und sanktionierte Interpretationskonstrukte zur Präferenzbildung“ (*Lenk*, 1994, S. 185).

In dieser sozialwissenschaftlichen Sicht spielt die subjektive Seite der Wertung eine große Rolle. Dies ist auch für die Public Value-Diskussion der entscheidende Punkt: Um die Wertschöpfung im öffentlichen Sektor zu bewerten, reicht es nicht, auf die „Fakten“ zu verweisen. Wenn entsprechende Bewertungsprozesse nicht dazu führen, dass z.B. öffentliche Investitionen von relevanten Entscheidungsträgern, Meinungsmachern und Experten als „wertvoll“ anerkannt werden, dann kann nicht von Wertschöpfung für das Gemeinwohl gesprochen werden (z.B. tatsächliche vs. erlebte Sicherheit).

Umgekehrt müssen ganz sicher die Fakten stimmen, um zu einer *glaubwürdigen* positiven Bewertung zu gelangen. In dieser Hinsicht ist der Begriff „Public Value Creation“ auch

irreführend: Resultate subjektiver Bewertungsprozesse zur Beziehung zwischen Einzelnen und „Gesellschaft“ in Form von Einstellungen, Meinungen, Zweifel, Ahnungen etc. entziehen sich einer linear-kausalen „Produktionsweise“ im Sinne einer systematischen Transformation eines Gutes in ein Gut mit einem höheren Nutzen. Über die Wertschöpfung in dem hier verstandenen Sinne entscheidet letztlich derjenige, der die Bewertung auf der Grundlage seiner Bedürfnisse und Maßstäbe vornimmt.

Wir halten fest: Public Value wird *erst* dann geschaffen oder zerstört, wenn das individuelle Erleben und Verhalten von Personen und Gruppen so beeinflusst wird, dass dies stabilisierend oder destabilisierend auf Bewertungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das Gemeinschaftserleben und die Selbstbestimmung des Einzelnen im gesellschaftlichen Umfeld wirkt. Public Value entsteht also im Ergebnis von Bewertungsprozessen, die einen kollektiven und in diesem Sinne sozialen Charakter haben und sich nicht allein auf das Individuum beschränken. Eine Auffassung, wonach z.B. „mehr Eigenverantwortung“ der Schlüssel zu bestimmten Gegenwartsherausforderungen ist, ist als „Wert“ erst „durchgesetzt“, wenn es dafür einen Rückhalt bei relevanten sozialen Gruppen, Institutionen und Entscheidungsträgern gibt. Wenn eine solche Bewertung erst einmal etabliert ist, können individuelle Abweichungen erst wieder in einer Phase der Verunsicherung effektiv auf eine solche kollektive Qualität („Zeitgeist“, „gesellschaftliche Norm“) einwirken.

Public Value kann nicht aus statistischen Kenngrößen abgeleitet werden, in denen die Fakten zusammengestellt sind, sondern nur aus den Bewertungen ebendieser Fakten erschlossen werden. Wenn es etwa nicht gelingt, den „Wert“ gesetzlicher Regelungen, (z.B. zum Datenschutz, Rechtskultur), den „Wert“ öffentlicher Investitionen (z.B. Infrastruktur) oder den „Wert“ kultureller Vielfalt (z.B. soziale Integration von Migranten) auch so zu vermitteln, dass diesbezügliche Fakten und eingeforderte Verhaltensweisen eine öffentliche Wertschätzung erfahren, dann kann nicht von *Wertschöpfung* im möglicherweise intendierten Sinne gesprochen werden. Der „Wert“ muss emotional-motivational vermittelt werden, so dass er erfahrbar wird. *Moore* spricht konsequenterweise von Marketing im öffentlichen Sektor als „sozialer Mobilisierung“ (vgl. *Moore* 1995, S. 187f.). Wir verstehen darunter einen Dialog über die Frage, was als „wertvoll“ und anstrebenswert für das Gemeinwesen gelten soll.

Der wesentliche Dreh- und Angelpunkt ist die Frage, wie individuelle Wertungen sozial wirksam, also kollektiv verankert werden und wie umgekehrt in der Gemeinschaft („im öffentlichen Bewusstsein“) vorhandene Einstellungen und Werthaltungen vom Einzelnen so verinnerlicht werden, dass diese zur Richtschnur und innerem Maßstab im Handeln werden. Wir sprechen erst von Public Value, wenn nicht nur der Einzelne, sondern viele Einzelne (Gruppen, Institutionen, Vereine etc.) zu ähnlichen Bewertungen kommen und damit einen Wert und präziser: eine *Bewertung* „teilen“. Public Value ist in diesem Sinne ein „sozialer Mittelwert“, der weder mechanistisch hergestellt werden kann noch sich einer Beeinflussung völlig entzieht. An anderer Stelle haben wir die Dynamik und Beeinflussungsmöglichkeiten von „Werten“ ausführlich beschrieben (*Meynhardt*, 2004).

3. Menschliche Grundbedürfnisse als Soll-Größen der „Wert“-Schöpfung (Public Value)

Wir haben bisher betont, dass Public Values das Ergebnis von subjektiven Bewertungsprozessen sind, die ihren Niederschlag im öffentlichen Bewusstsein finden. Sie prägen

die zwischenmenschliche Kultur und sind Ausdruck gesellschaftlicher Wertedynamik. Public Value-Management heißt folglich, im Dialog und über Formen der öffentlichen Willensbildung gemeinsame Präferenzen und Bedürfnisse zu ermitteln und darauf aufbauend neue Impulse für die Entwicklung von akzeptierten Gemeinwohlwerten zu setzen.

Einerseits ist es in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen nicht möglich, Public Values a priori zu definieren (Schuppert 2002b). Selbst wenn dies versucht würde, sichert dies noch nicht deren handlungswirksame Verinnerlichung. Andererseits reicht es u.E. nicht aus, den Wertschöpfungsbeitrag anhand von prozeduralen Kriterien zu beschreiben. So argumentieren z.B. Bouckaert und Halligan, dass neben dem faktischen Ergebnis das aufgebaute „Vertrauen“ in die Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen als wesentliche Erfolgskriterium von Verwaltungshandeln heranzuziehen ist – „Trust as the ultimate goal of the public sector.“ (2008, S. 26).

Sie ergänzen die Wertschöpfungskette Input-Output-Outcome durch die Ergebnisvariable Vertrauen. Das Handeln von Verwaltung wird letztlich daran gemessen, ob es Vertrauen und Akzeptanz erzeugt. Nicht allein die Wirkung (Outcome) zählt, also z.B. wie stark durch die Aktivitäten der Polizei die Kriminalität gesenkt wurde, sondern auch wie sehr dadurch das Vertrauen steigt, z.B. in dem die Kriminalitätsfurcht sinkt und die Akzeptanz der Polizei steigt. Diese Kette ist freilich äußerst voraussetzungsvoll. So ist bereits die Wirkungskette zwischen Output (z.B. Wieviel Präsenz hat die Polizei pro Betrachtungsperiode gezeigt und welche Maßnahmen ergriffen?) und Outcome (z.B. Welche Wirkung hatte dies?) häufig unklar und von Drittvariablen überschattet und moderiert.

Unabhängig von der Operationalisierungsproblematik jeder Public Value-Erfassung ist die oben schon angesprochene handlungsleitende Auffassung zur „Natur“ des Menschen (Grundannahmen zum bedürfnisbezogenem Handeln des Individuums) notwendig, um Wirkungsannahmen, potenzielle Wertschöpfungschancen und Wertkonflikte zu erkennen. Nicht alles, was etwa vertrauensbildend oder mißtrauensstiftend wirkt, ist ein positiver bzw. negativer Wertbeitrag. Vertrauen ist eine wichtige, für unser Anliegen jedoch nicht zureichende Variable. Um einzelne unternehmerische Ansätze bewertbar zu machen, ist eine differenzierende Betrachtung notwendig.

Dabei bietet es sich an, Wertungen zur Abwägung von Gemeinwohlbelangen als Bewertungen des Beitrags zur Erfüllung, Befriedigung oder Veränderung von menschlichen Grundbedürfnissen zu betrachten. Eine solche Bezugnahme auf übergeordnete bzw. grundlegende Bedürfnisse erweist sich als kaum zu unterlaufende Basis, um hochkomplexe Bewertungsprozesse und -resultate inhaltlich zu strukturieren.

Bedürfnisse werden verstanden als Mangel- bzw. Defizitzustände. Emotional sind sie durch Zustände des Unwohlseins, der Bedrohung, der Anspannung usw. charakterisiert. Ihre Befriedigung geht mit emotional positiv getönten Zuständen einher. In dieser Hinsicht dienen Bedürfnisse als psychische Soll-Größen und sind damit Grundlage für Bewertungsprozesse. Im Einzelfall können vielfach vermittelte Bewertungsprozesse schwerlich auf elementare Grundbedürfnisse zurückgeführt werden. Aber umgekehrt kann man komplexe Sachverhalte jeweils aus Sicht dieser Perspektiven bewerten.

Strukturell betrachtet stellt ein solcher Bewertungsprozess einen „Abgleich“ einer Ist-Größe mit einer tatsächlichen bzw. angenommenen Sollgröße in Form von Idealen, Motiven oder Zielen dar. Entscheidend dabei ist, dass es sich gerade nicht um „objektiv“ richtige Bezugsgrößen im kybernetischen Sinne einer Regulierung von Soll-Ist-Diskrepanzen, sondern um subjektiv bedeutsame emotional-motivational verankerte Wertungen handelt. Eine Sichtung und Zusammenführung der bisherigen Theoriebildung dazu kann

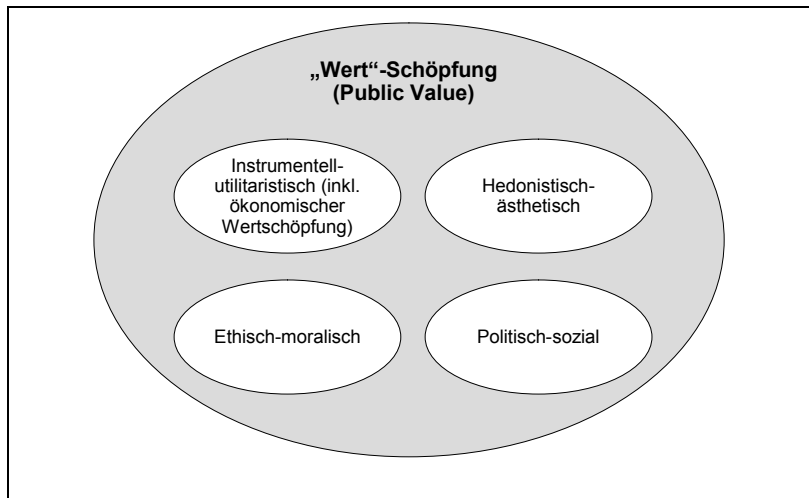
vier stabile Bedürfnisse ausmachen: 1. nach Orientierung und Kontrolle; 2. nach Selbstwerterhalt und -erhöhung; 3. nach zwischenmenschlicher Bindung; 4. nach positiven Erfahrungen (vgl. Meynhardt, 2004, S. 162ff.)

