

*Stephan Grohs/Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann*

## Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich

### **Zusammenfassung**

Kommunalisierungen werden häufig als zusätzliche Belastung der ohnehin schon am Rande ihrer Leistungsfähigkeit agierenden „Armen Städte“ gesehen, die nicht nur die Kommunen selbst, sondern die öffentliche Leistungsproduktion als Ganze aushöhlen. Gleichwohl wird Dezentralisierung in der internationalen Diskussion mit großen Hoffnungen auf mehr Effizienz, Innovation und Bürgernähe verbunden. Angesichts dieser widersprüchlichen Annahmen untersucht der Beitrag empirisch die Performanz von Dezentralisierungsprojekten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. In den drei Staaten wurden sehr unterschiedliche Strategien der Dezentralisierung gewählt. Bei der Betrachtung wesentlicher Performanzdimensionen wird durch diesen komparativen Zugang deutlich, dass einige Differenzierungen hinsichtlich einer vereinfachten „Opferthese“ notwendig werden. Die auf den ersten Blick selbstevidente Krisenanalyse relativiert sich bei genauerer Betrachtung der Dezentralisierungsstrategie, ihrer finanziellen Ausgestaltung und der Art der übertragenen Aufgabe.

*Schlagerworte:* Dezentralisierung, Kommunalverwaltung, Verwaltungsreform, Vergleichende Verwaltungsforschung, Performanz

### **Abstract**

*Overload, Erosion or Upgrade of Local Governments in Europe? A Comparative Assessment of Decentralization Policies in Western Europe*

The transfer of public tasks to the local level is often seen as an additional burdening of local governments. From this point of view, the „poor cities“ often working on the limit of their capacities face on the one hand an excessive work overload which results in the undermining of their ability to manage public services effectively. On the other hand, the international discourse assigns high expectations to decentralization policies, seeing them as means toward more efficiency, innovation and citizen involvement.

Faced with these contradicting assumptions, our contribution examines the performance of decentralization projects in France, Germany and the United Kingdom from an empirical perspective. In the three countries varying decentralization strategies have been pursued whose impacts partly confirm and partly disprove the frequently implied scenario of crisis in local service delivery. The comparative insights we provide suggest that the performance of decentralization policies vary significantly. Success or failure are dependent on the actual strategies of decentralization, the fiscal measures and the specific nature of delegated functions as applied across countries and regions.

*Key words:* Decentralization, Local Government, Administrative Reform, Comparative Public Administration, Performance

## 1. Einleitung

Als Ursachen der Krise kommunaler Selbstverwaltung werden häufig zwei sich gegenseitig verstärkende Entwicklungen gesehen: Schwindenden Einnahmen stehen wachsende Aufgaben gegenüber, die zusammengenommen zu einer Überlastung der Kommunen füh-

ren. So verringert sich der kommunale Spielraum zusehends und beschränkt sich häufig auf die Ausführung übertragener Aufgaben (vgl. z.B. *Holtkamp* 2010). Zur gleichen Zeit entdecken die staatlichen Ebenen den Reiz einer Aufgabenverschiebung auf die Kommunen. Verschiedene Dezentralisierungsprojekte erlauben es, unangenehme und teure Aufgaben den Kommunen aufzubürden. Versteckt unter dem Deckmäntelchen der Subsidiarität können somit Verantwortung und Leistungsprobleme auf die Kommunen verlagert werden (*blame shifting*). Zudem führe die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen zu großen Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung, die eine „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse und die „Einheit der Verwaltung“ gefährde (vgl. z.B. *Ebiniger* 2010).

Betrachtet man diese Argumentationslinie durch die komparative Brille, werden jedoch einige Differenzierungen notwendig. Die auf den ersten Blick selbstevidente Krisenanalyse relativiert sich bei genauerer Betrachtung der Dezentralisierungsstrategie, ihrer finanziellen Ausgestaltung und der Art der übertragenen Aufgabe. Im Folgenden werden wir dies durch eine vergleichende Analyse von Dezentralisierungsprojekten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien zeigen.<sup>1</sup> In den drei Staaten wurden sehr unterschiedliche Strategien der Dezentralisierung gewählt. Daraus ergibt sich die Frage, unter welchen Konstellationen Dezentralisierung nicht nur als „blame shifting“ und „kalter Aufgabenabbau“ (*Bauer* u.a. 2007) fungiert, sondern auch die Versprechen der Dezentralisierung, nämlich größere Effizienz, Bürgernähe und Innovation zum Tragen kommen, die Dezentralisierung zu einer der prominentesten Reformstrategien weltweit gemacht haben (vgl. statt vieler *Treisman* 2007). Daran schließt sich die Frage an, ob die „Armen Städte“ nicht an einem „zu viel“, sondern eher einem „zu wenig“ an Dezentralisierung leiden.

