

Sabine Kuhlmann

## Dezentralisierung in Frankreich Ende der „Unteilbaren Republik“?

### Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Folgewirkungen der Dezentralisierung in Frankreich und ordnet diese in den europäischen Kontext ein. Im internationalen Vergleich gilt das französische System traditionell als eines der am stärksten zentralisierten Verwaltungsmodelle. Vor diesem Hintergrund kann es als ein besonders instruktiver Fall einer Staatsreform angesehen werden, deren Bilanzierung hier versucht werden soll. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Variante der *politischen* Dezentralisierung, die sich dadurch auszeichnet, dass nicht nur staatliche Aufgaben auf die lokale Selbstverwaltungsebene übertragen, sondern der gewählten Vertretungskörperschaft (*conseil municipal/général*) auch politische Beschluss- und Kontrollrechte im Hinblick auf die jeweilige Aufgabe eingeräumt werden. Analytisch verfolgt der Beitrag zwei Ziele: Zum einen soll nach einem kurzen Rückblick auf die wichtigsten Dezentralisierungsschritte die Frage diskutiert werden, ob das operative Dezentralisierungsziel der französischen Regierung „*faire mieux avec moins*“ (mit weniger Ressourcen besserer Leistungen erzielen) erreicht wurde. Zum anderen werden die weiterreichenden „Systemwirkungen“ der Dezentralisierung betrachtet und soll der Wandel des jakobinisch-zentralistischen Politik- und Verwaltungssystems hin zu einer „teilbaren“ Republik mit gestärkten dezentralen Akteuren bilanziert werden.

**Schlagworte:** Dezentralisierung, Institutionenpolitik, Staatsreform, Kommunalverwaltung, Frankreich

### Abstract

*Decentralization in France  
The End of the „Indivisible Republic“?*

This article deals with the effects of decentralization in France and seeks to rank them in the European context. In comparative perspective, the French system is traditionally regarded as one of the most centralized administrative models in the world. Against this background, it appears to be a very instructive case of a State reform, the results of which are being analyzed here. The focus is on *political* decentralization, meaning that not only additional tasks are devolved from the State to the local governments, but also political decision-making competencies granted to the local councils (*conseil municipal/général*) referring to these tasks. Analytically, this contribution pursues two major goals: First, after briefly recalling the most significant steps of decentralization, the question will be taken up as to whether the objective of the French government „*faire mieux avec moins*“ (doing better with less) has been obtained, thus scrutinizing the operational results of the reform. Second, the more far-reaching system effects of decentralization are being considered focussing on the transformation of the unitary jacobinic state into a “divisible republic” with strengthened decentralized actors.

**Key words:** Decentralization, Institutional Policy, Reform of the State, Local/Sub-national Government/Administration, France

## 1. Einführung<sup>1</sup>

Die Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen ist in fast allen fortgeschrittenen wie auch jungen Demokratien zu einer Hauptstoßrichtung der Staatsmodernisierung geworden (siehe Goldsmith 2003, S. 117; Denters/Rose 2005; Hoffmann-Martinot 2006, S. 231) und kann mit Recht als ein internationaler institutionenpolitischer Trend angesehen werden.<sup>2</sup> Frankreich gilt dabei als ein besonders prägnanter Fall, da es im europäischen Ländervergleich traditionell als eines der am stärksten zentralisierten Verwaltungsmodelle gilt (siehe weiter unten Abschnitt 3) und die seit den 1980er Jahren von der französischen Regierung verfolgte Dezentralisierungspolitik somit als ein besonders tiefer institutioneller Einschnitt erscheint. Im folgenden Beitrag soll diese Reformbewegung einer kritischen Bilanz unterzogen werden. Dabei wird eine Analyseperspektive eingenommen, die sich von der in der empirischen Verwaltungsforschung ansonsten dominierenden institutionengenetischen Sicht („*what shapes institutions?*“) abhebt und stattdessen eher die Effekte institutioneller Reformen untersucht („*how and why do institutions/institutional policies matter?*“).

Es wird in sechs Schritten vorgegangen: Zunächst soll der Konzept- und Analyserahmen der Untersuchung skizziert werden (Abschnitt 2). Sodann erfolgt – nicht mehr als kursorisch – ein knapper Rückblick auf die Ausgangsbedingungen (*starting conditions*) der Reformen in Frankreich (Abschnitt 3). Danach werden die zwei „Wellen“ der Dezentralisierung betrachtet (Abschnitt 4), um deren Auswirkungen auf die Performanz und die Steuerungsbeziehungen im Mehrebenensystem zu analysieren (Abschnitt 5). Abschließend werden die Befunde in den internationalen Kontext, insbesondere in die vergleichende Perspektive zu Deutschland und Großbritannien, gerückt (Abschnitt 6) und mit Blick auf die Frage nach dem „Ende der unteilbaren Republik“ zusammengefasst (Abschnitt 7).

## 2. Konzeptioneller Rahmen: Dezentralisierung als Institutionenpolitik

Dezentralisierung<sup>3</sup> stellt als institutionenpolitische Reformmaßnahme eine spezifische Variante von Policies dar, die einerseits mit dem analytischen Instrumentarium der Policy-Forschung bearbeitet werden kann, sich aber andererseits von „normalen“ substanziellen Politiken in wichtigen Punkten unterscheidet. Sie reiht sich zunächst grundsätzlich in den Kanon „normaler“ Policies insoweit ein, als sie, wie jeder Politikbereich, aus politischen Intentionen und Steuerungsabsichten, Subjekten und Objekten der Intervention, Maßnahmen und Aktivitäten sowie bestimmten Ergebnissen und Wirkungen besteht (Jann 2001, S. 329). Verstanden in einem eher engeren Sinne als intentionale Gestaltung der Strukturen und Verhaltensweisen innerhalb des politisch-administrativen Systems, bezieht sich Institutionenpolitik auf bewusste und nachvollziehbare Einrichtungs- und Veränderungsentscheidungen, die am Ende von politischen Prozessen getroffen werden (Benz 2004, S. 19). So verstanden, ist Institutionenpolitik als der Versuch politisch-administrativer Akteure anzusehen, die institutionelle Ordnung, innerhalb derer sie Entscheidungen treffen (*polity*), zu verändern. Sie kann daher auch als *polity-policy* bezeichnet werden (Wollmann 2000, S. 199 f.). Fasst man Institutionenpolitik als Policy, so lässt sie sich auf den gesamten Politikzyklus beziehen und wird es möglich, die verschiedenen Phasen von der Politikinitiierung über die Programmformulierung und -durchführung bis

hin zur Wirkungsmessung und Politikterminierung oder -reformulierung zu untersuchen. Dabei stellt die nur „lose Koppelung“ von Reformrhetorik (*talk*), Handlungsprogrammen (*decison*) und tatsächlichen Veränderungen (*action*) eine durchaus funktionale und rationale Strategie in organisatorischen Reformprozessen dar (vgl. Jann 2006; Brunsson 1989). Umso mehr drängt sich daher die Frage nach der Umsetzung und den Wirkungen institutionenpolitischer Maßnahmen auf, wobei Institutionenpolitik als das zu evaluierende Handlungsprogramm (*policy*) aufgefasst werden kann. Allerdings ist die Evaluation von Institutionenpolitik – im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken – durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet (Wollmann 2000, S. 199). Denn der Gegenstand institutionenpolitischer Wirkungsanalysen sind zunächst bestimmte Veränderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems (Institutionenevaluation als erste Analyseschleife). Sodann werden die Auswirkungen dieser institutionellen Veränderungen auf das Handeln der Akteure und die Leistungsfähigkeit der Institution (Performanzevaluation als zweite Analyseschleife) und schließlich, in einem dritten Analyseschritt, die weiteren Wirkungen im Umfeld des politisch-administrativen Systems (Outcome-Evaluation als dritte Analyseschleife) betrachtet.

Um die Effekte der Dezentralisierung zu untersuchen, werden vor diesem Hintergrund im Folgenden zwei Wirkungsbereiche betrachtet:

- Wirkungen auf der „operativen Ebene“ („Performanzeffekte“)
- Weiterreichende Systemveränderungen („Systemeffekte“)

Bei der Analyse von Performanzeffekten steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich die Dezentralisierung auf die Leistungskraft (ablesbar an Effizienzgewinnen, Qualitätsverbesserungen, Kostenreduzierungen und am „Produktionsvolumen“) ausgewirkt hat. Konzeptionell kann dabei auf die im internationalen Vergleich von Public Sector Reformen erprobte Typologie von Pollitt und Bouckaert (vgl. 2004) zurückgegriffen werden, wonach für die Messung von Performanzeffekten (*operational results*) zwischen „Input-Effekten“ (Ressourcenverbrauch, Aufwand, Einsparungen) und „Output-Effekten“ (Leistungsumfang, Menge, Qualität) unterschieden werden kann.<sup>4</sup> Die Untersuchung von Systemeffekten (*system change*) bezieht sich auf die weiteren Auswirkungen der Aufgabendezentralisierung auf das subnationale Handlungs- und Entscheidungssystem insgesamt. Dabei wird der Fokus auf den Wandel von Steuerungsbeziehungen zwischen den Ebenen des politisch-administrativen Systems und auf die Neujustierung der intergouvernementalen Beziehungen zwischen Staat und lokaler Selbstverwaltung gelenkt. Auf der „Systemebene“ wird auf die beiden „Wirkungsdimensionen“ der vertikalen und horizontalen Koordination zwischen den Ebenen und Sektoren einerseits und der demokratischen Kontrolle und politischen Verantwortlichkeit (*accountability*) öffentlichen Handelns andererseits Bezug genommen.