Die Ergebnisse entsprechender Bewertungsprozesse sind analog strukturiert. Es sind also im weitesten Sinne gleichzeitig vier Wertdimensionen angesprochen: 1. instrumentell-utilitaristische Dimension; 2. moralisch-ethische Dimension; 3. politisch-soziale Dimension; 4. hedonistisch-ästhetische Dimension.

Indem wir jede der vier Wertdimension auf korrespondierende Grundbedürfnisse beziehen, kann *jede Wertdimension auch als „Wert“-Schöpfungsdimension* betrachtet werden. Eine Bewertung zum Einfluss auf das Grundbedürfnis nach Orientierung und Kontrolle ist eine instrumentell-utilitaristische Wertung (1.), eine zum Einfluss auf das Selbstwertgefühl eine moralisch-ethische Wertung (2.), eine zur Auswirkung auf zwischenmenschliche Bindungen eine politische-soziale Wertung (3.) und eine zur Frage, inwieweit damit emotionale positive oder negative Erfahrungen verbunden sind eine hedonistisch-ästhetische Wertung (4).

Public Value Creation heißt dann, den (angestrebten) Beitrag in allen vier Dimensionen zu betrachten. Der ökonomische Wert als „Messwert“ ist in diesem Sinne kein Wert und kann am ehesten noch als Teil einer instrumentell-utilitaristischen Wertung gesehen werden, da dieser zunächst Mittel zum Zweck ist und damit einen instrumentell-utilitaristischen Charakter hat. Wenn etwa der Nutzen der Einsparung von Haushaltsmitteln in der Öffentlichkeit nicht positiv bewertet wird, dann ist durch die faktische Verbesserung der Finanzsituation noch kein Public Value geschaffen: *„Wert“-Schöpfung ist mehr als Wertschöpfung*. Abbildung 1 verdeutlicht die ganzheitliche Perspektive:

Abbildung 1: Bestandteile der „Wert“-Schöpfung (Public Value)



Im Alltag des Verwaltungshandelns, wo zusätzlich zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben unternehmerisch und proaktiv das eigene Handeln auf „Wert“-Schöpfungschancen ausgerichtet wird, bedeutet dies eine systematische Auseinandersetzung mit vier Grundfragen (Tabelle 1):

Tabelle 1: „Wert“-Schöpfungsdimension und Grundfragen

„Wert“-Schöpfungsdimension	Grundfragen
Instrumentell-utilitaristisch	a) Welche fachlich-inhaltlichen begründeten Wirkungsannahmen gibt es? b) Welche finanzielle Auswirkung hat der Ansatz/das Projekt?
Moralisch-ethisch	Was ist der beabsichtigte „moralische Nutzen?“ Welches sind entsprechende Risiken?
Politisch-sozial	Welche politischen Chancen und Risiken birgt der Ansatz/das Projekt im relevanten gesellschaftlichen Umfeld?
Hedonistisch-ästhetisch	Welche positiven Erfahrungen ermöglicht der Ansatz/das Projekt im Hinblick auf Ansehen und Leistungsfähigkeit unserer Behörde?

Im Zusammenspiel mit anderen Akteuren beinhaltet diese ganzheitliche „Wert“-Schöpfungsperspektive, zunächst den gemeinsam akzeptierten gesellschaftlichen Wert eines anvisierten Projektes oder einer Initiative herauszuarbeiten. Wie wichtig ist den Beteiligten das Anliegen? Was daran ist gesellschaftlich anstrebenswert? Wo liegen die Potenziale, aber auch Risiken in den vier „Wert“-Schöpfungsdimensionen? Wo verbinden sich Eigeninteressen produktiv mit Gemeinwohlbelangen? Was kann der Einzelne bzw. dessen Institution beitragen?

Diese und ähnliche Fragestellungen zielen darauf ab, die „Wert“-Schöpfung nicht allein auf die Fakten oder finanzielle Aspekte zu reduzieren, sondern die Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven in dennoch systematischer Weise zu thematisieren.

Als Faustregel für öffentliches Handeln gilt: schlechtere Wirkung (im Sinne der sachlich-inhaltlichen Ergebnisse) führt in aller Regeln zu einem Absinken des Public Value. Bessere Wirkung führt jedoch nicht ohne weiteres zu mehr Public Value. Analog gilt: bei optimaler Wirkung ist noch längst nicht gesichert, dass Public Value entsteht. Sicher hingegen ist, dass bei mangelhafter Wirkung über kurz oder lang kein (neuer) Public Value entsteht, sondern dieser eher zerstört wird.

Eine entsprechende „Wertearbeit“ erfordert in Analogie zum *Business Case* der Privatwirtschaft einen *Public Value Case*. Dabei geht es um die Abschätzung von erzielbaren Wirkungen und Abwägung eines realistischen Ressourceneinsatzes unter Beachtung unterschiedlicher Szenarien. In allen vier genannten Bereichen sind Aussagen zu Chancen und Risiken zu treffen. Der Business Case als fachlich-inhaltliche und finanzielle Seite ist also zu ergänzen um einen Moral Case (ethisch-moralische Dimension), Political Case (politisch-soziale Dimension) und einen Experiential Case (hedonistisch-ästhetische Dimension). Erst in der gegenseitigen Abhängigkeit der einzelnen „Cases“ kann die „Wert“-Schöpfung erfasst und beschrieben werden. In dieser Betrachtungsweise konkretisiert sich die Vernetzung unterschiedlicher Perspektiven und individueller Interessen. Mögliche Konfliktlagen zwischen politischen, hedonistischen oder moralischen Bewertungsgesichtspunkten werden *gleichwertig* neben finanziellen und sachlichen Fragen erwogen.

Dass eine solch umfassende Sicht besser für die Bewältigung praktischer Herausforderungen geeignet ist, muss sich im Einzelfall erweisen. Sie scheint allerdings notwendig, wenn man den hohen Anspruch eines systematischen Public Value Managements einlösen möchte. Die ausdrückliche Beschäftigung mit unterschiedlichen Bewertungsperspektiven bedeutet, normative Fragestellungen zum Gegenstand der Auseinandersetzung zu machen, die gesellschaftliche Bedeutung eigenen Handelns zu reflektieren und damit den Dialog über grundsätzlichere Fragen nach dem Sinn und Zweck öffentlichen Handelns zu stimulieren. Eine solche Aktivierung des „Möglichkeitssinnes“ (*Robert Musil*) setzt dar-

auf, *innerhalb* des gesetzlichen Auftrages kreative Potenziale jenseits einer sachlich-technisch einwandfreien Bearbeitung freizusetzen.

4. Resümee

Die Idee des „Public Value“ und der Zielbestimmung von wichtigen Elementen des Verwaltungshandelns als „Public Value Creation“ von Mark Moore hat in den letzten Jahren in unterschiedlichen kulturellen Kontexten (USA, UK, Neuseeland, Australien) und mittlerweile auch in Deutschland eine positive Resonanz erfahren.

Eine Erklärung dafür ist das damit verbundene Versprechen, Verwaltungshandeln in seinem Wert für die Gesellschaft nach einer Phase des primär betriebswirtschaftlich ausgerichteten Modernisierungsansatzes („New Public Management“) wieder umfassender zu bestimmen und vor allem auch positiver zu besetzen. Für eine weiterführende Auseinandersetzung ist es allerdings notwendig, den aus dem privatwirtschaftlichen Zusammenhang entliehenen Begriff der *Wertschöpfung* für die Besonderheiten öffentlichen Handelns nutzbar zu machen.

Wertschöpfung als *gesellschaftliche „Wert“-Schöpfung* kann sich hier nicht beschränken auf ökonomische Werte, also eine Finanzgröße als Erfolgsmaß. Vielmehr muss ein Bezug auf die aus dem gesetzlichen Rahmen abgeleiteten Aufgaben und dem in der Aufgabenwahrnehmung geleisteten Beitrag zum Gemeinwohl hergestellt werden. Die Beeinflussung *gesellschaftlicher Werte* ist dann ein Beitrag zum Gemeinwohl.

Gemeinwohlbelange müssen jedoch innerhalb eines legislativen Rahmens immer wieder neu konkretisiert und ausgehandelt werden. Hier setzt das Public Value-Management als ein *Management von Gemeinwohlwerten* an. Wir sehen es als modernen Ansatz, sich für das Gemeinwohl einzusetzen und über Partikularinteressen hinaus den *Wert für das Gemeinwesen* zu priorisieren. *Public Value als Wertschöpfung zum Gemeinwohl ist für uns Grund und Grenze öffentlichen Handelns*. In dieser Sicht erhält der im täglichen Sprachgebrauch teilweise etwas „angestaubte“ Gemeinwohlbegriff eine pragmatisch-managerielle Ausgestaltung. Es handelt sich dabei nicht um einen lediglich modischen Begriff aus dem anglo-amerikanischen Kontext, sondern um eine generelle Herangehensweise an die Frage, wie der Wert öffentlichen Handelns erzeugt und vermittelt werden kann. Mit der Betonung auf das wertsensible und unternehmerisch geprägte Abwägen von Chancen und Risiken von Projekten und Initiativen erhält das Engagement für das Gemeinwohl eine zeitgemäße Ausprägung, indem die Erarbeitung von gemeinsam getragenen Zielen stärker in den Mittelpunkt des Verwaltungshandelns rückt. Dies ist keineswegs eine völlig neue Perspektive, wohl aber eine keineswegs unumstrittene Akzentverschiebung (Grenzen des Unternehmertums, Messbarkeitsproblem).