Dazu werden wir zunächst in die theoretische Debatte um intergouvernementale Beziehungen, Dezentralisierung und Performanzeffekte einführen (2.). Nach einer kurzen Einführung in die Methodik und das Design der empirischen Untersuchung, die unserem Beitrag zugrunde liegt (3.), untersuchen wir sodann die drei Länder dahingehend, welche Auswirkungen die Dezentralisierung auf die Leistung der Verwaltung hatte (4.).

## 2. Dezentralisierungseffekte: Theoretische Ausgangspunkte

*„Political Decentralization is in fashion [...]. It is hard to think of any other constitutional feature – except perhaps democracy itself – that could win praise from both Bill Clinton and George W. Bush, Newt Gingrich and Jerry Brown, François Mitterrand and Jacques Chirac, Ernesto Zedillo and Vicente Fox, Mikhail Gorbachev and Boris Yeltsin“* (*Treisman* 2007, S. 1f.)

Ganz anders als die eingangs skizzierte skeptische Perspektive auf Kommunalisierung und Dezentralisierung tendiert die internationale Diskussion zum Überschwang. Dezentralisierung wird hier sowohl im Kontext der Entwicklungspolitik (vgl. *World Bank* 2004) als auch in entwickelten Staaten eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von „Good Governance“ zugesprochen. Sie verspricht, den Staat näher zum Bürger zu bringen, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungsbereitstellung zu erhöhen und Verantwortlichkeit und Partizipation zu fördern (vgl. als Überblick *Treisman* 2007, S. 1-14). Die Entwicklung bleibt dabei nicht, wie in vielen anderen Verwaltungsreformbereichen (vgl. *Jann* 2001), auf der diskursiven Ebene stehen (*talk*), sondern führt zu teils einschneiden-

den Reformen (*action*). Die internationale Lokal- und Verwaltungsforschung geht heute weitgehend übereinstimmend von einem globalen Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben aus (vgl. *Stoker 1991; Pollitt/Bouckaert 2004; Denters/Rose 2005*).

*Tabelle 1: Vor- und Nachteile von Dezentralisierung*

Wirkungsdimension/ Indikatoren	Vermutete positive Effekte	Vermutete negative Effekte
<i>Effektivität:</i> Rechtmäßiges Verwaltungshandeln; Professionelle Qualität; Kundenorientierung; Erreichbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nähe zu Adressaten und lokalem Wissen erhöht Zielgenauigkeit von Angeboten und verbessert die Berücksichtigung lokaler Präferenzen (Oates 1972; Mill 1991)</li> <li>- Höherer Innovationsgrad auf Grund von Anpassungsflexibilität, Experimentierfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schleichender Leistungsabbau</li> <li>- Fehlende Spezialisierung und Fachkompetenz (Segal 1997; Wagener 1969)</li> </ul>
<i>Effizienz/Wirtschaftlichkeit:</i> Ressourceneinsparung; Mehr-/ Minderkosten; Skalenerträge; Verbunderträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wettbewerb zwischen kleinen Einheiten erhöht Effizienz (vgl. Oates 1972; Tiebout 1956)</li> <li>- Verbundvorteile (Economies of scope)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abnehmende „Economies of Scale“ und häufige Doppelstrukturen (Alesina/ Spolarole 2003; Wagener 1967)</li> <li>- Ausgabenexpansion auf Kosten des Zentralstaats („Tragedy of the Commons“; abhängig von Natur der Fiskalbeziehungen (Rodden 2002))</li> </ul>
<i>Horizontale Koordination:</i> Abstimmung zwischen Fachbereichen; Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse; Beitrag zur Problemlösung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Positive Koordination in dezentralisierten Multi-Purpose- Jurisdiktionen (Wollmann 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale Verzerrung der Wahrnehmung von Einzelaufgaben</li> </ul>
<i>Vertikale Koordination:</i> Abstimmung zwischen Ebenen; Konfliktintensität der Abstimmungsprozesse; Beitrag zur Problemlösung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrolle der Zentralregierung durch starke Kommunen (Weingast 1995)</li> <li>- Höhere Policy-Stabilität durch mehr Spieler mit Veto-Option (Tsebelis 2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Blame shifting“ vom Zentralstaat auf lokale Ebene</li> <li>- Fehlende Kongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung (Konnexität)</li> </ul>
<i>Demokratische Kontrolle:</i> Pol. Gestaltungsspielräume; Transparenz/ pol. Zurechenbarkeit von Entscheidungen; Bürger-/ Nutzerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bürgernähe führt zu verstärkter Partizipation und „Bürgersinn“ (Dahl/Tufte 1973)</li> <li>- Höhere Transparenz und Accountability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Höhere Anfälligkeit für Korruption und „Capture“ (Bardhan/Mookherjee 2006)</li> </ul>
<i>Homogenität:</i> Einheitlichkeit der Leistungsfähigkeit/ des Leistungsniveaus; Gleichbehandlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexiblere Anpassung an lokale Problemlagen und Präferenzen (Tiebout 1956)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterschiedliche Leistungsfähigkeit stellt eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Frage (Ebinger 2010)</li> <li>- Rechtsunsicherheit durch unterschiedliche Rechtsanwendung (Bauer et al. 2007)</li> </ul>

Eigene Zusammenstellung. Zur Herleitung und inhaltlichen Erläuterung verwendeten Performanzdimensionen siehe weiter unten Abschnitt 3.