### 3. Ausgangsbedingungen: gezähmter Jakobinismus

Die lokalen Gebietskörperschaften – Regionen, Departements und Gemeinden – gelten im unitarischen System Frankreichs traditionell als Bestandteil der „unteilbaren Republik“ (*une et indivisible*). Nach der Verfassung besitzt der Zentralstaat die uneingeschränkte Souveränität (Hoffmann-Martino 2006, S. 231 f.) und kann über die institutionelle und funktionale Ausgestaltung der subnationalen Ebenen autonom entscheiden. Das Kommunalssystem, das sich in der Tradition des exekutiven Zentralismus jakobinisch-

napoleonischer Prägung seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hatte (Wollmann 1999, S. 193-198), stand bis in die 1980er Jahre hinein unter der Ägide des Präfekten und war seiner strikten a priori Rechts- und Fachaufsicht (*tutelle*) unterworfen. Die Kommunen übertrugen mangels eigener institutioneller Ressourcen den überwiegenden Teil ihrer Selbstverwaltungsaufgaben auf die Staatsverwaltung und nahmen eine funktionale Kümmerrolle im subnationalen Verwaltungssystem ein. Trotz einiger Wandlungen und Zählungen des Jakobinismus (siehe weiter unten) blieb das Aufgabenprofil der französischen Kommunen bis zum Vorabend der Dezentralisierung in den 1980er Jahren stark begrenzt, nicht zuletzt aufgrund der territorialen Kleingliedrigkeit des Lokalsystems (37.000 Kommunen mit durchschnittlich 1.600 Einwohnern). Die traditionelle französische Aufgabenorganisation kann verwaltungstypologisch als ein „staatsadministratives Integrationsmodell“ charakterisiert werden, da kommunale Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben institutionell innerhalb der (dekonzentrierten) Staatsverwaltung gebündelt wurden (vgl. Wollmann 1999, S. 196).

Besteht damit im französischen System formell die Möglichkeit einer umfassenden staatlichen Kontrolle und Intervention auf den subnationalen Ebenen, zeigt die Handlungsrealität des „gezähmten Jakobinismus“ (*jacobinisme apprivoisé*; Grémion 1976) jedoch schon seit langem ein anderes Bild. Der jakobinisch-zentralistische Staat weist traditionell eine Reihe von dezentralen Elementen auf (Mabileau 1996, S. 25ff.). Aufgrund der verbreiteten Praxis der Ämterhäufung (*cumul des mandats*), die es den „lokalen Notablen“ erlaubt, ihre Machtsphären weit über den lokalen Raum auszudehnen, haben diese einen gewichtigen Einfluss auf übergeordnete Verwaltungsebenen bis hin zu nationalen Politikprozessen. Dies zeigt sich nicht nur in der Gesetzgebungspraxis der Nationalversammlung, die zu 50% aus Bürgermeistern besteht (Hoffmann-Martinot 2003, S. 166ff.), sondern auch an der faktischen Veto-Macht des Senats als Vertretung der Gebietskörperschaften. Aufgrund des Veto-Rechts des Senats, der in Dezentalisierungsfragen in erster Linie die (strukturkonservativen) Interessen von Gemeinde- und Departements-Exekutiven vertritt, sowie der über die Ämterhäufung abgesicherten Durchsetzungsmacht subnationaler Akteure kommen nationale Gesetze kaum gegen den Widerstand der lokalen Gebietskörperschaften zustande. Auch im Durchführungsprozess bestehen enge Vernetzungen zwischen lokalen Amtsträgern und den staatlichen Akteuren (Präfekten, Sonderbehörden) „vor Ort“ und werden Entscheidungen eher im Konsens als durch hierarchische Weisung getroffen. Die Schärfe der traditionellen strikten Staatsaufsicht durch den Präfekten hatte sich schon vor der Dezentralisierung bis auf ein nur noch symbolisches Ausmaß abgeschwächt (Mabileau 1996; Thoenig 2005), zumal die staatlichen Behördenleiter vor Ort vielfach als Advokaten kommunaler Interessen und Projekte gegenüber höheren Verwaltungsinstanzen auftraten (Thoenig 2005). Hinzu kam, dass die personell eher schwach besetzte Ministerialverwaltung in Paris kaum in der Lage war, ihre zahlreichen Sektoralbehörden „in der Fläche“ wirksam zu koordinieren und zu kontrollieren, was ebenfalls deren Durchsetzungsmacht begrenzte. Die Verschränkung von zentraler und lokaler Macht, die auch als „Kolonialisierung“ der Zentrale durch die lokalen Akteure bezeichnet worden ist (Hesse/Sharpe 1991), bietet in Frankreich somit schon seit langem Spielraum für dezentral-lokales Politikmachen, durch welches subnationale Politikziele „nach oben“ dringen und die nationale Agenda bestimmen. Die Durchsetzungschancen autonom zentralstaatlicher Politik sind somit erheblich eingeschränkt, da subnationale und lokale Akteure das Ausmaß und die Reichweite der Politik, insbesondere in institutionellen Fragen, erheblich mitbestimmen, wenn nicht determinieren. Die Dezentralisierungspolitik in Frankreich bietet hierfür ein Musterbeispiel.

#### 4. Zwei Wellen der Dezentralisierung: ein Rückblick

Die Dezentralisierungspolitik Frankreichs lässt sich grob in zwei „Wellen“ unterteilen, deren erste in den 1980er Jahren unter der damaligen sozialistischen Regierung mit den sog. *Lois Defferre* eingeleitet wurde. An diese erste Dezentralisierungswelle, die rückblickend als *Acte I* bezeichnet wird (Balligand/Zeller 2006), schloss sich zum Beginn des neuen Jahrtausends eine zweite Welle, der sog. *Acte II*, an.

##### „ Acte I“

Die Gesetzgebung des Jahres 1982 und der Folgejahre markierte nach Jahrhunderten von gescheiterten Dezentralisierungsanläufen einen tiefgreifenden Einschnitt in das überkommene französische Politik- und Verwaltungssystem. Das Verfassungsmodell der Departements wurde dadurch umgekrempelt, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats überging, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Departement-Verwaltung wurde. Ein Machtverlust des Präfekten wird ferner darin sichtbar, dass seine strikte und umfassende a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) nun auf eine abgeschwächte Form der (a posteriori) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde.<sup>5</sup> Im Ergebnis hat der Präfekt seine strategische Schlüsselposition innerhalb des lokalen Systems eingebüßt (Mabileau 1996, S. 74)<sup>6</sup> und sind die Selbstverwaltungsrechte der Regionen, Departements und Kommunen deutlich gestärkt worden. Dabei gilt das Prinzip der *non-tutelle*, wonach die drei lokalen Selbstverwaltungsebenen nicht in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen und damit untereinander nicht weisungsbefugt sind.

Funktional betrachtet, können vor allem die Departements und die (wenigen) großen Städte als „Gewinner“ der ersten Dezentralisierungswelle angesehen werden, da ihnen zahlreiche neue Kompetenzen und politische Entscheidungsrechte übertragen wurden. Dagegen änderte sich in der Mehrzahl der Kommunen zunächst nur wenig. Auch die Regionen hatten zunächst nur eine administrative Kümmerrolle, obgleich sie im Jahre 1986 den Status „vollwertiger“ lokaler Gebietskörperschaften (*collectivités locales*)<sup>7</sup> mit eigenen Selbstverwaltungsrechten, inklusive der geltenden „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“, und einem direkt gewählten Regionalrat (*conseil régional*) als politischem Vertretungsorgan erhielten. Die Departements avancierten zu den Hauptakteuren der lokalen Sozialpolitik in Frankreich (Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Kinderschutz, Familienpolitik, Gesundheitsfürsorge). Hierzu wurden auch entsprechende personelle und organisatorische Ressourcen aus den Staatsbehörden transferiert. Den Kommunen hingegen, die deutlich weniger Kompetenzen erhielten (darunter die Zuständigkeit für Bodennutzungs- und Bauleitpläne sowie Baugenehmigungen), blieb ein solcher Personal- und Finanztransfer vorenthalten. In stadtplanerischen Angelegenheiten wurde etwa nur die Möglichkeit eingeräumt, auf eine (kostenfreie) Unterstützung der dekonzentrierten Staatsbehörden (*Directions Départementales d'Équipement – DDE*) zurückzugreifen. Vor allem die kleineren und leistungsschwachen Kommunen waren damit nach wie vor auf die lokal operierende Staatsverwaltung angewiesen, welche im ländlichen Frankreich ein mächtiger institutioneller Akteur blieb. Außerdem ist der Verzicht auf Gemeindegebietsreformen und die fortbestehende territoriale Zersplitterung der Kommunalebene als eine entscheidende Ursache dafür anzusehen, dass die Staatsverwaltung ihre dominierende Stellung und

Funktion im ländlichen Frankreich behaupten konnte und die sektorale strangartige Aufgabenorganisation in Form der staatlichen Sonderbehörden erhalten blieb.