Grundlegender Bezugspunkt in diesem Ansatz ist eine Auffassung zur „Natur“ des Menschen, also ein Bild über menschliche Grundbedürfnisse, die stets beachtet und einbezogen werden müssen. Dies gilt für alle Bereiche des Verwaltungshandelns, insbesondere aber wenn der gestalterische Ansatz vor Ort das Erschließen neuer Handlungsfelder zur verbesserten Ausübung des gesetzlichen Auftrages beinhaltet.

Wir haben vier wesentliche Grundbedürfnisse und darauf aufbauend vier Public Value-Perspektiven herausgehoben. Anhand der Befriedigung bzw. Beeinflussung muss sich ein „Wert“-Schöpfungsbeitrag (Public Value) messen lassen. Im Kern bedeutet dies, dass die Schaffung von Fakten (z.B. durch öffentliche Investitionen) nicht ausreicht, um von

gesellschaftlicher Wertschöpfung sprechen zu können. Erst wenn im öffentlichen Bewusstsein die Aktivitäten öffentlichen Handelns auch eine Wertschätzung erfahren, kann von „Wert“-Schöpfung im Sinne eines Einflusses auf in der Gesellschaft verankerte und damit gelebte Werte gesprochen werden. Public Value ist erst „geschaffen“, wenn auf der individuell-psychologischen Ebene entsprechende Veränderungen hervorgerufen werden.

Im praktischen Handeln bedeutet dies, dass die Legitimationsgrundlagen für öffentliches Handeln immer wieder vermittelt, erarbeitet und kommuniziert werden müssen. Man kann sich darauf verlassen, dass die Dinge unterschiedlich bewertet werden. Auf mehr nicht. Deshalb sollte in einem strukturierten Prozess der angezielte Wertbeitrag systematisch auf Chancen und Risiken analysiert werden: In Analogie zum *Business Case* der Privatwirtschaft beinhaltet ein *Public Value Case* Annahmen und Aussagen zum „Wert“-Schöpfungspotenzial in allen vier genannten Bereichen. Hinzu kommt, dass der Public Value-Case auch effektiv kommuniziert werden muss. Damit bekommt die Nutzung von Methoden und Instrumenten des (politischen) Marketings in der öffentlichen Verwaltung einen höheren Stellenwert. All dies stellt besondere Anforderung an die Führungskräfte als Public Value Manager (Meynhardt/Metelmann 2008).

Für die Public Value-Forschung bedeutet dies, 1) das Zusammenspiel zwischen harten Fakten und den psychologischen Bewertungskriterien zu untersuchen bzw. für ein Public Value Management fassbar zu machen, 2) das Verhältnis der einzelnen Bewertungskriterien untereinander zu konkretisieren 3) Formen einer Public Value Kommunikation zu untersuchen 4) Methoden zur Bewertung von Public Values bereitzustellen und vor allem 5) die (sozial)psychologischen Mechanismen der Veränderung und Beeinflussung individueller und kollektiver „Werte“ zu beschreiben.

Literatur

- Baran, Pavel (1991): Werte, in: H.-J. Sandkühler (Hrsg.), Europäische Enzyklopädie zu Philosophie und Wissenschaften (Vol. 4, pp. 805-815). Hamburg: Felix Meiner Verlag, S. 806.
- BBC (2004): Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world. London: BBC.
- Belz, Christian/Bieger, Thomas (Hrsg.) (2004): Customer Value. Kundenvorteile schaffen Unternehmensvorteile, Frankfurt am Main: Verlag moderne industrie.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29, Berlin: edition sigma.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John (2008): Managing Performance. International Comparisons, London: Routledge.
- Collins, Richard (2007): Public Value and the BBC. A report prepared for The Work Foundation's public value consortium, London: The Work Foundation, online: <http://www.theworkfoundation.com/products/publications/publicvalueandthebbc.aspx>, Stand 13.2.2008.
- Copeland, Thomas/Koller, Tim/Murrin, Jack (1994): Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Crabtree, James (2004): The revolution that started in a library, New Statesman, 27. September.
- Eumann, Marc Jan (2007): Erster Public-Value-Test war ‚Bärendienst‘, in: Netzeitung, 15.11.2007, URL: <http://www.netzeitung.de/medien/810131.html>, Stand 13.2.2008.
- Hill, Hermann (2006): Von Good Governance zu Public Leadership, Verwaltung & Management, Heft 2, S. 81-84.
- Hill, Hermann (2007): Public Value Management, in: Brügge-meier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, Bern: Haupt Verlag, S. 373-381.

- Jann, Werner (1995): Al Gore und die Neuerfindung von Regierung und Verwaltung. Lehren für Kontinentaleuropa?, in: *Reinermann, Heinrich* (Hrsg.), *Neubau der Verwaltung, Informationstechnische Realitäten und Visionen*, Heidelberg: Decker, R., S. 145-160.
- Klages, Helmut (1984): Wertorientierung im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen. Frankfurt am Main: Campus
- Lenk, Hans (1994). Von Deutungen zu Wertungen. Eine Einführung in aktuelles Philosophieren. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meynhardt, Timo (2004). Wertwissen: Was Organisationen wirklich bewegt. Münster: Waxmann.
- Meynhardt, Timo/Metelmann, Jörg (2008). Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 14. Jg. Heft 5, S. 246-251.
- Moore, Mark (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge/ MA: Harvard University Press.
- Moore, Mark (2003): The Public Value Scorecard. A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations by Robert Kaplan, Working Paper # 18, The Kennedy School of Government, Harvard University.
- Oakley, Kate/Naylor, Richard/Lee, David (2006): „Giving them what they want: the construction of the public in ‘public value’”, paper presented at “Media and Social Change”, conference organised by the ESRC Centre for Research on Socio-Cultural Change.
- O’Flynn, Janine (2005): A Public Value Framework for Contractual Governance. PUBLIC Issue 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.
- O’Flynn, Janine (2007): From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 66. Jahrgang, Nr. 3, S. 353-366.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph (2001): Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade. Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“ in: *der städte tag* Heft 3/2001, S. 20-22.
- Rhodes, R.A.W./ Wanna, John (2007): The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 66. Jahrgang, Nr. 4, S. 406-421.
- Schuppert, Gunnar Folke (2002a): Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. in: *Münkler, Herfried von/Fischer, Karsten* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in vier Bänden*, Berlin: Akademie Verlag, S. 67.
- Schuppert, Gunnar Folke (2002b): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: *Ders./ Neidhardt, Friedhelm*, *Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz*, Berlin: WZB-Jahrbuch, S. 19-64.
- Smith, Peter (1995): On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, S. 277-310.
- Smith, R.F.I. (2004): Focusing on Public Value: Something New and Something Old, in: *The Australian Journal of Public Administration*, 63. Jahrgang, Nr. 4, S. 68-79.
- Stoker, Gerry (2006): Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?, in: *American Review of Public Administration*, 36. Jahrgang, Nr. 1, S. 41-57.
- Talbot, Colin (2006): Paradoxes and Prospects of ‘Public Value’. Paper vorgelegt beim Tenth International Research Symposium on Public Management vom 10.-12. April 2006 in Glasgow.

Anschrift des Autors: Dr. Timo Meynhardt, Universität St. Gallen, Center for Leadership and Values in Society, Tigerbergstraße 2, CH 9000 St. Gallen
E-mail: Timo.Meynhardt@unisg.ch

Henrik Scheller

Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates?

Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion

Zusammenfassung

Das Schlagwort von der „Politikverflechtung“ steht als Synonym für den vermeintlich reformunfähigen Föderalismus in der Bundesrepublik. Zentrale Kategorien der politischen und wissenschaftlichen Debatte sind „Effizienz“ und „Entflechtung“. Die Tatsache, dass in der Verfassungspraxis aber ständig neue Verflechtungs- und Mischfinanzierungsformen entstehen, führt zu der These, dass Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal von Bundesstaatlichkeit darstellt. Die Anerkennung dieses Faktums – unter Rückbesinnung auf das ursprüngliche Verflechtungstheorem von Scharpf, Reissert und Schnabel von 1976 – eröffnet neue Perspektiven für die dringend erforderliche Neuausrichtung der Reformdebatte.

Schlagnvorte: Politikverflechtung, Entflechtung, Föderalismus, Effizienz, Politikfelder

Abstract

The catch-word of „Politikverflechtung“ (“joint decision making”) stands for the frequently criticized reform resistance of German federalism. The central categories of the political and academic debate are “efficiency” and “disentanglement” (“Entflechtung”). Besides these postulations the political reality is shaped by the permanent development of new cooperation and mixed financing structures of the Bund and the Länder, which stands in a clear contradiction to these dominant theoretical paradigms. This leads us to the thesis that joint decision making is a constitutional characteristic of federal systems. In acknowledging this fact the reform debate could be opened for new perspectives.