Dezentralisierungspolitik beruht auf der Annahme, dass die Form der staatlich-lokalen Aufgabenteilung einen Unterschied hinsichtlich der Performanz der öffentlichen Aufgabenerbringung macht. Bisher blieb die Analyseperspektive allerdings überwiegend auf die Untersuchung von Dezentralisierungspolitik als abhängige Variable fokussiert („What shapes institutions?“). Welche Auswirkungen diese Reformen indes auf die Performanz kommunalen Handelns („Do institutions matter?“) haben, ist wenig betrachtet worden.

An dieser Stelle setzt unser Beitrag an. Er untersucht die Wirkungen von Institutionenpolitik auf der lokal-dezentralen Ebene. Im Mittelpunkt stehen die Effekte der Dezentralisierungspolitik in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Trotz der oben zitierten euphorischen Sichtweise sind die in der einschlägigen Literatur dokumentierten Befunde und Aussagen zu Dezentralisierungseffekten hochgradig widersprüchlich (vgl. *Pollitt 2005; De Vries 2007; Treisman 2007*). So finden sich – teils theoretisch abgeleitet, teils empirisch informiert – sowohl Belege für positive wie negative Effekte, die stichwortartig in Tabelle 1 zusammengefasst werden.

Angesichts dieser unterschiedlichen, teils markant gegenläufigen Einschätzungen kommen einschlägige Studien zum Schluss, dass weniger der Fakt der Dezentralisierung als solcher die unterschiedliche Performanz erklärt, sondern vielmehr die konkrete Umsetzung des Dezentralisierungsprogramms (vgl. *Treisman 2007*, S. 21-26; *de Vries 2000*, S. 200) sowie die Spezifik des Politikfeldes (vgl. *de Vries 2000*, S. 200-201; *Ostrom/Bish 1977*). Von diesen Diskussionen ausgehend, ist unser Ziel, die spezifischen Effekte der institutionellen Umsetzung, also des Dezentralisierungstyps zu untersuchen. Dabei werden die folgenden Grundtypen der Dezentralisierung unterschieden (vgl. auch *Benz 2002*, S. 209ff.; *Wollmann 2006; Kuhlmann 2010a*):

1. *Politische Dezentralisierung* ist eine vollständige Übertragung von Staatsaufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften. Im deutschen Kontext wird sie auch als „echte Kommunalisierung“ bezeichnet (*Wollmann 1997, 2010; Burgi 2010*). Dabei erhält ein lokal gewähltes Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe. Diese geht also in den Bestand der Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung über.

2. *Administrative Dezentralisierung* stellt einen moderateren Typus der Neuordnung der intergouvernementalen Beziehungen und des Aufgabentransfers dar. In diesem Fall erhalten die gewählten Vertretungsorgane vor Ort im Falle der Aufgabendelegation keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen. Zwar entscheiden die lokalen Behörden autonom über die konkrete Organisation der Aufgabenwahrnehmung, sie handeln jedoch als Agenten des Staates, d.h., sie bleiben der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterworfen.

3. *Administrative Dekonzentration* schließlich umfasst die Übertragung von zentralstaatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiter Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation im weiteren Sinne sind. Eine besondere Form der Dekonzentration, die vor allem im angelsächsischen Kontext häufig anzutreffen ist, stellt die horizontale Dekonzentration dar. Hier werden vormals kommunale Aufgaben aus dem Aufgabenportfolio der Kommunen herausgelöst und auf der gleichen Ebene als eigenständige Verwaltungsträger („Quango“ (Quasi-non-governmental organizations)) direkt dem Zentralstaat unterstellt (*Skelcher 1998*).

Die institutionellen Effekte dieser unterschiedlichen Dezentralisierungsformen lassen sich idealtypisch anhand von zwei Grundmodellen der Verwaltungsorganisation abbilden: dem *Gebietsorganisationsmodell* (multi-purpose model) auf der einen und dem *Aufgabenorganisationsmodell* (single-purpose model) auf der anderen Seite (siehe *Wagener 1979; Benz 2002; Wollmann 2006; Bogumil/Jann 2009*). Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben

bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral) staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt. In der vergleichenden Verwaltungswissenschaft werden diesen beiden idealtypischen Konfigurationen spezifische Auswirkungen auf die lokale Aufgabenerbringung und Performanz zugeschrieben. Demnach begünstigt das Gebietsorganisationsmodell einerseits die Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken und die Herstellung einer einheitlichen Verwaltungsentscheidung. Außerdem wird vermutet, dass das Gebietsorganisationsmodell die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle vor Ort stärkt, da ein breiteres Spektrum an Aufgaben lokalpolitisch unmittelbar von den Bürgern bzw. ihren Ratsvertretern kontrolliert und mitgestaltet werden kann. Weiterhin wird angenommen, dass das Gebietsorganisationsmodell geringe Spielräume für die fachliche Spezialisierung der Akteure zulässt und damit, verglichen mit dem Aufgabenorganisationsmodell, Effizienz- und Effektivitätsdefizite mit sich bringt (Wagener 1979; Wollmann 1997). Die vermuteten Effekte des Aufgabenorganisationsmodells stellen sich entsprechend spiegelverkehrt dar. Übertragen auf die drei Dezentralisierungstypen kann angenommen werden, dass eine politische Dezentralisierung insbesondere die demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und die horizontale Koordination zwischen benachbarten Aufgaben stärkt, während Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen sowie die Leistungsfähigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs aufgrund schwindender Größeneffekte zurückgehen. Für die administrative Dezentralisierung kann im Vergleich zur politischen Dezentralisierung eine Abmilderung sowohl der positiven wie der negativen Effekte erwartet werden. Für die administrative Dekonzentration können schließlich gegenteilige Effekte wie für die politische Dezentralisierung erwartet werden.

Tabelle 2: Vermutete Performanzeffekte verschiedener Dezentralisierungsmodelle

Performanzdimensionen	Politische Dezentralisierung	Administrative Dezentralisierung	Administrative Dekonzentration
Effektivität	+/-	+/-	+/-
Effizienz	+/-	+/-	+/-
Horizontale Koordination	+	+	-
Vertikale Koordination	-	0	+
Demokratische Kontrolle	+	0	-
Homogenität	-	-	+

Legende: + Zunahme; - Abnahme; +/- teils Zu-/ teils Abnahme; 0 keine Veränderung.

Eigene Zusammenstellung

Für alle drei Dezentralisierungstypen erscheint die Art bzw. Eigenschaft der jeweils betrachteten Policy als eine bedeutende Einflussgröße. Unterschiedliche Aufgabenarten werden mit einer variierenden ‚Nachfrage‘ nach Mitbestimmung oder ‚Bürgernähe‘ und einer variierenden Gewichtung von Input- und Output-Legitimität (Scharpf 1999) sowie unterschiedlichen Koordinationsbedarfen in Verbindung gebracht. So mag sich beispielsweise die politische Dezentralisierung im Bereich personenbezogener Aufgaben deutlicher im Sinne einer ‚guten Performanz‘ der lokalen Aufgabenträger auswirken als im Bereich technischer Aufgaben.

### 3. Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Die empirische Untersuchung der Auswirkungen institutioneller Politik steht einer Vielzahl von methodischen und konzeptuellen Schwierigkeiten gegenüber. Ein zentrales Problem besteht darin, dass die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen von vielfältigen Faktoren beeinflusst wird. Es ist daher oft nicht möglich, die Effekte einer Reformmaßnahme klar zu isolieren, zumal Dezentralisierungsreformen häufig mit inhaltlichen politikfeldbezogenen Reformen kombiniert werden, so dass sich die Effekte nicht klar zuschreiben lassen. Zudem sind Ziele häufig unklar formuliert und einzelne Zieldimensionen widersprechen sich (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 103ff.; *Boyne* u.a. 2003, S. 13f.; *Kuhlmann/Wollmann* 2011). Es erscheint also angezeigt, einen mehrdimensionalen Rahmen zu entwickeln, der es ermöglicht, vielfältige auf Dezentralisierung gerichtete Perspektiven und Leistungserwartungen zu erfassen. Die Operationalisierung der Performanzdimensionen im Rahmen eines internationalen Vergleichs stößt also auf zahlreiche zusätzliche Hürden (*Kuhlmann* 2010b).

In Anlehnung an demokratiethoretische Diskussionen (vgl. *Scharpf* 1999) werden zur Messung der Dezentralisierungswirkungen die Bereiche der Output-Legitimität (Effektivität, Effizienz), der Input-Legitimität (demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit, Transparenz des Verwaltungshandelns) und prozedurale Gesichtspunkte (Koordinations- und Steuerungsfähigkeit) unterschieden. Ferner greifen wir den Aspekt der Einheitlichkeit/Homogenität (Equity) von Verwaltungsleistungen im inter-lokalen Vergleich als Performanzdimension auf. Die Operationalisierung folgt einschlägigen Studien zur Performanzevaluation von Verwaltungsmodernisierung (*Pollitt/Bouckaert* 2004; *Bogumil* u.a. 2007) sowie zu den Effekten von single- und multi-purpose-Verwaltungen (vgl. *Benz* 2002; *Wollmann* 2006) (vgl. oben *Tabelle 1*).