## „Acte II“

Die zweite Dezentralisierungswelle wurde mit der Verfassungsänderung vom März 2003 ausgelöst. Indem in Artikel 1 festgeschrieben wurde, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist,<sup>8</sup> erhielt die Dezentralisierung erstmals Verfassungsrang.<sup>9</sup> Zudem ist in der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ein für die „unteilbare Republik“ bislang ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Gleiches gilt für die „experimentelle Politik“, die zum neuen Verfassungsprinzip erklärt worden und als ein wichtiger Schritt zur Anerkennung von Unterschiedlichkeit und Variabilität im ansonsten vom Gedanken der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit geprägten französischen Verfassungsarrangement anzusehen ist. Allerdings weist *Acte II* eine klare Privilegierung der Departements und Regionen auf, wohingegen die Kommunen und ihre Zusammenschlüsse (*établissements de coopération intercommunale – EPCI*) erneut eine eklatante Leerstelle der Reform bilden. Anstelle der noch in den 1990er Jahren debattierten möglichen Abschaffung der Departements als Gebietskörperschaften haben diese durch *Acte II* eine enorme funktionale Aufwertung erfahren und sind inzwischen als Verwaltungsebene nicht mehr wegzudenken. Vor diesem Hintergrund kritisieren die Interessenverbände der Städte und Gemeinden (*ADCF, AMG VF*) *Acte II* als departementale und regionale „Hochzonzung“ (*Portier 2003, S. 62*).

Betrachtet man die Ebene der Departements, so schlägt zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion“, für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche. Die komplette „Departementalisierung“ des RMI (*revenue minimum d'insertion*), eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen“ (*actions d'insertion*) stellen eine enorme funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Departements dar.<sup>10</sup> Die Kehrseite dieses Zugewinns an Kompetenzen und Aufgaben ist jedoch einerseits in wachsenden finanziellen Belastungen der Departements und andererseits in einer zunehmenden Einbindung der Gebietskörperschaften in den staatlichen Politikvollzug zu sehen.

## 5. Wirkungen der Dezentralisierung

### 5.1 Performanzeffekte

#### Input-Veränderungen

Ein sichtbarer Effekt der Dezentralisierung ist darin zu erkennen, dass mit wachsendem Zuständigkeitsprofil der Gebietskörperschaften die lokale Ressourcenausstattung erheblich erweitert wurde. So haben sich die Beschäftigtenzahlen der Gebietskörperschaften infolge des Personaltransfers von Staatsbehörden sowie durch massive Neurekrutierungen innerhalb von ca. 20 Jahren verdoppelt, wohingegen das staatliche Personal zwischen 1980 und 2003 lediglich um 12% angewachsen ist (siehe Tabelle 1). Außerdem ist die Personaldichte bei den territorialen Gebietskörperschaften (mit einem Anstieg seit 1980 von 6 Bediensteten pro

1.000 Einwohner) deutlicher angewachsen als im Staatsdienst, wo der Anstieg zwischen 1980 und 2003 nur bei 2 Personen pro 1.000 Einwohner lag. 55% der zwischen 1984 und 2004 neu geschaffenen Stellen im Öffentlichen Dienst Frankreichs sind auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften entstanden (Richard 2006, S. 2). Es zeigt sich also, dass sich der Lokalsektor personell deutlich stärker als der Staatsdienst entwickelt hat.

Tabelle 1: Öffentliches Personal in Frankreich nach Ebenen 1980-2003

| Ebene                                | 1980         |             |              | 1990         |             |              | 2003         |             |              | Zu-/Abnahme 1980-2003 |             |              |
|--------------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|
|                                      | Abs. in Tsd. | Anteil in % | pro 1.000 EW | Abs. in Tsd. | Anteil in % | Pro 1.000 EW | Abs. in Tsd. | Anteil in % | pro 1.000 EW | Abs. in Tsd.          | in %        | pro 1.000 EW |
| Staat                                | 2273         | 56,2        | 39,1         | 2308         | 54,2        | 39,7         | 2543         | 50,5        | 41,1         | 270                   | 11,9        | 2,0          |
| <b>Lokale Gebietskörperschaften*</b> | <b>1021</b>  | <b>26,4</b> | <b>18,4</b>  | <b>1166</b>  | <b>27,4</b> | <b>20,1</b>  | <b>1522</b>  | <b>30,3</b> | <b>24,6</b>  | <b>501</b>            | <b>49,1</b> | <b>6,2</b>   |
| Krankenhaussektor                    | 671          | 17,4        | 12,1         | 783          | 18,4        | 13,5         | 966          | 19,2        | 15,6         | 295                   | 44,0        | 3,5          |
| Öff. Personal insgesamt              | 3865         | 100         | 69,5         | 4258         | 100         | 73,3         | 5031         | 100,0       | 81,2         | 1166                  | 30,2        | 11,7         |

\* Regionen, Départements, Kommunen

Quelle: Direction Générale des collectivités locales/DESL 2006; Observatoire de l'emploi public, DGAFP 2005 und eigene Berechnung/Zusammenstellung

Eine besonders dramatische personelle Dynamik ist als Ergebnis des Gesetzes zur Interkommunalisierung von 1999 (*Loi Chevènement*) bei den interkommunalen Gemeinschaften (*établissements publics à coopération intercommunale – EPCI*) zu beobachten, deren Beschäftigtenbestände allein zwischen 2002 und 2003 um 12% gestiegen sind. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert. Noch dramatischeren Veränderungen unterlag die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, worin sich die Anpassung der lokalen Einnahmesituation an das expandierende Aufgabenprofil widerspiegelt. So haben sich die Einnahmen seit 1980 versechsfacht (Anstieg von 32 Mrd. EUR in 1980 auf 186 Mrd. EUR in 2005; vgl. INSEE 2005a).

Dem Bild einer prosperierenden Lokalverwaltung, welches diese Daten nahelegen, sind jedoch mehrere kritische Punkte entgegenzuhalten. Zum einen umfasst der Staatsdienst nach wie vor das Gros der Öffentlichen Beschäftigten und ist die Beschäftigten-dichte des Staatsdienstes mit 41 Beamten pro 1.000 Einwohner noch immer etwa doppelt so hoch wie jene des Lokaldienstes, die bei 25 liegt. Darüber hinaus hat sich die Dezentralisierung in den zahlreichen kleinen und ländlichen Kommunen personell kaum niedergeschlagen. Dies wird daraus ersichtlich, dass noch immer mehr als 30.000 lokale Gebietskörperschaften (54%) weniger als 5 Beschäftigte und nur knapp 300 Lokalverwaltungen (0,5%) mehr als 1.000 Bedienstete haben (Direction Générale des collectivités locales/DESL 2006, S. 107). Ganze 4% (69.000 Bedienstete) des Lokalpersonals verteilen sich auf ca. 30.000 „Miniverwaltungen“ mit jeweils weniger als 5 Beschäftigten und 2% der französischen Kommunen (758 Fälle) haben überhaupt kein Verwaltungspersonal. Die Dezentralisierung hat somit nicht zum Ausgleich, sondern tendenziell eher zur Verstärkung der Disparitäten im Frankreich der „zwei Geschwindigkeiten“ („*France à deux*

*vitesses*“) geführt. Während die wenigen großen Städte, in denen die Mehrzahl der Franzosen lebt, administrativ und funktional prosperieren, bleibt das Gros der kleinen Kommunen, die allerdings auch nur eine Minderheit der Bevölkerung umfassen, von dieser Entwicklung ausgeklammert.

Trotz dieses Ungleichgewichts in der Ressourcenausstattung und -entwicklung wird deutlich, dass das Reformkonzept, wonach durch die Dezentralisierung Ressourcen eingespart und die öffentlichen Haushalte entlastet werden sollten, ohne dabei die Leistungsqualität einzuschränken („*faire mieux avec moins*“), bislang nicht aufgegangen ist. Misst man den Erfolg der Dezentralisierung an den „input-seitigen“ Effekten, so scheint sich eher das Gegenteil abzuzeichnen, dass nämlich der Ressourcen-, vor allem Personalaufwand angewachsen ist („*faire mieux avec plus*“). Kritische Beobachter monieren, die Dezentralisierung habe öffentliches Handeln in Frankreich nicht nur schwieriger und unübersichtlicher (dazu weiter unten), sondern vor allem auch teurer gemacht.

«(...) la décentralisation n'a abouti qu'à la constitution d'un système semi-centralisé (...) et probablement plus coûteux qu'on ne le croit » (*Balligand/Zeller 2006*, S. 8).

«Le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser» (*Richard 2006*, S. 2).