Key words: Joint decision making, efficiency, disentanglement, German Federalism, policy-fields

1. Einleitung

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über die föderale Staatsordnung in Deutschland ist so alt wie die Bundesrepublik selber. Ausdruck dieses Dauerreformprozesses in der jüngeren Vergangenheit waren die Verhandlungen der beiden Kommissionen von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ sowie zur „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, die von 2003 bis 2008 tagten. Mehr denn je gewinnt man allerdings den Eindruck, dass die deutsche Föderalismusdiskussion durch eine gewisse Reformmüdigkeit geprägt wird. Die wiederholte Neuauflage altbekannter Reformansätze ist aber auch Ausdruck einer Orientierungslosigkeit. So wird die Diskussion nach wie vor von Leitbildern und Reformvorschlägen dominiert, die bereits in den 1960er Jahren entwickelt wurden und die Debatten bis in die 80er Jahre hinein beherrschten. Zusammengekommen lassen sich diese als „Entflechtungs- und Wettbewerbsparadigma“ bezeichnen. Denn fast schon gebetsmühlenartig fordern Kritiker

des bestehenden Föderalismus mehr Wettbewerb zwischen Bund und Ländern und eine größere Autonomie beider Ebenen. Im politischen Raum haben sich für diese Forderungen bisher eigentümlicherweise keine Mehrheiten gefunden. Dies gründet wohl auch darin, dass der Bruch mit den ausgeprägten historischen Traditionslinien des deutschen Bundesstaates zu groß wäre. Zudem enthalten derartige Modelle kaum adäquate Antworten auf die tiefgreifenden sozioökonomischen, fiskalischen und demographischen Veränderungen, die sich seit der deutschen Wiedervereinigung von 1990 im Ländervergleich vollzogen haben. Ausgangspunkt der Diskussion bildet stattdessen nach wie vor die apodiktische Feststellung, dass der deutsche Bundesstaat zu grundlegenden Reformen nicht fähig sei, weil Bund und Länder sich wechselseitig blockierten. In der politischen Diskussion wird dieser Zustand pauschal mit dem negativ besetzten Terminus der „Politikverflechtung“ umschrieben. Der inflationäre Sprachgebrauch dieses Schlagworts verdeckt dabei den historischen Entstehungskontext und die Details des dahinter stehenden Theorems (*Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976, S. 29*).

Die häufig anzutreffende Behauptung der politischen Handlungsunfähigkeit von Bund und Ländern verstellt aber den Blick für die eigentlichen Restriktionen föderaler Politikgestaltung. Auch die Leistungsfähigkeit und die Vorteile von Verflechtungsstrukturen werden so nur unzureichend gewürdigt. Angesichts der Vielschichtigkeit der meisten politischen Sachfragen scheint diese verengte Perspektive fragwürdig. Denn die Externalitätenfrage, die daraus resultiert, erzwingt nicht selten politische Lösungsansätze über die verschiedenen föderalstaatlichen Ebenen hinweg. Nicht umsonst lässt sich in der Verfassungspraxis beobachten, dass parallel zu den Entflechtungsbemühungen des Gesetzgebers oft neue Verflechtungen geschaffen werden.

Diesem Beitrag liegt deshalb die These zugrunde, dass Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal (moderner) Bundesstaatlichkeit darstellt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag der Politikverflechtungsansatz auch heute noch zum Verständnis der spezifischen Mechanismen, Muster und Prozesse *föderaler* Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat leisten kann. Die Reflexion über die Relevanz dieses Theorems soll deshalb nicht nur auf grundlegende Erkenntnisse und inhärente Defizite des Ansatzes eingehen. Vielmehr sollen auch die teils ungewollten, teils aber auch bewussten Missverständnisse in der politischen und wissenschaftlichen Rezeption beleuchtet werden. Denn diese haben letztlich zur Pervertierung des gesamten Ansatzes geführt. Grundlegende Erkenntnisse zur Notwendigkeit von Kooperationsstrukturen über die verschiedenen föderalen Staatsebenen hinweg, die bereits in den 1970er Jahren zutreffend beschrieben worden sind, wurden auf diese Weise diskreditiert.

Neue Perspektiven für die festgefahrene Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik werden sich nur dann entwickeln lassen, wenn man verstärkt *föderale* Steuerungs- und Governanceprozesse in den einzelnen Politikfeldern in den Fokus nimmt. Das Hauptaugenmerk muss dabei auf die Frage nach einer stärkeren Optimierung und Legitimierung bestehender Verflechtungsstrukturen gerichtet werden. Eine solche Analyse von Akteurskonstellationen und Problemstrukturen leistet dann im Idealfall einen Beitrag zur notwendigen Differenzierung in der Föderalismusdiskussion. Auf dieser Grundlage ließe sich anschließend der enge Horizont der deutschen Bundesstaatsdebatte öffnen. Denn die Frage nach notwendigen Folgerungen, die aus den globalen Herausforderungen wie z.B. dem demographischen Wandel, dem Klimawandel und neuen Governanceformen für das Kompetenzgefüge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gezogen werden müssen, wird bisher viel zu wenig thematisiert.

2. Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und Verfassungspraxis

Verflechtungen zwischen Bund und Ländern – verstanden als verpflichtende oder freiwillige Kooperation zwischen den staatlichen Ebenen – gelten als eine zentrale Ursache für die (vermeintliche) Reformresistenz des deutschen Bundesstaates. Kritiker weisen immer wieder darauf hin, dass sich diese strukturellen Eigenarten des politischen Systems im Zusammenwirken mit ausgeprägten Unitarisierungstendenzen (Vereinheitlichung) seit Bestehen der Bundesrepublik beständig verstärkt hätten (*Hesse 1962; Abromeit 1993*). Nicht umsonst wird deshalb oft auf die Metaphern von der „Einbahnstraße“, dem angeblichen „Geburtsfehler der föderalen Ordnung“ oder der „Politikverflechtungsfalle“ zurückgegriffen. Diese Begrifflichkeiten suggerieren eine Statik und Unbeweglichkeit des politischen Systems, die in einem merkwürdigen Widerspruch zu unzähligen Reformen auf Bundes- und Länderebene stehen. Dazu zählen auch die groß angelegten Reformen der letzten Jahre in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie der Finanz- und Steuerpolitik.

In der deutschen Föderalismusdebatte ersetzt die Forderung nach einer pauschalen „Entflechtung“ bestehender Koordinations- und Kooperationsstrukturen von Bund und Ländern inzwischen den Diskurs über normative Leitbilder. Denn der allgemeine Verweis auf eine Kompetenzentflechtung der verschiedenen Ebenen tritt an die Stelle des politisch-kulturellen „framings“ (*Benz 2005, S. 207*). So sucht man vergeblich nach ernsthaften Versuchen, die Notwendigkeit des Föderalismus in einer zukunftsgerichteten Art und Weise politisch-kulturell zu begründen. Und dies, obwohl der deutsche Föderalismus schon heute vor globalen Herausforderungen steht. Zu diesen zählen neben den Folgen des demographischen Wandels, die fiskalische Sondersituation der ostdeutschen Bundesländer und die demokratischen Legitimitätsdefizite des europäischen Mehrebenensystems. *Arthur Benz* hat deshalb mit Blick auf die Verhandlungen zur Föderalismusreform I in den Jahren 2003 bis 2006 nicht umsonst von dem Dilemma der „Entflechtungsfalle“ gesprochen (*Benz 2008*). Diese Feststellung lässt sich mittlerweile problemlos auf die Föderalismusreform II übertragen. Das eigentliche Dilemma bestand dabei darin, dass in beiden Beratungsprozessen die eindeutige Trennung und Zuordnung der Kompetenzen von Bund und Ländern zur obersten Maxime erhoben wurde. Sachpolitische Erwägungen und Besonderheiten der einzelnen Politikfelder spielten dabei nur eine nachgeordnete Rolle. So beanspruchten z.B. in der Bildungspolitik nicht nur der Bund, sondern vor allem auch die Länder jeweils mehr autonome Gestaltungsmöglichkeiten für sich. Allerdings blieb dabei beispielsweise die Frage, ob darin – mit Blick auf eine Verbesserung der vergleichsweise schlechten PISA-Ergebnisse Deutschlands – ein sinnvoller Ansatz bestehe, weitgehend ausgeklammert. Dass die Föderalismusreform I im Dezember 2004 in einem ersten Anlauf scheiterte, dürfte nicht zuletzt dieser dogmatischen Fixierung auf die „Entflechtungsmaxime“ geschuldet gewesen sein. Ähnliches gilt für die Verhandlungsergebnisse, die schlussendlich zum 1. September 2006 in Kraft getreten sind und bereits heute erste gravierende Defizite erkennen lassen.

In der Vergangenheit wurde in Analysen zum deutschen Föderalismus die Verbindung zu Akteursnetzwerken und Entscheidungsfindungsprozessen in einzelnen Politikfeldern immer stärker vernachlässigt. Stattdessen verblieb die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung oft ausschließlich auf der kompetenzrechtlichen Metaebene. Umgekehrt kamen Policy-Analysen oft ohne eine hinreichende Berücksichtigung der fö-

deralen Dimension aus. Aber auch Fragen der demokratischen Legitimität sowie der politischen Kultur wurden in der Föderalismusforschung oft vernachlässigt (*Benz* 2001, 37ff.). Da es sich dabei um politische Einflussvariablen handelt, die meist nur isoliert betrachtet werden, bleibt auch ihr Erklärungsgehalt für die Outputs, Outcomes und Impacts föderaler Politikgestaltungsprozesse in einzelnen Politikfeldern oft ungenutzt (*Schneider/Janning* 2006, 15). Da die Föderalismusdebatte in der Bundesrepublik nicht unwesentlich von Ökonomen beeinflusst wird, liegt das Hauptaugenmerk des Diskurses nach wie vor auf einer möglichen Effizienzsteigerung und Optimierung der Entscheidungsstrukturen von Bund und Ländern (stellvertretend: *Seitz* 2008, 154; *Fuest* 2008, 119ff.; bereits früher: *Kronberger Kreis* 2000; *Bertelsmann Stiftung* 2000). Den Maßstab dafür bilden meist demokratietheoretische Idealvorstellungen und Modellannahmen (*Scheller* 2005: 75ff.). Ein radikaler Abbau bestehender Verflechtungsstrukturen – wie von Vertretern der Finanzwissenschaft seit langem gefordert – lässt sich dennoch kaum ausmachen.