Ziel ist es, anhand des Drei-Länder-Vergleichs die Frage zu beantworten, wie sich die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in verschiedenen politisch-administrativen Kontexten auf die institutionelle Gestalt, die Entscheidungsprozesse und die Aufgabenerfüllung in den lokalen Gebietskörperschaften auswirkt; im Speziellen, inwiefern Dezentralisierungen spezifische Be- bzw. Überlastungen der Kommunen verursachen oder tatsächlich adäquate administrative Problemlösungen darstellen. Diese Frage wird jeweils am Beispiel zweier Politikfelder untersucht, die einesteils personenbezogene Aufgaben und Dienste beinhalten (Frankreich: Sozialhilfepolitik/RMI<sup>2</sup>; Deutschland: Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung; England: Schulen) und andernteils planerisch-technische bzw. raumbezogene Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften umfassen (Gewerbeaufsichts- und Immissionsschutzverwaltung; Frankreich, England: Stadt- und Raumplanung). Auch wenn nicht alle Dimensionen durch harte quantitative Daten untermauert werden können, ist dennoch eine qualitative Einschätzung der Entwicklung über die Zeit möglich. Hierzu stützen wir uns auf Datenauswertungen, Dokumentenanalysen und Expertenurteile, die überwiegend in Fallstudien „vor Ort“ gewonnen wurden. Um Verzerrungen durch Einzelmeinungen zu vermeiden, wurden mehrere Stakeholdergruppen in die Untersuchung einbezogen. Im Rahmen der „Feldforschung“ sind in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 80 Interviews mit ausgewählten Experten in jeweils 2 zweistufigen Kommunalsystemen und in übergeordneten staatlichen Instanzen sowie Sekundäranalysen durchgeführt worden.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien<sup>3</sup> erschienen als geeignete Beispiele zur Untersuchung der Performanzeffekte von Dezentralisierungspolitiken, da in allen drei

Ländern über die vergangenen zwei Dekaden hinweg Neuordnungen der zentral-lokalen Organisation der öffentlichen Aufgabenerbringung verfolgt wurden. Die Ausgangslage war dabei recht unterschiedlich: Deutschland und England können traditionell eher dem Gebietsorganisationsmodell zugerechnet werden, Frankreich dagegen stellte ein Beispiel für ein vom Aufgabenorganisationsmodell geprägtes Land dar.<sup>4</sup>

#### 4. Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa?

Zur Untersuchung der Wirkung der drei Grundtypen der Dezentralisierung sollen in diesem Abschnitt Ergebnisse aus den Länderstudien vergleichend analysiert werden.<sup>5</sup> Zentral ist die Frage, ob die Aufgabentransfers zur institutionellen Überlastung der Lokalebene in Europa geführt haben oder ob nicht umgekehrt, zu wenig und zu inkonsistent dezentralisiert wurde, so dass gerade daraus „perverse Effekte“ und Leistungseinbußen resultieren, die die Kommunen dann letztlich in eine „Opferrolle“ drängen. Die politische Dezentralisierung lässt sich in allen drei Untersuchungsländern und über Politikfelder hinweg finden. Sie ist damit weder eine länder- noch policy-spezifische Reformstrategie. Im Einzelnen handelt es sich um die Dezentralisierung der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose (RMI) in Frankreich, der städtebaulichen Planung in Frankreich, der Eingliederungshilfe in Deutschland (Baden-Württemberg) und schließlich der örtlichen Planung in England.<sup>6</sup> Das Modell der administrativen Dezentralisierung war in unserem Untersuchungs-Sample lediglich in einem Land und Aufgabenfeld vorzufinden, nämlich im Fall der Umweltverwaltung in Deutschland (Baden-Württemberg). Der Typus der administrativen Dekonzentration wird in unserer Studie ebenfalls nur durch ein Land, innerhalb desselben aber durch zwei Politikfelder, abgedeckt, der Schulverwaltung in England und dem überörtlichen Teil der Planung in England.<sup>7</sup> Beides sind als sog. horizontale Dekonzentration Sonderfälle der administrativen Dekonzentration. Diese Sonderform kann als ein für den britischen Kontext insgesamt typisches Reformmuster angesehen werden.

Im Folgenden werden die Dezentralisierungseffekte anhand der oben skizzierten sechs Performanzdimensionen dargestellt und jeweils erläutert, inwieweit bestimmte Wirkungen in den Untersuchungsländern auch durch andere (nicht-institutionelle) Faktoren bedingt wurden.