### Output-Veränderungen

Um die Wirkungen der Dezentralisierung auf den Umfang der lokalen Leistungsproduktion zu messen, kann als Indikator zunächst das Ausgabenvolumen der lokalen Gebietskörperschaften herangezogen werden, da sich hierin der wachsende lokale Interventionsradius monetär widerspiegelt. Die Ausgaben der lokalen Gebietskörperschaften sind seit den 1980er Jahren enorm angestiegen, allein zwischen 1985 und 1990 um fast 50%, wohingegen die Gesamtausgaben öffentlicher Verwaltungen in Frankreich in diesem Zeitraum nur um ca. 30% zunahmen. Darin, dass sich die Lokalausgaben seit den 1980er Jahren bis 2005 mehr als verfünffachten, ist der enorme funktionale Bedeutungsgewinn der lokalen Gebietskörperschaften in Frankreich – sowohl absolut als auch relativ zu den anderen Ebenen – zu erkennen. Dies zeigt sich auch darin, dass der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP von 8,5% (1982) auf 11% (2005)<sup>11</sup> und an den öffentlichen Gesamtausgaben von 16% (1985) auf inzwischen mehr als ein Fünftel angestiegen ist. Mit wachsendem Aufgabenvolumen und Aktionsradius der Gebietskörperschaften hat sich das institutionelle Gefüge der Lokalverwaltung ausdifferenziert (vgl. *Borraz 1998*), haben Arbeitsteilung und Spezialisierung zugenommen, wurden Personalstäbe und Organisationseinheiten ausgebaut, nahmen Art und Anzahl kommunaler Berufe zu. So hat die Anzahl lokaler Verwaltungslaufbahnen, für die ein formaler Qualifikationsabschluss mit entsprechendem *concour* zu absolvieren ist, enorm zugenommen. Inzwischen gibt es 10 kommunale Verwaltungslaufbahnen (*filieres*) mit jeweils eigenen Ausbildungsgängen und dienstrechtlichen Regelungen sowie insgesamt 59 kommunale Berufsgruppen mit wiederum zwischen 2 und 5 Dienstgraden (vgl. *Kuhlmann/Bogumil 2007*). Institutionell gesehen, wurden die „Governance-Strukturen“ vielfältiger, da seit den 1980er Jahren öffentliche, gemischt wirtschaftliche und private Leistungsformen miteinander kombiniert worden sind.

Die Befunde lassen keinen Zweifel daran, dass die Dezentralisierung in Frankreich zu einem Zuwachs und zu einer Ausdifferenzierung des Leistungsspektrums in den Kommunen und Departements geführt hat. Ein Beispiel bietet die kommunale Planungstätigkeit, die seit der Dezentralisierung durch *Acte I* einen regelrechten Schub erlebt hat. So stieg

die Zahl der rechtskräftigen Bodennutzungspläne seit den 1980er Jahren auf mehr als das Doppelte (von 6.764 auf 15.500; vgl. *Jacquot/Priet* 2004), so dass inzwischen etwa die Hälfte der französischen Kommunen überplant ist, was ca. 50% des Gesamtterritoriums Frankreichs und drei Vierteln der Bevölkerung entspricht. Jedoch sind hinsichtlich der administrativen Performanz im Planungsbereich die großen und mittelgroßen Städte (ab 50.000 Einwohner) von den kleinen Kommunen, die das Gros der französischen Kommunalverwaltung bilden, zu unterscheiden. Während die Städte mit über 50.000 Einwohnern über professionalisierte Personalstäbe im Planungsbereich verfügen und somit in der Lage sind, städtebauliche Planungen allein auszuführen (*Mouton* 1994, S.141), blieben die kleinen Kommunen auch nach der Dezentralisierung auf die (zunächst kostenfreie) Amtshilfe der Staatsverwaltung (*DDE*) angewiesen. Erst im Gefolge der „interkommunalen Revolution“ (*Borraz/Le Galès* 2005) kommt auch in diese traditionelle „Symbiose“ von peripheren Kommunen und Staatsverwaltung Bewegung.<sup>12</sup> Die Gesetze zur Interkommunalisierung (*Loi Chevènement* von 1999) und zur Reform des Städtebaurechts (*Loi SRU* von 2000) haben dazu beigetragen, dass die Bauleitplanung sich zunehmend zu einem Handlungsfeld der interkommunalen Ebene entwickelt hat und die monofunktionale Staatsverwaltung in der „Fläche“ zukünftig verzichtbar werden könnte. Die weitere „Emanzipation“ von staatlicher Verwaltungshilfe wird zudem im Infrastruktur- und Planungsbereich dadurch zusätzlich befördert, dass die Dienste der *DDE* seit dem Dezentralisierungsgesetz von 2004 (*sur les libertés et les responsabilités locales*) nicht mehr kostenfrei, sondern entgeltpflichtig für Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern sind.

Auf der Ebene der Departements ergibt sich das Problem, dass diese sich als Folge der Dezentralisierung im Bereich der „Sozialen Aktion“ immer stärker auf soziale Aufgaben beschränkt sehen. Es wird befürchtet, die Departements könnten von vollwertigen multifunktionalen Gebietskörperschaften zu „großen Sozialämtern“ mutieren („...transformer les départements en vastes bureaux d'aide sociale...“, *Portier* 2003, S. 64) und ihre eigene politische Gestaltungsmacht zugunsten staatlich definierter Aufgaben verlieren. So ist inzwischen der weitaus größte Teil der departementalen Ausgaben sozialen Aufgaben gewidmet. Zugleich beklagen die Gebietskörperschaften, dass dem wachsenden Aufgabenvolumen, vor allem im Sozialbereich, eine unzureichende lokale Ressourcenausstattung gegenübersteht. Zwar werden die zusätzlichen Ausgaben zumindest teilweise durch staatliche Ausgleichszahlungen (*compensation*) an die Gebietskörperschaften „abgefangen“, die für *Acte II* von der Regierung auf ca. 11,5 Mrd. Euro beziffert worden sind (3 Mrd. für die Regionen; 8 Mrd. für die Departements). Dennoch ist aus Sicht der lokalen Akteure schon jetzt abzusehen, dass diese Zahlungen die finanziellen Lasten der Departements nicht abdecken werden. Zudem ist die kommunale Finanzautonomie in den 1990er Jahren sogar erheblich beschnitten worden. Vor allem in den kleineren, ökonomisch schwachen und sozial „problematischen“ Departements führt diese Entwicklung dazu, dass die Leistungsgewährung eingeschränkt wird, indem die lokalen Sozialverwaltungen beispielsweise die Bewilligungsvoraussetzungen für *RMI* restriktiver auslegen. Damit zeichnet sich eine Entwicklung ab, in welcher die zunehmend unterschiedliche lokale Ressourcenausstattung und ökonomische Lage zu Disparitäten und Ungleichheiten in der Leistungsgewährung führt.

Hinsichtlich der Qualitätsentwicklung lokaler Leistungserbringung ist einerseits ein klarer Zuwachs an Bürger- und Problemnähe, lokaler Professionalisierung und Responsivität zu erkennen. Der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ hat beispielsweise dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind und das Leistungsangebot organi-

satorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). Andererseits trägt die zunehmende Regionalisierung und „Territorialisierung“ lokaler (departementaler) Selbstverwaltung dazu bei, dass der bestehende Trend einer „Überinstitutionalisierung“ der subnationalen Ebene in Frankreich weiter verstärkt wird (siehe weiter unten „Systemeffekte“). Dies kann sogar ausgesprochen „bürgerunfreundliche“ Effekte zur Folge haben, wie sich am Beispiel des ÖPNV zeigt. So sind im Ballungsraum von *Rouen* teils die Stadt selbst (innerstädtischer Busverkehr), teils die Agglomeration, *Communauté d'Agglomération de Rouen – CAR* (Metro, spezifische Buslinien), teils das Departement *Seine-Maritime* (außerstädtische Schulbusse) zuständig. Diese Kompetenzzersplitterung im städtischen Ballungsraum wirkt sich vielfach zulasten der Nutzer aus.

## 5.2 Systemeffekte

In der Frage, ob und inwieweit die Dezentralisierung in Frankreich zu einem Systemwechsel geführt hat, gehen nach wie vor die Meinungen je nach Perspektive stark auseinander.<sup>13</sup>

### Transformation des Lokalsystems

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich die Städte und Agglomerationen inzwischen zu leistungsstarken Handlungseinheiten entwickelt haben, die auf die institutionelle „Amtshilfe“ staatlicher Akteure nicht mehr angewiesen sind. Sie fungieren außerdem in vielen Bereichen als „natürliche Laboratorien“ für Reformen und Policy-Innovationen, etwa im Planungsbereich, in der Stadtentwicklung, in der lokalen Sozialpolitik etc., die dann teilweise in nationale Gesetzgebung übernommen worden sind. Zwar erweist sich der „exekutive Zentralismus“ institutionell als erstaunlich beharrungskräftig, was schlaglichtartig darin sichtbar wird, dass der Öffentliche Dienst Frankreichs zu mehr als 50% aus Staatsbeamten (*Fonction Publique d'Etat – FPE*) besteht, von denen 95% außerhalb der Pariser Ministerien in den Außenstellen (*services extérieurs*) der „Provinz“ tätig sind (Thoenig 2005, S. 689). Jedoch sind die staatlichen Akteure innerhalb der expandierenden und prosperierenden urbanen Institutionenwelt nur noch einer unter vielen Regulierungseinflüssen. Sie sind lokal präsent geblieben, agieren noch immer im ganzen Land „at the grass roots level“ (Thoenig 2005, S. 689), haben jedoch im konkreten Politikprozess der lokalen Ebene erheblich an Wirkungsmacht verloren (Borraz/Le Galès 2005, S. 21f.). Mit dem Autoritäts- und Funktionsverlust des Staates „vor Ort“ hat sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Städten/Agglomerationen und Staat zum Teil umgekehrt, da die funktional geschwächten Staatsbehörden nunmehr auf eine Einbindung in lokale Projekte angewiesen sind, um ihre institutionelle Existenzberechtigung zu sichern. Ihre Legitimität beruht zunehmend darauf, dass sie lokale Projekte in „Partnerschaft“ (*partenariat*) mit den Kommunen voranbringen. Die gestärkten Lokalexekutiven nutzen dabei die geschwächte Staatsbürokratie, um Zugang zu wichtigen Entscheidungskanälen und -akteuren zu erhalten. Die Staatsbeamten erweisen den Kommunalexekutiven einen wichtigen „Dienst“ als Vermittler, *Broker* und Fürsprecher lokaler Interessen und tragen somit dazu bei, den territorialen Einfluss auf übergeordnete Politikentscheidungen geltend zu machen. Darüber hinaus stellt die technisch-administrative Hilfestellung durch Staatsbeamte aus Sicht der Bürgermeister und Generalrats-/Regionalratspräsidenten nicht nur eine politisch „neutralisierende“ Expertise innerhalb der ansonsten von politischem