In der Darstellung in den Medien wird der Anschein erweckt, als ob politische Verhandlungsprozesse langwieriger, komplexer und intransparenter geworden sind. Die Abfolge politischer Reformmaßnahmen in ein und demselben Politikfeld hat sich aufgrund einer gesunkenen Halbwertszeit von Gesetzen offenbar verkürzt. In immer kürzeren Abständen scheint ein gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf erforderlich. Das Steuerrecht sowie die Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik zählen dabei zu den prominentesten Beispielen. Allerdings verweist bereits Scharpf darauf, dass dieses Phänomen zwei Ursachen haben kann. Eine Ursache liegt möglicherweise in den Besonderheiten der föderalen Struktur begründet. Diese kann aufgrund einer spezifischen Akteurskonstellation eine inhärente Tendenz zur Selbstblockade aufweisen. Eine andere Problemursache kann aber in der Komplexität einzelner Regelungsmaterien bestehen. Dann wären es die Problemstrukturen, die die politischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in der Bundesrepublik prägen. Scharpf kommt zu der fast schon banalen Feststellung, dass sich „Mehr-Ebenen-Probleme“ nicht durch „Ein-Ebenen-Entscheidungsstrukturen“ optimal verarbeiten lassen (*Scharpf* 1976, S. 29). Eine grundlegende Erkenntnis des Politikverflechtungsansatzes besteht deshalb in der Einsicht, dass das ökonomische Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ eine Idealvorstellung bleiben muss. Denn der Personenkreis, der politische Entscheidungen trifft, wird nur selten mit demjenigen deckungsgleich sein, der die Kosten für diese Entscheidungen zu tragen hat und von entsprechenden Leistungen profitiert.

3. Politikverflechtung: Begriffsdefinition und Typologisierung

Angeichts des fast schon inflationär benutzten „Verflechtungsbegriffes“ in der deutschen Föderalismusdebatte, scheint eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Definition dieses Terminus durchaus erhellend. *Scharpf* definierte „Politikverflechtung“ 1976 „als eine der verfügbaren Möglichkeiten, den Steuerungsbedarf dezentralisierter Entscheidungssysteme zu befriedigen und damit spezifische Problemerzeugungstendenzen abzubauen“ (*Scharpf* 1976, S. 21 (kursiv nur hier)). Auffällig an dieser ursprünglichen Definition sind die neutrale Konnotation und der Hinweis, dass es sich um eine der verfügbaren Optionen handelt, um politischen Problemdruck zu minimieren. *Scharpf* unterscheidet in dieser Definition zwischen einer systemischen Ebene einerseits und spezifischen Problemstrukturen

andererseits. Das der Begriff der „Politikverflechtung“ heute einen so negativen Beigeschmack aufweist, gründet nicht zuletzt in der Weiterentwicklung des ursprünglichen Theorems. So hat *Scharpf* Mitte der 1980er Jahre selber das Bild von der „Politikverflechtungsfalle“ geprägt. Den Hintergrund dazu bildete der damals zunehmende Einfluss der EG auf die deutsche Politikgestaltung. Als „Politikverflechtungsfalle“ wird dabei eine Entscheidungsstruktur verstanden, die zwei oder mehr Ebenen umfasst“. Aus „ihrer institutionellen Logik heraus (erzeugt diese) systematisch (...) ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen“. Zugleich ist sie unfähig, „die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern (...)“ (*Scharpf* 1985, S. 350). Danach wurde also in der europäischen Ebene vornehmlich ein weiterer Akteur gesehen, der die ohnehin schwerfällige Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik zusätzlich erschwert. Ein Ausweg aus dieser institutionellen Unbeweglichkeit sei kaum mehr möglich. *Scharpf* hat mit dieser Begriffsbildung einen Gutteil selber zur Diskreditierung seines eigenen Ansatzes beigetragen.

In der Fixierung auf die Verflechtungsproblematik in der deutschen Föderalismusdiskussion wird oft vernachlässigt, dass *Scharpf* in seinem ursprünglichen Ansatz zwischen drei verschiedenen Verflechtungsformen differenziert hat. Dazu zählt die „horizontale Verflechtung“, die Ausdruck in einer Selbstkoordination der Länder findet. Von einer „hierarchischen Verflechtung“ lässt sich sprechen, wenn zwischen einer übergeordneten Ebene sowie mehreren untergeordneten Einheiten ein Subordinationsverhältnis besteht. Im Gegensatz dazu dienen „Verbundsysteme“ einer gleichberechtigten politischen Teilhabe von Bund und Ländern am Gesetzgebungsprozess (*Zintl* 1999, S. 471f.). Diese letzte Verflechtungsform prägt bekanntermaßen die verschränkte Kompetenzwahrnehmung von Bund und Ländern im deutschen Bundesstaat. In einer Fortentwicklung von *Scharpf*s Überlegungen lassen sich darüber hinaus funktionale und fiskalische sowie formelle und informelle Verflechtungsformen unterscheiden. Außerdem stellen die zunehmenden Verflechtungen zwischen den Politikfeldern eine weitere Form der Vernetzung dar, die immer mehr an Bedeutung gewinnt. Allerdings hat diese Entwicklung selbst in der Policy-Forschung bisher nur wenig Berücksichtigung gefunden.

In der Verflechtungsdiskussion wird nur selten gewürdigt, welche Folgen die „funktionale Aufgabenteilung“ zwischen Bund und Ländern für die föderale Politikgestaltung hat, für die sich der Grundgesetzgeber 1949 ganz bewusst entschieden hat. Danach sind die Gesetzgebung und der Gesetzesvollzug unterschiedlichen Ebenen zugeordnet worden. Diese Entscheidung erzwingt förmlich eine Kooperation zwischen den Gliedern des Bundesstaates. Auch die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung über den Bundesrat ist deshalb folgerichtig, da diese über eine nahezu exklusive Verwaltungshoheit verfügen.

Nicht erst seit den Verhandlungen zur Föderalismusreform I stehen vor allem institutionelle Verflechtungsstrukturen im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung und des wissenschaftlichen Interesses. Fiskalischen Verflechtungen wird dagegen viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt – gerade auch von der Politikwissenschaft (*Scheller* 2005, S. 91ff.). Dabei handelt es sich nicht nur um eine „Ressourcenverflechtung“, für die beispielhaft der große Steuerverbund steht. Dieser stellt sicher, dass Bund, Länder und Gemeinden jeweils einen Anteil am Aufkommen der drei Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) erhalten (*Helms* 2006, S. 122f.). Vielmehr handelt es sich auch um eine Unzahl filigraner einfachgesetzlicher Verzahnungen zwischen den verschiedenen Regelsystemen der Finanzverfassung. Diese begründen ihrerseits institutionelle Kooperations- und Verflechtungsstrukturen. In den meisten Fällen geht damit

eine Beschneidung der finanz- und haushaltspolitischen Autonomie der einzelnen Ebenen einher.

Eine weitere Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen verschiedenen Verflechtungsformen bietet deren Formalisierungsgrad. So lässt sich ganz allgemein zwischen formellen und informellen Kooperationsformen differenzieren. Allerdings wirft dies die grundlegende Frage auf, ab welchem Kooperationsgrad eigentlich von politisch-institutionellen Verflechtungen gesprochen werden kann. Definiert man Politikverflechtung als Verschränkung von Entscheidungskompetenzen von Bund und Ländern, so lässt sich ein telefonischer Kontakt oder der Austausch von Positionspapieren auf der Arbeitsebene der Fachverwaltungen schwerlich schon als Verflechtung bezeichnen. Gleichwohl entfalten Absprachen und Verhandlungsergebnisse, die in den unzähligen Koordinierungsgremien von Bund und Ländern getroffen werden, oft eine präjudizierende Wirkung – selbst wenn die formalen Entscheidungen darüber im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren getroffen werden. Diese Frage zeigt, wie abstrakt der Verflechtungsbegriff in seiner pauschalen Verwendung bleibt und wie diffizil es ist, dieses Phänomen begrifflich fassen zu wollen. Für ein vertieftes Verständnis föderaler Politikgestaltungsprozesse ist die Suche nach Kategorisierungsparametern gleichwohl unumgänglich.

4. Grundlegende Annahmen des Politikverflechtungsansatzes

Im Mittelpunkt des ursprünglichen Politikverflechtungstheorems von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* stand vor allem eine Analyse von institutionellen Verflechtungsstrukturen in Form von Planungs- und Finanzierungsverbünden zwischen Bund und Ländern. Grundlegend war dabei die Annahme, dass von „einer prinzipiellen Gleichartigkeit aller Dezentralisierungsprobleme“ nicht ausgegangen werden könne. Ebenso könnten „für alle Problemarten (nicht) die gleichen Lösungsstrategien erfolgreich sein“. Denn es bestehe eine immer stärkere „Inkongruenz zwischen Problemzusammenhängen und Handlungsräumen“ (*Scharpf* 1976, S. 25 und 22). Folglich erzeugen spezifische Probleme nicht nur ihre je eigenen Strategien und Muster der politischen Problem- und Konfliktverarbeitung. Vielmehr bringen sie auch entsprechende Ergebnisse (Outputs und Outcomes) hervor. Diese Feststellung impliziert zugleich einen Hinweis auf die unzähligen Interdependenzen, die zwischen den einzelnen Politikfeldern bestehen und entsprechende Konflikte mit der gesetzlichen Kompetenzverteilung begründen können. Auch vor diesem Hintergrund scheint die pauschale Forderung nach umfassender Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern, die immer wieder anzutreffen ist, fragwürdig.

Scharpf unterscheidet zwischen vier Problemtypen (ebd., S. 25ff.). Bei der politischen Verarbeitung dieser Problemtypen kommen spezifische Muster und Mechanismen zur Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen, zur Konsensbildung und zur Konfliktregelung zum Tragen. Erst diese Mechanismen stellen die Funktions- und Handlungsfähigkeit des politischen Verhandlungssystems mit seinen institutionellen Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sicher. Diese ursprüngliche Feststellung des Politikverflechtungsansatzes ist bedeutsam. Denn in der heutigen Rezeption wird immer wieder die Blockadeanfälligkeit verflochtener Strukturen hervorgehoben. *Scharpf* kommt in diesem Kontext hingegen zu dem Schluss, dass „Verbundsysteme“ unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung von dezentralen und zentralen Interessen eine „höhere Leistungsfähigkeit“ aufweisen als andere Verflechtungsformen (ebd., S. 41).