##### 4.1 Effektivität

Im Bereich der Output-Legitimität interessieren uns zunächst Fragen der professionellen Qualität des Verwaltungshandelns, der substanziellen Zielerreichung und der Kunden-/ Adressatenorientierung öffentlicher Verwaltung. Ausweislich unserer Untersuchungsergebnisse führt die *politische Dezentralisierung* zu Verbesserungen in diesen Leistungsparametern, insbesondere im Bereich der technisch-planerischen Aufgaben (England, Frankreich). In Frankreich kann dieser Befund zum Teil auch damit erklärt werden, dass die Dezentralisierung der Stadt- und Raumplanung zeitlich schon recht weit zurückliegt, so dass es bereits seit den 1980er Jahren zu einer Professionalisierung der Verwaltung in großen und mittleren Städten kam (vgl. *Kuhlmann* 2008). Dadurch konnte mittelfristig ein hoher fachlicher Standard nicht nur aufrechterhalten, sondern sogar noch verbessert

werden. Insbesondere die Kundennähe des planerischen Verwaltungshandelns (Architekten, Bauherren) und der lokale Problembezug der Planwerke wurden optimiert. Auch im englischen Fall der *local development frameworks (LDF)* konnte die Effektivität bauplanerischen Verwaltungshandelns auf der Ebene der districts, die in diesem Aufgabenfeld an Autonomie gewannen, verbessert werden, was u.a. auf die erleichterte Koordination zwischen Planung und Baugenehmigung zurückzuführen ist (siehe weiter unten). Die substanzielle Zielerreichung, die z.B. an der Entwicklung von Bauland ablesbar ist, konnte hier nach der Dezentralisierung teilweise verbessert werden. Allerdings hängt die Nutzung dieses Potentials stark vom politischen Willen der lokalen Akteure ab, was die nach wie vor geringe Implementationsdichte und hohe Varianz lokaler Pläne erklärt.

Im Bereich der personenbezogenen Aufgaben dagegen führten politische Dezentrierungsschritte nur unter spezifischen lokalen Kontextbedingungen zu Effektivitätsverbesserungen. Als wesentliche Einflussfaktoren ließen sich die lokalen Akteursinteressen und die lokal-exekutiven Politikpräferenzen identifizieren. So zeigte sich im Fall der baden-württembergischen Eingliederungshilfe, dass die Effektivitätsentwicklung stark vom politischen Willen der lokal-exekutiven Akteure abhing. Erst durch die politische Dezentralisierung hat sich die von Fachleuten schon lange proklamierte Überzeugung, dass Fallmanagement und individuelle Betreuungslösungen die effektivsten Leistungsvarianten in diesem Aufgabenfeld sind, nach und nach durchsetzen können. Allerdings gibt es auch Kommunen, in denen eine solche effektive (aber kurzfristig kostenintensive) Institutionalisierung dieser Aufgabe keine lokal-exekutive Unterstützung findet. In diesen Fällen sehen sich die Fallmanager einem hohen politischen Druck ausgesetzt, Kosten einzusparen oder auch den Wünschen der etablierten örtlichen Anbieter entgegenzukommen, woraus sich dann Abstriche in den professionellen Standards ergeben.

Auch für die *politische Dezentralisierung* des RMI im Jahre 2004 in Frankreich muss bei der Erklärung von Effektivitätsveränderungen der spezifische Kontext der Reform betrachtet werden. So ist es im Falle des RMI nicht möglich, die Effektivität des Verwaltungshandelns unabhängig von der inhaltlichen politikfeldbezogenen Reform, die der Gesetzgeber fast zeitgleich einführte, zu erklären. Der Befund, dass markante Verbesserungen nicht nachweisbar waren, hängt maßgeblich damit zusammen, dass sich die Départements aufgrund dieser Gleichzeitigkeit von Institutionen- und Policy-Reform in doppelter Hinsicht umstellen und einschneidende organisatorische, personelle, fachliche etc. Veränderungen vornehmen mussten. Um die neuen gesetzlichen Standards zur Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erreichen, investierten sie in die Professionalisierung ihres Personals, die allerdings bis zum Abschluss der empirischen Untersuchung noch keine Früchte hervorgebracht hatte. Außerdem brachte die neue Orientierung der RMI-Politik in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit mit sich, bereits existierende und oft gut funktionierende Partnerschaften neu zu formieren. Dies führte bisweilen zu vorübergehenden Qualitätseinbußen, allerdings insgesamt nicht zur Absenkung qualitativer Leistungsstandards. Alles in allem sind aber nach der Bewältigung dieser Umstellungs- und Einführungsprobleme und angesichts der hohen Investitionen in die personell-qualifikatorische und in die institutionelle Neuformierung des Politikfeldes zukünftig Verbesserungen zu erwarten.

Die *administrative Dezentralisierung* nach deutschem Muster führt im Bereich der technisch-planerischen Policies (Gewerbeaufsicht) zu eindeutigen Verschlechterungen der Vollzugsqualität. Allerdings ist diese negative Bilanz wiederum stark durch die Kon-

textbedingungen der Reform zu erklären, vor allem die geringen Gebietsgrößen der Kreise in Baden-Württemberg sowie die Kombination mit staatlichen Effizienzaufgaben und Einsparvorgaben. Anstelle von etwa 50-70 Experten, in den ehemals neun staatlichen Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsbehörden, beschäftigen die 44 kommunalen Einheiten jeweils nur zwischen 3 und 15 Fachmitarbeiter. Diese sind nun häufig für bis zu zehn Branchen verantwortlich – eine Kompetenzspanne, in der kaum das notwendige profunde Wissen vorgehalten werden kann. Interviewpartner berichteten von gestiegenen Bearbeitungszeiten oder fachlicher Verflachung der Arbeit, abnehmender Servicequalität und einem Reputationsverlust bei den Kunden der Verwaltung.