Wettstreit und institutioneller Konkurrenz geprägten lokalen Arena dar. Die Einbindung des Präfekten in lokale Prozesse erlaubt es dem Bürgermeister auch, unabhängiger von anderen konkurrierenden lokalen Instanzen, etwa dem Generalrat, größeren Städten oder der Region, bzw. sogar gegen deren Interessen zu agieren.<sup>14</sup> Die Städte definieren und implementieren zudem nicht nur ihre eigenen lokalen Politikprojekte, sondern sie dringen sogar in Aufgabenfelder vor, die, rechtlich gesehen, nicht zu ihrem Zuständigkeitsrepertoire gehören, ohne dass dies von Seiten der Aufsichtsbehörden geahndet wird.<sup>15</sup> Dabei profitieren sie nicht zuletzt von der fehlenden Klarheit und Transparenz in der Zuständigkeitsverteilung zwischen den zahlreichen subnationalen Ebenen und Akteuren (Thoenig 2005, S. 690; siehe weiter unten). Der Funktionsverlust der Staatsbehörden bei gleichzeitigem institutionellen und ressourcenmäßigen Ausbau der Kommunalverwaltung hat bewirkt, dass die lokalen Exekutiven heute eine sogar mächtigere Position im lokalen Raum einnehmen als die Präfekten und staatlichen Behördenleiter.

“One key consequence is that the mayor or the president of a territorial council becomes a much stronger actor than before within his own territorial jurisdiction stronger even than the prefect and the state representatives” (Thoenig 2005, S. 700).

Aber auch im peripheren Frankreich ist durch die „Interkommunalisierung“ inzwischen eine Entwicklung in Gang gekommen, die mehr und mehr auf eine funktional lebens- und handlungsfähige kommunale Selbstverwaltung hinausläuft. Infolge der „interkommunalen Revolution“ (vgl. Borraz/Le Galès 2005), die das Ende der Ära gescheiterter Territorialreformen zu markieren scheint, könnten sich die *EPCI* zukünftig als die dominante Leistungsebene des französischen Kommunalmodells erweisen und in den stark urbanisierten Regionen durchaus die Departements ersetzen. Dezentralisierung und Interkommunalisierung haben somit dazu beigetragen, dass das traditionelle funktional schwächliche französische Kommunalmodell zunehmend durch ein multifunktionales, starkes Modell ersetzt wird, in welchem vor allem die Departements und Städte sowie die interkommunalen Zusammenschlüsse über ein breites Aufgabenrepertoire und administrative Leistungskraft verfügen.

### Verwaltungsverflechtung und institutionelle Konkurrenz

Die Dezentralisierung hat unbeschadet ihrer Ausgestaltung als überwiegend „echte“ Kommunalisierung/Departementalisierung zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke“ (*blocs de compétences*) mit jeweils klar abgrenzten Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den subnationalen Ebenen transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Vor diesem Hintergrund scheint eine Ablösung des überkommenen „Mischsystems“ (*fused system*) durch ein vertikales Trennmodell, in welchem Staat und Kommunen ihre Aufgaben jeweils separat wahrnehmen, nach wie vor nicht in Sicht. Zwar zielte insbesondere *Acte II* darauf ab, die vielfältigen Formen von *co-gestion* und *co-financement* zu reduzieren und die Kompetenzen zwischen den Ebenen klarer abzugrenzen und zu „entflechten“. Jedoch ist die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder, einschließlich der „Sozialen Aktion“, nach wie vor durch Mehrebenenverschränkung, Misch-Finanzierung<sup>16</sup> und Multiakteurs-Management gekennzeichnet (Balligand/Zeller 2006, S. 8). Dies wirft im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen erhebliche Probleme auf, so dass man von organisierter,

aber teils durchaus politisch erwünschter Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) sprechen kann (Richard 2006, S. 3).

Wachsende Probleme politischer Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Politikergebnissen ergeben sich zum anderen aus der verfassungsmäßigen Benachteiligung der inzwischen funktional prosperierenden interkommunalen Verwaltungsebene, die eine Leerstelle von *Acte II* darstellt (siehe oben). Nach wie vor sind die *EPCI* keine vollwertigen lokalen Gebietskörperschaften (*collectivités locales*), sondern sie haben lediglich den Rechtsstatus „öffentlicher Einrichtungen“ (*établissements publics*). Im Gegensatz zu „normalen“ Kommunen (und Gebietskörperschaften) sind die Repräsentanten der interkommunalen Vertretung (*conseil communautaire*) nur indirekt (durch die Räte der beteiligten Kommunen) gewählt, weshalb auch von „Mandatsträgern zweiten Grades“ (*élus du deuxième degré*, vgl. Guéranger 2004, S. 6) die Rede ist.<sup>17</sup> Sie verfügen aber über eigene Steuerhoheit und ein zunehmend breites Spektrum an kommunalen Aufgaben, so dass sich Legitimitäts- und Kontrollprobleme hier mit besonderer Schärfe stellen.

Da außerdem auf eine Hierarchisierung der Gebietskörperschaften ebenso verzichtet wurde wie auf einen konsequenten Rückbau der dezentrierten Staatsverwaltung, haben Ausmaß und Intensität der vertikalen Verflechtung erheblich zugenommen. Den strangartig organisierten territorialen Staatsbehörden (*services extérieurs*) gelingt es immer weniger, den Zugriff auf „ihr“ Territorium abzuriegeln und sie müssen zunehmend mit den lokalen Gebietskörperschaften und neu hinzukommenden Akteuren, wie interkommunalen Verwaltungen, quasi-autonomen und „paramunicipalen“ Einrichtungen sowie privaten Leistungsanbietern, kooperieren. So sind im Bereich der Stadtentwicklung in Extremfällen bis zu neun subnationale Behörden auf dem Gebiet einer einzelnen Kommune tätig (Thoenig 2005, S. 688). Damit sind extrem zersplitterte, unübersichtliche, sich überlappende und konkurrierende Zuständigkeiten entstanden. Die lokale Ebene krankt an *institutional thickness* und „Überinstitutionalisierung“ (ebd., S. 689ff.) mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormem Zeitaufwand möglich ist.

### Verhandlungsdemokratie

Ein wesentliches Ergebnis der Dezentralisierungspolitik ist darin zu sehen, dass die traditionell zentralistisch-hierarchische Steuerung, in welcher der Staat (zumindest formell) die Oberhand hatte, zunehmend einer verhandlungsbasierten Regulierung gewichen ist. Da einerseits die Gebietskörperschaften zu wichtigen institutionellen Akteuren geworden sind, der Staat sich aber andererseits nicht in gleichem Maße aus dem lokalen Geschehen „zurückgezogen“ hat, ist der Abstimmungs- und Kompromissbildungsbedarf im Zuge der Dezentralisierung gestiegen. Lokale Politik ist heute vom Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen und Kompromissbildung zwischen staatlichen und territorialen Akteuren sowie zwischen den verschiedenen lokalen „Mitspielern“ untereinander abhängig. Um die Koordinations- und Steuerungsprobleme dieses hochgradig fragmentierten und überinstitutionalisierten Entscheidungssystems in den Griff zu bekommen, wurde zunehmend auf das Instrument der Vertragspolitik (*contractualisation*) und Partnerschaften (*partenariat*) gesetzt. So können die Regionen beispielsweise die Planverträge, die sie mit dem Staat im Rahmen der Raumordnungspolitik (*aménagement du territoire*) abschließen, nicht unmittelbar in den Departements oder Kommunen umsetzen, sondern sie müssen wiederum mit diesen Verträge abschließen. Auch die Stadtpolitik (*politique de la ville*)

als klassischer Bereich von Vertragspolitik hat sich aus Sicht vieler lokaler Akteure nicht bewährt, sondern dazu beigetragen, dass sich die Dauer von Entscheidungsverfahren verlängert und die Effizienz der Aufgabenabwicklung sinkt.

„Wissen Sie, mit den ganzen Gesetzen, den Vorschriften, den komplizierten Finanzierungsregeln usw. brauche ich heute viel mehr Zeit, um ein Projekt vorzubereiten. (...) Ich muss dafür immer mehr Beamte einsetzen, die dann zu irgendwelchen Besprechungen gehen, sich mit den anderen Kommunen und den anderen Partnern abstimmen, sich mit Finanzierungsfragen beschäftigen etc. Ich habe hier zum Beispiel ein Projekt mit zehn Financiers, zehn! (...) Das ist unglaublich kompliziert. Man verliert so viel Zeit (...). Bei allen Projekten, die ich derzeit mache, ko-finanziert jeder jeden. Bitte sehr, das sind die Probleme der Stadtpolitik“ (Directeur Général Adjoint „Famille et Politique de la Ville“, Rouen, Interview vom 7.4.2005).