Die eigentliche Leistung des ursprünglichen Politikverflechtungsansatzes besteht deshalb in der erstmaligen Beschreibung, Analyse und Systematisierung dieser Verhandlungsstrategien einschließlich ihrer Folgewirkungen für die Politikgestaltung von Bund und Ländern. Zu diesen Mechanismen zählt z.B. die Verringerung der Akteure, die an politischen Verhandlungen zu beteiligen ist. Dies kann durch eine Entflechtung bzw. klare Kompetenzabgrenzung, eine „Bilateralisierung“, eine Externalisierung oder Spezialisierung der zu verhandelnden Probleme erfolgen. Eine weitere Möglichkeit stellt die Reduzierung der Entscheidungsalternativen dar. Dies kann durch eine Form der „negativen Koordination“, eine Entscheidungs-Segmentierung oder die „Koordination von unten“ erfolgen. Zu den konfliktminimierenden Entscheidungsregeln zählen der Erhalt bestehender Strukturen, die (finanzielle) Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten, die Wahrung bestehender Besitzstände, eine Vertagung möglicher Konflikte und der vollständige Verzicht auf eine Reformmaßnahme (*Scharpf* 1976, S. 54ff.; aber auch *Scharpf* 1985, S. 328f.).

Ein besonderes Problem in verflochtenen Systemen stellt die Lösung von Konflikten dar. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die „Wahrscheinlichkeit der Nicht-Einigung“ in einem politischen Sachkonflikt mit der Anzahl der unabhängig Beteiligten steigt, von deren Zustimmung eine entsprechende Entscheidung abhängig ist (*Scharpf* 1976, S. 42). Dasselbe Problem tritt mit der steigenden Zahl von „ungleichartigen und interdependenten“ Entscheidungsalternativen auf, über die gleichzeitig entschieden werden muss. Besondere Schwierigkeiten wirft das Zusammenfallen beider Parameter auf. Umgekehrt „kann gerade die Verfügbarkeit mehrerer von einander unabhängiger Entscheidungskomplexe Kompensations- und Kompromißmöglichkeiten bieten, die die Konsensbildung im Ganzen erleichtern“ (ebd., S. 44).

5. Defizite in der Rezeption und Weiterentwicklung des Politikverflechtungsansatzes

In der heute gängigen und verkürzten Rezeption des Politikverflechtungsansatzes, die die politische Auseinandersetzung prägt, gelten politische Verflechtungsstrukturen per se als suboptimal. Entsprechende Outputs bzw. Outcomes werden grundsätzlich als unzureichend eingestuft. Eine Verbindung zwischen der Input-Seite und der Output- bzw. Outcome-Seite des politischen Verhandlungsprozesses wird nur selten konsequent hergestellt. Empirisch-vergleichende Analysen zur Performanz föderaler Systeme weisen allerdings längst kein so eindeutiges Bild auf (*Ehlert* 2007). Im politikwissenschaftlichen Diskurs überwiegt inzwischen vielmehr die Einschätzung, dass föderale Systeme in ihrer Leistungsfähigkeit zumindest nicht per se schwächer sind, als unitarisch oder dezentral strukturierte Staaten (*Benz* 2001, S. 40).

Die Input-Fokussierung der heutigen Politikverflechtungsdiskussion zeugt von einem sehr funktionalen bzw. statischen Institutionenverständnis. Vor allem auf der Arbeitsebene des politischen Systems lässt sich aber beobachten, dass politische Institutionen nicht dauerhaft von Bestand sein müssen: Als Reaktion auf die sich verändernden Rahmenbedingungen werden oft bestehende Institutionen mit neuen Aufgaben betraut oder ganz aufgelöst. In der Folge werden nicht selten neue Abstimmungs- und Kooperationsstrukturen geschaffen. Politische Institutionen befinden sich somit in einem permanenten Anpassungsprozess (*Benz* 1984, S. 58). Dieser Eigendynamik von Institutionen wird von poli-

tikwissenschaftlicher Seite oft viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ähnliches gilt für die Frage, wie neue Institutionen entstehen bzw. wann und warum bestehende Institutionen Reformen unterzogen werden. Weitgehend unklar ist z.B. nach wie vor, unter welchen Bedingungen (neue) Verflechtungsstrukturen entstehen. Inwieweit handelt es sich dabei um Top-down- bzw. möglicherweise auch um Bottom-up-Entwicklungen? Denn weitgehend unbekannt sind beispielsweise die Motive von Kommunen und Ländern, sich gezielt in Politikverflechtungs- und Netzwerkstrukturen mit den jeweils übergeordneten Ebenen einzubinden bzw. einbinden zu lassen. Nicht selten eröffnet sich damit eine (der letzten verbliebenen) Möglichkeiten der politischen Mitwirkung und Interessenvertretung.

Die Forderung nach klarer Kompetenztrennung von Bund, Ländern und Gemeinden, die insbesondere von der Finanzwissenschaft erhoben wird, gibt nur unzureichende Antworten auf die Frage der *politischen* Externalitäten. Diese Problematik prägt aber die politische Aufgaben- und Konfliktbewältigung in besonderer Weise. Bereits *Scharpf* hat sie deshalb grundlegend beschrieben und dabei auf die ökonomische Theorie des Föderalismus Bezug genommen. Denn wie lassen sich politische Sachfragen von einzelnen Gebietskörperschaften sowohl sachgerecht als auch ökonomisch effizient lösen, wenn sie die Grenzen dieser politischen Einheit aufgrund ihrer geographischen, finanziellen und kompetenzrechtlichen Tragweite überschreiten? Heute werden politische Verhandlungen – mehr denn je – durch internationale Governance- und Rechtsetzungsprozesse, die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, die chronische Ressourcenknappheit der öffentlichen Haushalte sowie einen enormen medialen Druck geprägt. Daraus resultiert eine Beschneidung der autonomen Gestaltungsspielräume der Akteure im föderalen System.

Die Frage, wie sich der institutionelle Verflechtungsgrad in einem föderalen System messen lässt, ist äußerst diffizil. Dies gründet bereits in der Schwierigkeit, ob Politikverflechtung als struktureller Zustand bzw. als prozessualer Vorgang gefasst werden muss. Der häufig anzutreffende Verweis auf die geschätzte Anzahl an Bund-Länder-Institutionen enthält weder eine Aussage zur Intensität, noch zur Qualität von Kooperations- und Koordinationsformen. Das Grundproblem dahinter bildet offenbar die Dynamik von Verflechtungsstrukturen. Zudem ist auch die Funktionsweise des „Kapillarsystems“ bundesstaatlicher Verflechtungsstrukturen in der Vergangenheit nur spärlich ausgeleuchtet worden. Dies wirft die Frage auf, inwieweit sich die Dynamik institutioneller Verflechtungsstrukturen überhaupt erfassen lässt. Gibt es Indikatoren, mit denen sich die Qualität der Verflechtungsperformanz messen lässt? Kann im Idealfall möglicherweise sogar eine „Logik der strukturellen Veränderungen in der Staatsorganisation“ ausgemacht werden? (*Benz* 1984, S. 53)

Das zentrale und nach wie vor ungelöste Problem föderaler Mehrebenensysteme bildet die demokratische Legitimität und die damit verbundene Kontrolle institutioneller Verflechtungsstrukturen. Hier wird eine grundlegende Diskrepanz erkennbar. Auf der einen Seite steht die demokratiethoretisch nachvollziehbare Forderung nach Transparenz und klarer Zuordnung politischer Verantwortlichkeiten. Auf der anderen Seite steht dem die föderale Eigendynamik von institutionellen Verflechtungsstrukturen in der Staatspraxis gegenüber. Diese wird durch die permanente Gleichzeitigkeit von Verflechtungs- und Entflechtungsvorgängen geprägt, die auch immer Zentralisierungs- und Dezentralisierungswirkungen entfalten. In diesem Kontext kann auch das Konstrukt der „Output-Legitimität“ nicht wirklich befriedigen. Denn unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten unterstreicht es die ohnehin exekutivföderalistische Schlagseite des politischen Systems

der Bundesrepublik. Der vielfach beklagte Einflussverlust der Landesparlamente und „der Bürger“ wird dabei billigend in Kauf genommen.

Gleichwohl berührt dieser Punkt die wesentlichen Funktionsbedingungen föderaler Verbundsysteme. Diese setzen immer die freiwillige Bereitschaft von mindestens zwei Einheiten bzw. Ebenen voraus. Der vielfach beklagte Kompetenzverlust der Länder im Allgemeinen und der Landesparlamente im Besonderen ist damit auch zu einem Gutteil selbst verursacht. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesländer scheinbar freiwillig auf Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich ihrer ureigensten „Hausgüter“, wie z.B. der Bildungspolitik, verzichten, stellt sich die Frage, ob die Ursachen dafür systemischer Natur sind oder in entsprechenden Problemstrukturen begründet liegen. Wie so oft, dürfte es sich um eine Mischung handeln.

6. Ermöglichende Aspekte der Politikverflechtung

Neben der allgemeinen Kritik an der Politikverflechtung gerät oft in den Hintergrund, dass Mechanismen, die eine Kooperation und Koordination über mehrere Staatsebenen hinweg ermöglichen, auch positive Effekte haben können. Über *Scharpfs* Verständnis hinausgehend, bilden politische Verflechtungsstrukturen – nicht nur in Bundesstaaten, sondern auch in Einheitsstaaten – notwendige Diskurs- und Kommunikationsforen. Diese ermöglichen sowohl den horizontalen als auch den vertikalen Austausch sowie die Verarbeitung und Diffusion von Informationen (*Blancke* 2004, S. 195ff.). Eine steigende Zahl an Akteuren, die an politischen Verhandlungen beteiligt werden muss, hat allerdings Vor- und Nachteile. Einerseits können auf diese Weise entsprechender Sachverstand sowie Verwaltungserfahrungen mobilisiert werden. Zudem lassen sich politische Akzeptanz und Vertrauen aufbauen und eine intensive Kontrolle von politischem Handeln sicherstellen – auch wenn diese meist ausschließlich exekutivisch geprägt ist. Andererseits steigt „mit der Zahl (...) unabhängiger Beteiligter, deren Zustimmung für eine Entscheidung notwendig ist“ zugleich „die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Einigung (...)“ (*Scharpf* 1976, S. 42). In der Folge lassen sich dann die hinlänglich beschriebenen Negativfolgen von Verflechtungsstrukturen beobachten.