Eine negative Effektivitätsbilanz muss auch der *administrativen Dekonzentration* – sowohl im personenbezogenen als auch im technisch-planerischen Politikfeld – attestiert werden. Im Falle der englischen Schulen ist es entgegen den Reformzielen nicht zur erwarteten Homogenisierung der Abschlüsse zwischen (sozial unterschiedlich geprägten) Schulen und zur Angleichung der Schulperformanz infolge einheitlicher Lernstandards gekommen. Unterschiede zwischen den Schulen sind weiterhin eher auf den sozialen Hintergrund der Schüler und das Schulumfeld zurückzuführen und weniger auf die Leistungsfähigkeit der Schule. Zudem führt die Autonomisierung der Schulen zu schlechteren Koordinationsleistungen, was sich in mangelhafter Integration von Bildung und Sozialarbeit und anderen Aufgabenfeldern zeigt (siehe weiter unten). Es gibt somit kaum Anzeichen für Effektivitätsverbesserungen, die der Dekonzentration im Bildungssektor zugeschrieben werden können. Gleiches trifft auf die dezentrierte Ebene der Regionalplanung in England zu, die stark durch politische und juristische Hindernisse sowie durch Widerstände der lokalen Ebene gehemmt wird. Dies blockiert die Übernahme und effektive Umsetzung der regionalen Raumstrategien, so dass hier fünf Jahre nach der Reform immer noch ein weitgehender Nicht-Vollzug zu vermelden war.

Vergleicht man die drei Dezentralisierungsformen, scheint die politische Dezentralisierung mit Blick auf Effektivitätsverbesserungen den beiden anderen Formen überlegen zu sein, allerdings mit klarer Politikfeldvarianz. Während sie im Bereich der technisch-planerischen Aufgabenarten zu Effektivitätsgewinnen führte, waren Verbesserungen bei den personenbezogenen Aufgaben stärker durch kontextuelle Faktoren, wie die Dauer der Reformwirkung, die Gemeinde-/Kreisgröße und die lokal-exekutiven Interessenkonstellationen bedingt. Für die hier betrachteten Fälle der administrativen Dezentralisierung und Dekonzentration ist die Effektivitätsbilanz dagegen negativ, was aber ebenfalls im Zusammenhang mit weiteren Variablen (Gebietsgrößen, externen Einsparauflagen, Akteurswiderständen) gesehen werden muss.

## 4.2 Effizienz

Dezentralisierungsprogramme werden oft mit hohen Erwartungen hinsichtlich möglicher Kostenreduzierungen, Einsparungen und *economies of scope* (Verbunderträge durch Aufgabenintegration) verfolgt. Die empirische Bilanz ist jedoch auch in diesem Bereich der Output-Legitimität differenziert, wobei wir uns im Folgenden lediglich auf die Ressourcenseite, also erzielte Kostensenkungen/-steigerungen, konzentrieren.

Im Falle Frankreichs war die *politische Dezentralisierung* des RMI unmittelbar mit enormen Kostensteigerungen verbunden. Diese rührten zum einen daher, dass der Zentralstaat den Départements zusammen mit der Verantwortung für den RMI eine Reihe von

aufgabenbezogenen Risiken übertrug; zu nennen sind hier das Risiko der Rückholung unrechtmäßig ausgezahlter Leistungen und auch das Risiko des Ausgleichs arbeitsmarkt- und konjunkturbedingt schwankender Kosten (vgl. *Clerc* 2009). Zum anderen hingen Kostensteigerungen mit dem erklärten politischen Willen der meisten *Conseils Généraux* zusammen, nach der vollständigen Aufgabenübernahme eine konstant hohe Leistungsqualität auch im Angesicht eines vom Gesetzgeber veränderten und erweiterten Leistungsrechts aufrecht zu erhalten. Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, waren in den meisten Départements Investitionen in zusätzliches Personal sowie in die Anpassung der internen Managementprozesse und technischen Unterstützungssysteme der Leistungserbringung notwendig (vgl. *Kuhlmann* 2009a; 2009b).