Wenngleich es auch bereits vor der Dezentralisierung innerhalb des „gezähmten Jakobinismus“ informale Strukturen verhandlungsbasierter, „partnerschaftlicher“ Politikkoordination gegeben hatte, ist eine wichtige Folgewirkung der Dezentralisierung doch darin zu sehen, dass diese Regulierungsmuster generalisiert worden sind und sich die Anzahl der Veto-Akteure im Mehrebenensystem multipliziert hat. Es ist ein Verwaltungsmodell entstanden, in welchem die Akteure nur dann zu Politiklösungen gelangen, wenn sie innerhalb eines verschachtelten Systems von Vertragspolitik (*contractualisation*) und Konzertierung (*concertation*) die Handlungsressourcen unterschiedlicher institutioneller Ebenen und Funktionsbereiche bündeln und koordinieren. Diese generalisierte Form der nicht-hierarchischen, ebenenübergreifenden kontraktuellen Steuerung weist jedoch erhebliche Blockierungen, Reibungsverluste und Transaktionskosten auf, die einer effektiven und wirksamen Politikgestaltung vor Ort im Wege stehen.

## 6. Internationaler Ausblick

Abschließend sollen nun die für Frankreich vorgestellten Befunde in den breiteren europäischen Kontext eingebettet und dabei insbesondere eine vergleichende Perspektive zu Deutschland einerseits und Großbritannien andererseits eingenommen werden (vgl. auch Wollmann 2008). Für diese Länderauswahl spricht dabei die Tatsache, dass die Kommunalsysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens<sup>18</sup> markante Varianten lokal-dezentraler Institutionengestaltung und -reform in Europa repräsentieren, so dass sich ein typologischer Vergleich anbietet.

### Dezentralisierungspfade

Während sich Frankreich und Deutschland, ausgehend von markant unterschiedlichen „Startbedingungen“, grundsätzlich in den internationalen Trend der Dezentralisierung von Staatsaufgaben einreihen, weicht Großbritannien hiervon markant ab. Es kann, ganz im Gegenteil, im Hinblick auf die kommunale Ebene als ein im europäischen Vergleich geradezu einmaliges Beispiel für Staatsinterventionismus und zunehmende zentralstaatliche „Indienstnahme“ der kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden: „UK falls out of step with the rest of Europe“ (Stoker 1999). Betrachtet man die jeweils dominanten Dezentralisierungspfade in den drei Ländern, so dominiert in Deutschland der Modus der „administrativen (unpolitischen) Dezentralisierung“ oder der „unechten“ („küperten“) Kommunalisierung (Wollmann 2007) unter Beibehaltung eines dualistischen Aufgaben-

verständnisses (übertragene staatliche vs. eigene Selbstverwaltungsaufgaben). In Frankreich handelt es sich überwiegend um eine „echte“ (politische) Dezentralisierung, die auch Mitspracherechte der lokalen Vertretungskörperschaft einschließt und der zunehmend ein monistisches Aufgabenkonzept und ein einheitlicher kommunaler Aufgabenbegriff zugrunde liegen.<sup>19</sup>

Trotz dieser, aufgabentypologisch betrachtet, klareren Absichtung von Staats- und Kommunalaufgaben hat die Verwaltungsverflechtung im französischen Mehrebenensystem deutlich zugenommen und hat sich die Anzahl der subnational relevanten Akteure vervielfacht, wohingegen sich in Deutschland – bei allen Unterschieden zwischen den Bundesländern – die monofunktionale Staatsverwaltung (z.B. in Baden-Württemberg die Sonderbehörden) oder die allgemeine Staatsverwaltung (z.B. in Niedersachsen die Bezirksregierungen) aus der Fläche zurückziehen. Diese Aufgaben werden dann zunehmend den Kommunen (vor allem den Kreisen) übertragen. In Deutschland – als traditionellem „Mischsystem“ – werden damit Konturen eines vertikalen Trennsystems (*separational system*) sichtbar, in denen Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen (Wollmann 1999). Frankreich hat ebenfalls Schritte in diese Richtung unternommen, allerdings mit nach wie vor beharrungskräftigen Strukturen von „Misch-Verwaltung“, Misch-Kompetenzen und institutioneller wie funktionaler Konkurrenz staatlicher und kommunaler Akteure. In England dagegen wurde im Zuge der „Thatcherist Revolution“ vor allem eine Strategie der administrativen Dekonzentration verfolgt, die darauf hinauslief, die innerhalb der *dual polity*-Tradition (Bullpit 1983) auf Whitehall beschränkte Zentralregierung zunehmend durch eigene Agencies und Quangos<sup>20</sup> im lokalen Raum institutionell zu verankern und damit zugleich die traditionell multifunktionale Kommunalverwaltung zu verdrängen und zu „entmachten“. An die Stelle des *multi purpose model* britischer lokaler „Selbstregierung“ (*local self government*) tritt ein monofunktionales sektoralisiertes Aufgabenorganisationsmodell von staatlichen Agenturen und para-gouvernementalen Quangos. Dieses ist durch unübersichtliche institutionelle Mischungen von Staats- und Kommunalbehörden gekennzeichnet, worin eine Annäherung an die traditionellen kontinentaleuropäischen *fused systems* zu erkennen ist. Zusammenfassend ergeben sich für die drei Länder damit folgende Dezentralisierungsprofile:

Tabelle 2: „Dezentralisierungsprofile“ in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

| Dezentralisierungs-profile | Deutschland                                                                 | Frankreich                                                                                          | Großbritannien                                                              |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| „Starting conditions“      | Starkes multifunktionales Kommunalprofil (Dominanz des multi purpose model) | schwaches Kommunalprofil; starke monofunktionale Staatsbehörden (Dominanz des single purpose model) | starkes multifunktionales Kommunalprofil (Dominanz des multi purpose model) |
| Dominanter Reformtypus     | Administrative („unpolitische“) Dezentralisierung                           | Politische Dezentralisierung                                                                        | Administrative Dekonzentration (Re-Zentralisierung)                         |
| Gesamttendenz              | Stärkung des multi purpose model;<br>Verwaltungsentflechtung                | Vordringen des multi purpose model;<br>Verwaltungsverflechtung                                      | Vordringen des single purpose model;<br>Verwaltungsverflechtung             |

### Dezentralisierungswirkungen

Sowohl die britische Spielart der administrativen Dekonzentration als auch die deutsche und französische Dezentralisierungspolitik waren mit der Erwartung der Zentral- bzw. Landes-

regierungen verbunden, dadurch zu Einsparungen zu gelangen und öffentliches Handeln insgesamt effizienter zu gestalten. Betrachtet man die drei Länder im Vergleich, so zeigen sich allerdings markant unterschiedliche Effekte. Während die deutschen Kommunen die ihnen übertragenen Staatsaufgaben mit deutlich weniger Ressourcen bewältigen müssen (Personalmrückgang um 27% seit 1990), ist es in Frankreich zu einer lokalen Personalexpllosion gekommen (+20%). In Großbritannien steht dem schrumpfenden kommunalen Aufgabenprofil auch ein deutlicher Rückgang lokaler Personalressourcen gegenüber (-10% seit 1990; vgl. *Kuhlmann/Bogumil* 2007), der sich vor allem aus den zentralstaatlich veranlassenen Privatisierungen und Outsourcing erklärt. Im deutschen Fall scheint sich die von den Landesregierungen verfolgte Erwartung, durch Kommunalisierung zu Einsparungen zu gelangen, tendenziell zu erfüllen, da die Kommunen mit massiver Spar- und Kürzungspolitik sowie Privatisierungen reagierten, um die ohnedies defizitären Haushalte auszugleichen, was ihnen allerdings nur bedingt gelungen ist. Im französischen Fall ist das mit der Dezentralisierung verbundene Sparkonzept bislang nicht aufgegangen, wofür unter anderem der größere Spielraum französischer Lokalverwaltungen als ursächlich anzusehen ist, die eigene Einnahmesituation durch Steuererhöhungen zu verbessern.

Dass in Frankreich Spareffekte der Dezentralisierung bislang kaum zu beobachten sind, hängt aber auch – neben substanziellen Ausgabenzuwächsen (z.B. Sozialhilfe) – mit den seit der Dezentralisierung explosionsartig ansteigenden Transaktions- und Koordinationskosten zusammen, die enorme personelle und finanzielle Kapazitäten binden. Eine ähnliche Tendenz lässt sich im britischen Fall feststellen, da auch dort die subnationale Institutionalisierungsdichte angestiegen ist. Zudem fallen zusätzliche Transaktions- und Kontrollkosten dadurch an, dass den britischen Kommunen permanente und umfangreiche staatliche Leistungsinspektionen auferlegt werden und die institutionelle Präsenz staatlicher Audit- und Inspektionsinstanzen zugenommen hat (vgl. *Kuhlmann* 2007b).<sup>21</sup> Dagegen kann im deutschen Fall von tendenziell abnehmenden Koordinations- und Transaktionskosten im subnationalen Verwaltungsraum ausgegangen werden, wofür – zumindest in einigen Bundesländern – die schrumpfende Behördendichte und der rückläufige Institutionalisierungsgrad im Zuge von Verwaltungsstrukturereformen und Gebietsfusionen anzusehen sind, die bewirkten, dass horizontale (interkommunale) und vertikale (intergouvernementale) Verhandlungsarrangements teilweise verzichtbar geworden sind.