Politikverflechtung – verstanden als notwendiges Diskurs- und Kommunikationsforum zur föderalen Politikgestaltung – führt in letzter Konsequenz auch das Entflechtungsziel ad absurdum. Denn ein politisches System ohne (föderale) Verflechtungsstrukturen wäre wohl kaum zu einem problemangemessenen Informationsaustausch und einer entsprechenden Entscheidungsfindung in der Lage. Weder eine hierarchisch gegliederte Einheitsstruktur noch eine strikte interstaatliche Kompetenztrennung von Bund und Länder stellen ernsthafte Alternativen dar. Unabhängig davon ist zu fragen, wie man die Diffusion von Informationen in einer Welt moderner Kommunikations- und Informationstechnologien unterbinden wollte.

Besonders im finanzpolitischen Bereich dienen Verflechtungsstrukturen als eine Art „Haftungsverbund“, mit dem Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam fiskalische Ausfallrisiken abfedern. In diesem Verständnis bietet Politikverflechtung eine Gewähr für Stabilität und das gewisse Maß an unverzichtbarer Homogenität, das notwendig ist, um die bundesstaatliche Einheit zu gewährleisten. Damit ist eine Verbindung zur politischen Kultur aufgezeigt. Denn inwieweit muss Politikverflechtung möglicherweise auch als Ausdruck einer politischen Kultur in der Bundesrepublik gedeutet werden, die eine aus-

geprägte Neigung zu (finanziellem) Ausgleich und bundesstaatlicher Einheit aufweist? Schließlich gilt die Bewältigung von Heterogenität durch gleichberechtigte Einbindung aller Glieder als eines der föderalen Urprinzipien. Spinnt man diesen Gedanken fort, stellt sich eine weitere Frage: Inwieweit können Verflechtungsstrukturen einen Beitrag zur Akzeptanz sowie zur Legitimität von politischen Outputs und Outcomes föderaler Politikgestaltungsprozesse leisten? Unabhängig davon weist das föderale System mit seiner inkrementalistischen Anpassungsfähigkeit in Zeiten nahezu permanenter Sozialstaatsreformen eine Stabilität auf, die in der gegenwärtigen Entflechtungs-Debatte selten als Eigenwert gewürdigt wird. Die Politikverflechtungskritik hingegen erkennt in diesen Vorzügen vor allem die Gefahr von politischer Selbstblockade und Stillstand. Zudem bestehe für die handelnden Akteure die Möglichkeit, Verantwortlichkeiten zu verwischen bzw. auf andere Akteure oder Ebenen abzuwälzen (*Berthold* 2005; *Bertelsmann Stiftung* 2001).

7. Fazit und Ausblick

Der Politikverflechtungsansatz hat in seiner ursprünglichen Fassung den Blick für die Eigenarten der föderalen Problem- und Konfliktverarbeitung in der Bundesrepublik geschärft. Ein Verdienst des Ansatzes bleibt die systematische Kategorisierung grundlegender politischer Konsensfindungs- und Konfliktvermeidungsstrategien. Diese müssen vor allem als Antwort auf die politische Externalitätenfrage im föderalen Mehrebenensystem verstanden werden: Politische Akteure sind zur Lösung von Sachfragen immer wieder darauf angewiesen, über ihren eigenen Kompetenzbereich hinweg mit Akteuren der anderen Verfassungsebenen zu kooperieren. Auch *Scharpfs* dezidierte Unterscheidung zwischen den strukturellen Eigenarten des föderalen Systems einerseits und den politikfeldspezifischen Problemstrukturen andererseits stellt eine gleichermaßen einfache wie wegweisende Erkenntnis dar. Im Interesse einer Differenzierung und Versachlichung der aktuellen deutschen Föderalismusdiskussion müsste dieser Hinweis wieder viel stärkere Berücksichtigung finden.

In den vergangenen Jahrzehnten ist in der Rezeption des Politikverflechtungsansatzes leider eine zentrale Grundannahme immer stärker aus dem Blickfeld geraten. *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* gingen ursprünglich von der „Vermutung aus, dass unterschiedliche Problemarten unterschiedliche Anforderungen an das politische System stellen“. Zugleich seien „unterschiedliche Entscheidungsstrukturen in unterschiedlichem Maße geeignet“, auf „die Anforderungen unterschiedlicher Probleme zu reagieren“. Deshalb würden „die systematische Kombination einer Typologie der Problemarten und einer Typologie der Entscheidungsstrukturen (...) wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer problemorientierten, praxisrelevanten Politik- und Verwaltungswissenschaft“ darstellen (*Scharpf* 1976, S. 10 und 17). Dem Politikverflechtungsansatz ist leider das Gegenteil widerfahren: Der Verflechtungsbegriff ist aus der Wissenschaft „ausgewandert“, von der Politik instrumentalisiert und auf das Blockade-Phänomen verkürzt worden. Die ursprünglich neutrale Konnotation *Scharpfs* ist nicht zuletzt durch seine eigene Konstruktion von der „Politikverflechtungsfalle“ ins negative Extrem verkehrt und desavouiert worden.

Die grundlegende Schwierigkeit bei der Analyse föderaler Verhandlungssysteme liegt offenbar in der gleichmäßigen, aber äußerst filigranen Druck- und Zugverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, Verfassungsebenen, Parteien usw. Diese Ordnung

ist auf ein machtpolitisches Gleichgewicht gerichtet, das nicht zu sehen ist und sich allenfalls aus den sichtbaren Verflechtungsstrukturen erahnen lässt. So kommt es, dass das föderale Mehrebenensystem in der Diskussion immer wieder per se für vermeintlich suboptimale Policy-Outputs und Policy-Outcomes verantwortlich gemacht wird (*Schultze* 2001, 384). Die vernetzte Komplexität einzelner politischer Sach- und Problemstrukturen wird dabei heute – im Gegensatz zum Ansatz von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* – selten hinreichend gewürdigt. Oft weisen politische Sachfragen aber bereits inhärente Ziel- und Interessenkonflikte auf, die verfassungskonform und im Interesse des Gemeinwohls zu bewältigen sind. Vor diesem Hintergrund bleibt der Ruf nach einer Neuordnung der institutionellen Rahmenbedingungen in Form einer umfassenden Kompetenzentflechtung föderaler Zuständigkeiten zu allgemein. Denn ohne eine sachpolitische Problemanalyse lassen sich adäquate Problemlösungsmechanismen kaum entwickeln.

Angesichts dieser Dominanz des Entflechtungs-Paradigmas stellt sich die Frage, wie sich die festgefahrene Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik aufbrechen lässt. Zunächst müsste wohl der politische Kompromiss als konstitutives Wesensmerkmal von föderalen Verhandlungssystemen wieder stärkere Anerkennung erfahren. Im Kern berührt diese Frage die politische Kultur, die bekanntermaßen allenfalls langfristigen Veränderungen unterliegt. Hier besteht zudem ein grundlegender Konflikt. Auf der einen Seite ist die heutige Rezeption des Politikverflechtungsansatzes stark inputorientiert, da sie vornehmlich institutionelle Verflechtungsstrukturen fokussiert und per se von suboptimalen Policy-Outcomes ausgeht. Die politische Kultur in der Bundesrepublik ist auf der anderen Seite hingegen stark outputgeprägt. Denn der vermeintlich suboptimale Kompromisscharakter politischer Verhandlungsergebnisse wird oft kritisiert. Die Eigenarten der institutionalisierten Entscheidungsfindung werden dabei jedoch selten hinreichend berücksichtigt. Beide Perspektiven offenbaren nicht nur zwei auseinanderstrebende Blickrichtungen. Vielmehr werden auch an dieser Stelle eine gewisse politische Ziellostigkeit und der Mangel an normativen Leitbildern erkennbar. Dabei wird oft übersehen, dass der vernetzten Komplexität bestehender Problemstrukturen auch mit einem angemessenen institutionellen Rahmen begegnet werden muss. Politikverflechtung stellt immer auch eine institutionelle Reaktion auf neuartige Problemstrukturen dar, die in einem Kompetenzvakuum gelöst werden müssen, weil sie „quer“ zur bestehenden Zuständigkeitsverteilung liegen. Die Kooperation von Bund und Ländern dient in diesem Fall auch einer Risikominimierung bei der notwendigen Bewältigung politischer Probleme.

Bereits *Scharpf* hat deshalb darauf hingewiesen, dass neben Problemstrukturen in einzelnen Politikfeldern auch entsprechende Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsmechanismen analysiert werden müssen. Die *Dynamik* politischer Problem- und Entscheidungsstrukturen wird heute allerdings – mehr noch als in den 1960/70er Jahren – nicht mehr ausschließlich von „klassischen“ Gesetzgebungsprozessen und hierarchischen Verwaltungsabläufen geprägt. Neben Verbundstrukturen zwischen Bund und Ländern sowie einer horizontalen Selbstkoordination der Länder erfolgt politische Steuerung heute zusätzlich über „weiche“ Steuerungs- und Governancemechanismen. Dazu zählen zunehmend unterschiedliche Wettbewerbsformen, Monitorings, Benchmarkings und Peer Reviews, die entsprechenden Harmonisierungsdruck entfalten. Ein besonders plastisches Beispiel stellt in diesem Kontext die Bildungspolitik der Länder dar. Mit dem zunehmenden Einsatz solcher Mechanismen ist der Rechtfertigungsdruck der einzelnen Bundespartner für die eigene politische Performanz deutlich gestiegen. Paradoxerweise setzen solche Gegenüberstellungen dabei nicht selten strukturelle Vereinheitlichungen voraus,

um überhaupt eine annäherungsweise Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Den Vergleichsmaßstab bildet der Länderdurchschnitt. Abweichungen davon – insbesondere im Fall von etwaigen Ausschlägen in den „Negativbereich“ – müssen entsprechend gerechtfertigt werden. Dies begründet ein weiteres Paradox: Obwohl sich die Unterschiede zwischen den Ländern seit der Wiedervereinigung deutlich vergrößert haben, wird die jeweilige politische Performanz unter Zugrundlegung einheitlicher Vergleichsmaßstäbe bewertet. Landesspezifische Besonderheiten finden dabei kaum adäquate Berücksichtigung. Und dies, obwohl siedlungsstrukturelle, demographische, sozioökonomische oder geographische Eigenarten der Länder kaum nachhaltig zu beeinflussen sind.