Fragt man nach den Auswirkungen von Dezentralisierung und Dekonzentration auf die Qualität der Leistungserbringung, so gibt es für alle drei Länder zunächst eine Reihe von kritischen Befunden. In Deutschland wurde festgestellt, dass als „Preis“ für die Kommunalisierung von Staatsaufgaben teilweise sachliche und rechtliche Qualitätsdefizite aufgrund von „Know How“-Lücken, Sparmaßnahmen und Politisierungstendenzen hinzunehmen sind (für die Umweltverwaltung siehe *Bauer* u.a. 2007). Dies hängt aber weniger mit der Dezentralisierung an sich, als damit zusammen, dass die deutschen Kommunen unter kontinuierlichem Ressourcenentzug stehen und einem Zwang zur Prioritätensetzung unterliegen, dem fachpolitische Belange zum Opfer fallen (ebd., S. 206ff.). In Frankreich gibt es ähnliche Befunde für den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen, bei denen die Departements durch restriktivere Leistungsgewährung Einsparungen zu erzielen versuchen (ODAS 2006, S. 6), allerdings ohne dass es bislang zu einer nachhaltigen gesamt kommunalen Ausgabensenkung gekommen ist. Außerdem lassen sich fachpolitische und rechtsstaatliche Qualitätsdefizite im französischen Fall auch aus lokalen Demokratie- und Kontrolldefiziten, unter anderem ablesbar an zahlreichen Korruptionsvorfällen, sowie aus der erwähnten „Überinstitutionalisierung“

des subnationalen Raums erklären, die die lokale Aufgabenbewältigung erschwert und intransparent macht. Im deutschen wie auch im französischen Kontext gibt es ferner Hinweise darauf, dass mit der Verlagerung von Aufgaben aus „neutralen“ staatlichen Behörden in die Kommunen eine (potenzielle) Schwächung der Grundwerte von Gleichbehandlung und Rechtsschutz einhergehen (*Bogumil/Ebinger* 2005, S. 100) und die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung, etwa bei Transferleistungen, nachlässt bzw. je nach lokaler Wirtschafts- und Finanzkraft variiert (*Avenel/Nabos* 2006).

Dass aber allein die Dezentralisierungspolitik diese Performanzdefizite nicht erklären kann, zeigt ein Blick auf den britischen Fall, der reformtypologisch der administrativen Dekonzentration zuzurechnen ist (siehe FN 2). Auch hier gibt es Hinweise auf Qualitätseinbußen im Zuge von Agencification, Quangoisierung und Ent-Kommunalisierung. Im Bereich des Schulwesens beispielsweise, der als klassisch kommunales Tätigkeitsfeld in besonderem Maße von diesen Reformen betroffen ist, zeigte sich, dass die Zentralisierungstendenzen nicht – wie von der Zentralregierung erhofft – zu einer Vereinheitlichung der Schulqualität und -ergebnisse geführt haben, sondern die Unterschiede zwischen den Kommunen und auch zwischen den Schulen fortbestehen oder sich gar verstärken (*Boyd* 1993, S. 65). Zudem kam es unter den Bedingungen exzessiver staatlicher Leistungsinspektionen zu Motivationseinbrüchen bei den Beschäftigten. Eine Erhebung ergab, dass in Folge der massiven staatlichen Schulinspektionen und Leistungsmessungen zwar einerseits 25% der Schulen ihr Management und 58% ihre Lehrmethoden reformierten, aber zugleich 20% der Schulen mehr Pensionierungen und 24% mehr Personalausfälle durch stressbedingte Krankschreibungen zu verzeichnen hatten (*Kogan/Maden* 1999).

Der erwartete Demokratisierungseffekt infolge von Dezentralisierungsmaßnahmen ist in Frankreich und Deutschland nur sehr begrenzt und allenfalls mit Blick auf die gewählte lokale Exekutive eingetreten. Im deutschen Fall hängt dies damit zusammen, dass Dezentralisierung in der Variante der Funktionalreformen überwiegend eine „unpolitische“ Kommunalisierung ist, so dass die kommunalen Parlamente (formal) keine zusätzlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhalten. In Frankreich hat die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und Ratspräsidenten gestärkt, da die Ratsgremien, trotz „politischer“ Dezentralisierung, nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen. In Großbritannien ist die demokratische Kontrolle auf der lokalen Ebene im Zuge von „Quangoisierung“ und Agencification immer mehr ausgedünnt worden, da *government by committee* durch *government by appointment* abgelöst worden ist. Die demokratische „Ausdünnung“ lässt sich unter anderem daran ablesen, dass es in England mittlerweile 5.000 staatliche und halb-staatliche Quangos gibt, die von 50.000 staatlich ernannten *board members* geführt werden. Diesen stehen nur 500 *local councils* mit insgesamt 23.000 gewählten Ratsmitgliedern auf District- und County-Ebene gegenüber (*Winchester/Bach* 1999, S. 32).

## 7. Frankreich: eine „teilbare“ Republik

Greift man abschließend für den französischen Fall noch einmal die Frage nach dem Ende der „unteilbaren Republik“ auf, so ließe sich mit *Hoffmann-Martinot* (vgl. 2003) argumentieren „one, yet divisible“. Nach wie vor gilt die „Einheit der Nation“ (*Etat-Nation*) nach außen und innen und liegt die Souveränität (de jure) uneingeschränkt beim Zentralstaat. Gleichwohl ist im Zuge der Dezentralisierung die Wirkungs- und Durchgriffsmacht des

Staates erheblich beschnitten und seine Funktionalität geschwächt worden. Das Territorialprinzip wurde gestärkt und regionale Varianz bekräftigt. Die institutionelle Variabilität im subnationalen Raum hat zugenommen und die Gebietskörperschaften haben an Autonomie gewonnen mit der Folge, dass sich auch inter-lokale Disparitäten verstärken, was dem tradierten Egalitätsprinzip zuwiderläuft. Wenngleich Frankreich nach wie vor ein unitarischer Staat ist, weist die institutionelle Steuerungspraxis im Mehrebenensystem zunehmend Merkmale eines *semi-souvereign state* auf, wie sie etwa für das deutsche Verbundmodell föderaler Staatsorganisation diagnostiziert wurden (Katzenstein 1987). Dies zeigt sich in der vertikalen Politikverflechtung ebenso wie in der faktischen Durchsetzungsmacht subnationaler Exekutivakteure im nationalen Policy Making sowie in der regionalen Variabilität der Politikimplementation. Damit hat sich die dezentralisierte Republik in ihrer Handlungs- und Steuerungspraxis durchaus einem „teilbaren“ Politik- und Verwaltungssystem angenähert, selbst wenn die Verfassung an ihrer „Unteilbarkeit“ festhält.

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag greift auf Befunde aus dem Habilitationsprojekt der Verf. zurück (siehe Kuhlmann 2007a). Im Rahmen der Studie wurden neben intensiven Dokumenten- und Literaturanalysen zwischen 2004 und 2005 Fallstudien in den Städten Paris (2.148.000 Einwohner; Region Ile-de-France), Le Havre (193.000 Einwohner; Region Haute-Normandie) und Rouen (109.000 Einwohner; Region Haute-Normandie) sowie ergänzende Experteninterviews in Staatsbehörden sowie im Conseil Général Seine-Maritime, d.h. insgesamt 51 Experteninterviews mit französischen Politik- und Verwaltungsakteuren durchgeführt (Gesamtdauer: 75 Interviewstunden).
- 2 Die markanteste Ausnahme hiervon bildet Großbritannien, wo die zentralstaatliche Verwaltung durch Agenturbildung administrativ dekonzentriert wurde, was mit Blick auf *local government* eher zentralisierende Effekte hatte (siehe weiter unten Abschnitt 6; ferner Goldsmith 2003, S. 118; Kuhlmann 2006).
- 3 Von der Variante einer „politischen Dezentralisierung“, die für den „französischen Fall“ charakteristisch ist, wäre die (für Deutschland typische) Variante der *administrativen Dezentralisierung* zu unterscheiden, bei der den Selbstverwaltungsinstanzen zwar staatliche Aufgaben übertragen werden, jedoch ein politisches Mitspracherecht der Kommunalvertretung ausgeschlossen bleibt (sog. „unechte Kommunalisierung“; vgl. Wollmann 2007). Im Folgenden liegt der Analysefokus auf den lokalen Selbstverwaltungsebenen der Kommunen (*communes*) und Départements (*départements*), wohingegen die regionale Ebene ausgeklammert bleibt.
- 4 Pollitt und Bouckaert (vgl. 2004) fassen unter „operational results“ zudem „productivity ratios“ und „outcomes/impacts“. Letztere werden im hier vorgeschlagenen Analyseraster unter „Systemveränderungen“ subsumiert (siehe Abschnitt 5).
- 5 Zur Durchsetzung von rechtsaufsichtlichen Beanstandungen muss der Präfekt nunmehr die Verwaltungsgerichte bzw. Rechnungskammern anrufen.
- 6 Die Selbstverwaltungsrechte können von den Gebietskörperschaften gegen Eingriffe des Staates vor dem Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) als Verletzung des Art. 72 verteidigt werden.
- 7 Bis dahin waren sie nur Verwaltungseinheiten mit dem Rechtsstatus eines *établissement public*.
- 8 «...son organisation est décentralisée» (Lois constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).
- 9 Weitere Gesetze richteten sich auf die Konkretisierung des Dezentralisierungsprogramms, so das Gesetz über das lokale Referendum, das Gesetz über lokales Experimentieren (loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales) und das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Zuständigkeiten (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).
- 10 Den Départements wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten von *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus der DDE), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket“ im Bereich der „Sozialen Aktion“ die Behindertenfürsorge betroffen (vgl. im Einzelnen Fonrojet 2005, S. 17ff.).

- 11 Der Staatsanteil am BIP dagegen stieg moderater (um 1,4% von 1982-2005; vgl. *Richard* 2006, S. 2).
- 12 Im Jahre 2004 waren 82% der gesamten Bevölkerung und 86% aller Kommunen in Frankreich von interkommunalen Gemeinschaften mit Steuerhoheit erfasst. In einigen Spitzenreiterregionen liegt der „Deckungsgrad“ mittlerweile bei fast 100% der Kommunen (vgl. Kuhlmann 2007a, S. 122ff. m.w.N.).
- 13 „In administrative terms, the French model remains one of the most centralized in the world“ (*Hoffmann-Martinot* 2003, S. 159). Im Kontrast dazu: „Over the past 20 years France has moved from one of the most centralized systems in Europe to one of the most decentralized“ (OECD 2003, S. 71).
- 14 Dies zeigen einige Beispiele der Vertragspolitik (*contrats de ville*), in denen es zu strategischen Koalitionen zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren gegen die regionalen Akteure kam (z.B. in Lille).
- 15 Ein illustratives Beispiel bietet wiederum die Stadt Le Havre, die ihre eigene städtische Universität gegründet hat.
- 16 So werden große Teile der regionalen Haushalte (in den Regionen Nord-Pas-de-Calais und Limousin jeweils ca. zwei Drittel) für ko-finanzierte Projekte reserviert (*Gilbert/Thoenig* 1999). In den 1990er Jahren ko-finanzierten die Regionalräte in Frankreich jährliche je ca. 1300 Einzelprojekte (ebd.).
- 17 Bislang ist der Präsident der *EPCI* zumeist der Bürgermeister der größten Mitgliedsgemeinde und seine formale Wahl folgt einer informalen Übereinkunft zwischen den beteiligten Kommunen. Der interkommunalen Exekutive steht eine – im Personalbesatz je nach Bevölkerungsstärke des Zusammenschlusses und nach Umfang der übertragenen Aufgaben variierende – Verwaltung (*administration communautaire*) zur Seite.
- 18 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den „englischen Fall“.
- 19 Zwar gibt es nach wie vor die Doppelfunktion des französischen Bürgermeisters als Ausführungsorgan der Beschlüsse der Gemeindevertretung einerseits und als untere staatliche Vollzugsinstanz (*Agent d'Etat*) andererseits. Jedoch erfolgten die Dezentralisierung überwiegend im Wege politischer Kommunalisierung/Departementalisierung und beschränkt sich die Rolle des Bürgermeisters als *Agent d'Etat* nur noch auf einen kleinen Aufgabenausschnitt (z.B. Standesamt, Baugenehmigungen im unbeplanten Bereich).
- 20 Quasi non-governmental organizations.
- 21 So wurden die Inspektionskosten für *Best Value* allein für 2000/01 auf 600 Mill. £ geschätzt (*Davis* u.a. 2001, S. 14), wobei der lokale Erhebungs- und Messaufwand noch nicht einmal eingerechnet ist.

## Literatur

- Avenel, Marie/Nabos, Cécile*, 2006 : Les Disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, in: *Solidarité et Santé* No. 2-2006, S. 73-85.
- Balligand, Jean-Pierre/Zeller, Adrien*, 2006: Pour une volonté politique forte d'aggiornamento, in: Institut de la Décentralisation (Hrsg.), *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, S. 7-10.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin: edition sigma.
- 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/Ebinger, Falk*, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9, Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.
- Borraz, Olivier*, 1998 : *Gouverner une Ville*. Besançon 1959-1989, Rennes: Presses Universitaires Rennes.
- Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick*, 2005: France: the intermunicipal revolution, in: *Denters, Bas/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and developments*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 12-28.
- Boyd, William Lowe*, 1993: Die Politik der freien Schulwahl und marktorientierten Schulreform in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, in: *Zeitschrift für Pädagogik*, 39 (1), S. 53- 69.

- Brunsson, Nils*, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations, Chichester u.a.: John Wiley & Sons
- Bulpitt, Jim*, 1983: Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation, Manchester: Manchester University Press.
- Davis, Howard/Downe, James/Martin, Steve*, 2001: External Inspection of local government. Driving improvement or drowning in detail? Layerthorpe, York: Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services.
- Denters, Bas/Rose, Lawrence E.*, 2005: Local Governance in the Third Millennium: a brave new world? in: *Denters, Bas/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), Comparing Local Governance. Trends and Developments, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan, S. 1-11.
- Direction Générale des collectivités locales/DESL, 2006: Les collectivités locales en chiffres 2004/2005/2006, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, Paris.
- Fonrojet, Séverin*, 2005: Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales, in: Regards sur l'actualité, no. 308 – février, S. 17-39.
- Gilbert, Guy/Thoenig, Jean-Claude*, 1999: Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités, in: Revue d'Economie financière, no. 1, S. 45-78.
- Goldsmith, Mike*, 2003: Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 112-133.
- Grémion, Pierre*, 1976: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris: Le Seuil.
- Guéranger, David*, 2004: French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the Greater Chambéry. Diskussionspapier anlässlich der ECPR-Joint Session, Workshop 23 „Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance“ in Uppsala, 13.-18.4.2004.
- Hesse, Joachim Jens/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.
- Hoffmann-Martinot, Vincent*, 2003: The French Republic, One yet Divisible? in: *Kersting, Norbert/Vetter, Angelika* (Hrsg.): Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency? Opladen: Leske + Budrich, S. 157-182.
- Hoffmann-Martinot, Vincent*, 2006: Reform and Modernization of Urban Government in France. in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag, S. 231-251.
- Jacquot, Henri/Priet, François*, 2004: Droit de l'Urbanisme. Paris: Le Seuil.
- Jann, Werner*, 2001: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-344.
- Jann, Werner*, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-148.
- Katzenstein, Peter J.*, 1987: Policy and politics in West Germany: the growth of a semisovereign state, Philadelphia: Temple University Press.
- Kogan, M./Maden, M.*, 1999: An evaluation of the evaluators: the OFSTED system of school inspection, in: *Cullingford, C./Daniels, S.* (Hrsg.), An Inspector Calls – OFSTED and its Effect on School Standards, London: Kogan Page.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006: Kommunen zwischen Staat und Markt: Lokalmuster und -reformen im internationalen Vergleich, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 45. Jg., 2006/II, S. 84-102.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, 2007: Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: *Raadschelders, Jos C.N./Toonen, Theo A.J./Van der Meer, Frits M.* (Hrsg.), Comparative Civil Service Systems in the 21<sup>st</sup> Century, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 137-151.

- Kuhlmann, Sabine, 2007a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich, Habilitationsschrift, Potsdam.
- Kuhlmann, Sabine, 2007b: Leistungsmessung und evidenz-basierte Politik im internationalen Vergleich: was können die deutschen Kommunen lernen? in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider; Karsten/Wollmann, Hellmut*, Perspektiven lokaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 75-84.
- Mabileau, Albert, 1996: Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich: das „lokale System“ Frankreichs, Basel u.a.: Birkhäuser Verlag.
- Mouton, Philippe, 1994: Enquête sur les services d'urbanisme des villes de plus de 20.000 habitants, in: *Les Cahiers du CNFPT*, no. 41, S. 137-150.
- ODAS (Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée), 2006: Action sociale 2005: la décentralisation à l'épreuve des faits. la lettre de l'Odas, Juin 2006.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford : Oxford University Press.
- Portier, Nicolas, 2003: Les „gagnants“ et les „perdants“ de „l'Acte II“, in: *Pouvoirs Locaux*, no. 59, IV/2003, S. 62-68.
- Richard, Pierre, 2006: Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Rapport publié le 11/12/2006. Online verfügbar unter: <http://www.interieur.gouv.fr>, Stand: 5.3.2007.
- Stoker, Gerry, 1999: Quangos and Local Democracy, in: *Flinders, Matthew V./Smith, Michael J.* (Hrsg.), Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government, Basingstoke: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, S. 40-54.
- Thoenig, Jean-Claude, 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, in: *Public Administration*, vol. 83, no. 3, S. 685-708.
- Winchester, David/Bach, Stephen, 1999: Britain. The transformation of public service employment relations, in: *Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David* (Hrsg.), Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, modernization or inertia? London/NY: Routledge, S. 22-55.
- Wollmann, Hellmut, 1999: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen: Leske + Budrich, S. 186-205.
- Wollmann, Hellmut, 2000: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: *Stockmann, Reinhard* (Hrsg.), Evaluationsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 195-233.
- Wollmann, Hellmut, 2007: Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung? in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider; Karsten/Wollmann, Hellmut*, Perspektiven lokaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, S. 65-74.
- Wollmann, Hellmut, 2008: Modernisierung der Kommunalverwaltung im internationalen Vergleich, Wüstenrot Stiftung, Wiesbaden: VS-Verlag (i.E.).

*Anschrift der Autorin:*

PD Dr. Sabine Kuhlmann, Gastprofessorin an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Berlin Graduate School of Social Sciences, Unter den Linden 6, 10099 Berlin

E-mail: [info.kuhlmann@googlemail.com](mailto:info.kuhlmann@googlemail.com);  
[Sabine.Kuhlmann@sowi.hu-berlin.de](mailto:Sabine.Kuhlmann@sowi.hu-berlin.de)