Die Analyse föderaler Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in einzelnen Politikfeldern zeigt, dass sich vormalig geschlossene Akteurskonstellationen zunehmend öffnen. Dahinter dürfte ein Wandel in der politischen Problemsicht stehen, die mit dem Ende des „kurzen Traums von der immerwährenden Prosperität“ einen besonderen Schub erfahren hat (Lutz 1984). Als Reaktion darauf versucht man deshalb, vernetzten Problemstrukturen mit neuen Steuerungsinstrumenten gerecht zu werden. Der damit verbundene Einflussgewinn von nicht-staatlichen Akteuren erklärt möglicherweise auch die Abwehrhaltung der Länder, die zunehmend an die Stelle einer autonomen und prospektiven Politikgestaltung getreten ist. Auch mit Blick auf die zeitliche Dimension politischer Prozesse bleiben diese neuen Steuerungsinstrumente nicht folgenlos. Denn angesichts zunehmender Ländervergleiche, Umfragen und entsprechender Datenerhebungen entstehen immer kurzfristigere politische Rechtfertigungszwänge. Das Zusammenwirken zwischen „traditionierten Formen“ föderaler Politikgestaltung in Verflechtungsstrukturen einerseits und die Wirkweise neuer Steuerungsmechanismen ist bisher noch nicht hinreichend analysiert worden. Es bliebe zu prüfen, inwieweit in diesem Kontext womöglich eine zweite Strukturbruch-These formuliert werden muss. Denn neben die Spannungslage zwischen Parteienwettbewerb und Konkordanzdemokratie tritt möglicherweise eine weitere Spannungslage zwischen föderaler Autonomie und unitarisierendem Ländervergleich (Lehmbruch 2000).

Was folgt aus den vorstehenden Erkenntnissen sowohl für die politische als auch vor allem für die wissenschaftliche Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik? Angesichts der Komplexität föderaler Verflechtungsstrukturen in der Bundesrepublik ist für entsprechende Analysen ein theoretisch-methodisches Untersuchungsdesign erforderlich, das in modularer Weise auf verschiedene Ansätze zurückgreift. Neben dem Ansatz zur Dynamik föderaler Mehrebenen-Systeme und dem Vetospieler-Theorem eröffnen der Governance-Ansatz und Mikro-Policy-Analysen neue Perspektiven auf föderale Netzwerkstrukturen (vgl. u. a. Benz 1985; Benz, 2004; Schuppert 2005; Tsebelis 1995; Tsebelis 2002). Die Vielschichtigkeit dieser Strukturen lässt sich allerdings durch keinen dieser Ansätze alleine abbilden und erklären. Eine verallgemeinerungsfähige Kategorisierung von Verflechtungsmustern kann nur über den mühsamen Umweg einer Analyse einzelner Politikfelder bzw. politikfeldspezifischer Problemstrukturen vorgenommen werden. Ein vertieftes Verständnis der dynamischen Wechselwirkungen zwischen föderalen Strukturen und Prozessen einerseits sowie den politischen Ergebnissen andererseits kann offensichtlich nur unter dem Brennglas stark abgegrenzter Ausschnitte einzelner Politikfelder entstehen. Führt man diese verschiedenen Analyseansätze mit den grundlegenden Erkenntnissen des Politikverflechtungsansatzes von Scharpf, Reissert und Schnabel zusammen, dann lässt sich zur vergleichenden Analyse und Kategorisierung von politikfeldspezifischen Verflechtungsformen eine Untersuchungsmatrix entwickeln. Dabei lässt

sich zwischen den spezifischen „Problemstrukturen“, den handlungsleitenden „Verflechtungsmotiven“ der beteiligten (politischen) Akteure sowie den typischen Ausprägungen und Strukturen bestehender Verflechtungsformen unterscheiden.

Problemstruktur	„Verflechtungsmotive“	Verflechtungsstruktur
Neuartiges Problem, ohne historische Vorbilder – Kompetenzvakuum, – fehlende Routinen, – schwierige Gesetzesfolgenabschätzung Externalitäten-Problematik und Dimension des Problems – Zeitliche Dimension – Finanzielle Dimension – Räumliche Dimension – Grad der Steuerbarkeit Folgewirkungen (impacts) – Unbeabsichtigte Folgen – Intendierte Folgen (Externalisierung, Überwälzung) – Mobilisierungseffekte	Machtgleichgewicht und Machtteilung Haftungsverbund – Risikoaversion – Konformismus Parteipolitische Instrumentalisierung Bedeutung/Reputation für Bund und Länder – Kompetenzausbau bzw. – Kompetenzerhalt Überschätzung bzw. Unterschätzung der eigenen politischen Gestaltungsspielräume durch die Akteure Vertrauensbeziehungen	Funktionale Aufgabenteilung – grundgesetzliche und – einfachgesetzliche Verpflichtung zur verschränkten Kompetenzzuweisung (Scharpf) Fiskalische Verflechtungen – Steuerverbund – Finanzausgleich Politikfeldverflechtungen Formelle – informelle Verflechtungen Verflechtung durch neue Governancemechanismen (Monitoring, Benchmarking etc.) Grad der Steuerbarkeit der Probleme – Demographischer Wandel – Gesetzgebungsprozess

Aus: *Henrik Scheller und Josef Schmid* (Hrsg.) 2008: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden, S. 356.

Diese Analysematrix könnte helfen, z.B. das Zusammenspiel zwischen verfassungsrechtlichen Kooperationspflichten, sachpolitischen Handlungszwängen und „Verflechtungsmotiven“ der Akteure intensiver zu beleuchten. Durch die Einbeziehung der individuellen Verhandlungsdimension in die Analyse wird der enge Fokus der deutschen Föderalismusdiskussion, der sich oft auf die Phase der Politikentscheidung sowie entsprechender Outputs und Outcomes beschränkt, aufgebrochen. Die Frage nach den Motiven der Akteure, mehrerebenenübergreifende Verflechtungen (zum Großteil auch freiwillig) einzugehen, erweitert das Verständnis für prägende politisch-kulturelle Handlungsmuster. So lässt sich in der Bundesrepublik z.B. bei den Akteuren der Länderebene eine gewisse Neigung zu Konformismus durch Nachahmung bzw. deckungsgleiche Übernahme von politischen Lösungsansätzen beobachten, ohne dass dies durch gesetzliche Maßgaben erzwungen würde. Bisher fehlt es in der Verflechtungsdiskussion an überzeugenden Erklärungsansätzen für solche vermeintlich kollektiven Handlungszwänge. Warum ist die Bereitschaft der Länder zur Umsetzung individueller Lösungsansätze in manchen Politikfeldern offenbar nur schwach ausgeprägt? Die Frage nach den „Verflechtungsmotiven“ der Akteure eröffnet aber auch die Perspektive auf Strategien, mit denen solche Strukturen machtpolitisch gezielt zur Politikgestaltung oder Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Komplexität der bestehenden Verflechtungsstrukturen im deutschen Bundesstaat nicht auf die extrem vereinfachende Dichotomie „Verflechtung versus Entflechtung“ reduziert werden kann. Vielmehr bedarf es eines multiplen Analyse-Ansatzes, wenn dieser Vielschichtigkeit auch nur annähe-

rungsweise begegnet werden soll. Voraussetzung dafür bildet jedoch die notwendige Anerkennung des Faktischen: Politikverflechtung stellt ein konstitutives Merkmal von Bundesstaatlichkeit dar. Debatten zu Reformen der föderalen Staatsordnung, die auch zukünftig unzweifelhaft notwendig sein werden, sollten deshalb nicht unnötige Energien auf die Frage einer allgemeinen Kompetenzentflechtung verschwenden.

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 1993: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur*, 2008: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfrage“, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden: Nomos, S. 180-190.
- Benz, Arthur*, 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? – Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 2, Jg. 46, S. 207-217.
- Benz, Arthur* (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), 2002: Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32/2001*, Jg. 42, S. 40ff.
- Benz, Arthur*, 1985: Föderalismus als dynamisches System, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benz, Arthur*, 1984: Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 1, Jg. 25, S. 53-73.
- Bertelsmann Stiftung*, 2001: Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten. Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung*, 2000: Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“. Gütersloh.
- Berthold, Norbert*, 2005: Wege aus der institutionellen Verflechtungsfrage – Wettbewerb oder Kooperation? Würzburg: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge.
- Blanke, Susanne*, 2004: Politikinnovationen im Schatten des Bundes – Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag.
- Ehlert, Niels*, 2007: Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz – Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in den OECD-Ländern, Saarbrücken: VDM Verlag.
- Fuest, Clemens* 2008: Steuerwettbewerb unter den Ländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer? In: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate* (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Helms, Ludger*, 2006: Föderalismus und Bundesstaatlichkeit in Deutschland: Eine Analyse aus der Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 115-135.
- Hesse, Konrad*, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: Verlag C. F. Müller.
- Kronberger Kreis*, 2000: Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs. In: *Schriftenreihe des Frankfurter Instituts*: Bd. 36.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lutz, Burkart*, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/Main: Campus.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *MPIfG Discussion Paper 04/1*, Köln.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor.
- Scheller, Henrik/Schmid, Josef* (Hrsg.), 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos.

- Scheller, Henrik*, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin: Analytica.
- Schneider, Volker/Janning, Frank*, 2006: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft. 4, Jg. 26, S. 323 – 356.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 2001: Politikverflechtung, in: *Nohlen, Dieter* (Hrsg.) 2001: Kleines Lexikon der Politik, München: C. H. Beck.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, Helmut*, 2008: Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate* (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25, 3, S. 289-325.
- Zintl, Reinhard*, 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Holtmann, Eberhard* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1999.

Anschrift des Autors:

Dr. Henrik Scheller, Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam, Kaiser-Friedrich-Str. 88, 10585 Berlin