Dies trifft ähnlich auf die Dezentralisierung im Planungsbereich zu, insbesondere im Anschluss an die Einführung des neuen französischen Planungsrechts (Loi SRU von 2000<sup>8</sup>) und der neuen Planungsinstrumente (SCoT, PLU), die zu deutlichen Personalaufstockungen bei den Kommunen und interkommunalen Zusammenschlüssen führten. Die staatlichen Ausgleichszahlungen werden vor diesem Hintergrund auf lokaler Ebene als nicht mehr kostendeckend angesehen. Zwar profitierten die Kommunen bis 2006 von vermehrter Bautätigkeit und entsprechenden Steuer(mehr)einnahmen in Form der Bausteuer (TLE), die von der Anzahl der Bauanträge abhängt. Jedoch überwiegen der Mehraufwand an Prüfungs- und Genehmigungsarbeit und die dadurch erforderlichen Personalaufstockungen. Insgesamt sind somit in diesem Aufgabenfeld ebenfalls Kostensteigerungen und keine nachweisbaren Einsparungen zu konstatieren.

Ähnlich ist der Fall der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg gelagert. Auch hier sind als Folge der politischen Dezentralisierung Mehrkosten zu vermeiden. So musste kurzfristig in den Aufbau von Fall-Management-Kapazitäten sowie fortdauernd und längerfristig in individuelle Betreuungslösungen investiert werden, wenngleich hieraus längerfristig Kostenreduzierungen aufgrund wirksamerer Maßnahmen erwartet werden. Weitere Kostenbelastungen ergeben sich für die Kommunen daraus, dass eine Reihe von früher zentral bereitgestellten Serviceleistungen nunmehr dezentral zu erbringen und entsprechend zu finanzieren sind. Aufgrund der ungleichen Verteilung von qualifiziertem Personal zwischen den Kommunen, sind jedoch die Startbedingungen für die Bewältigung der dezentralisierungsbedingten Kostenexplosion in den Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich (vgl. *Ebinger/Bogumil* 2008). Effizienzgewinne scheinen allerdings durch eine bessere Koordination zwischen den lokalen Dienstleistungen realisierbar.

Ein vergleichbares Bild ergibt sich für die englische Stadtplanung, deren Übertragung auf die districts zur Folge hatte, dass diese ihr Personal erheblich aufstocken mussten, was zu höheren Kosten im Einführungszeitraum führte. Auch hier bleibt abzuwarten, ob die vermuteten Effizienzgewinne, die sich aus den reduzierten Koordinationserfordernissen zwischen Planung und Baugenehmigungsverfahren ergeben könnten, im zukünftigen Alltagsbetrieb tatsächlich realisiert werden.

Im Zuge der *administrativen Dezentralisierung* der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg akzeptierten die Kommunen eine 20-prozentige Kürzung der staatlichen Kostendeckung, weil sie zuallererst an zusätzlichen Vollzugskompetenzen interessiert waren. Anstelle einer Kostensteigerung, wie sie auf die politische Dezentralisierung zutrifft, kam es hier also zu deutlichen Kostensenkungen. Diese Einsparungen wurden oft durch die Übernahme einer geringeren als den Kommunen rechnerisch zustehenden Zahl von Fachmitarbeitern erfüllt oder gar übererfüllt. Während große Verwaltungen dies noch verkraften können, sehen sich kleinere Kreise mit anhaltenden strukturellen Problemen

konfrontiert. Folgt man der generellen Einschätzung der Interviewpartner, ergeben sich hieraus jedoch erhebliche Kompetenzdefizite. Diese wiederum könnten längerfristig Folgekosten für Verwaltung, Wirtschaft und Bürger verursachen, die die unmittelbaren Einsparungen der Dezentralisierung überschreiten.

Für die *administrative Dekonzentration* bleiben die Effizienzverbesserungen bis zum heutigen Tag umstritten. Im englischen Schulbereich können die meisten Einsparungen nicht den funktionalen Verschiebungen, sondern den neuen flexiblen Budgets zugeschrieben werden, die auch unabhängig der Dekonzentration denkbar gewesen wären (vgl. schon *Levacic* 1994). Allerdings gibt es Anzeichen für höhere Verwaltungskosten durch die Internalisierung und Deprofessionalisierung von administrativen Aufgaben (z.B. Personal, Gebäudeunterhaltung). Auch im Feld der Planung ist nur eine vorläufige Beurteilung der Effizienzgewinne möglich. Mit der Abschaffung von „spatial plans“ auf der County-Ebene wurde das Personal erheblich reduziert. Die neuen regionalen Planungskörperschaften sind schlanker, was auf den ersten Blick Effizienzgewinne nahe legt. Allerdings ist auch mehr Personal in den staatlichen Regierungsbüros und den Planungsinspektoraten gebunden, sodass insgesamt Effizienzgewinne unsicher sind.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die politische Dezentralisierung in allen drei Ländern und in beiden Politikfeldern unmittelbare und teils erhebliche Kostenwüchse zur Folge hatte, die eine enorme Bürde und teils Überlastung der Kommunen darstellen, da staatliche Kompensationen in der Regel nicht ausreichen. Einsparungen sind dagegen erst auf lange Sicht zu erwarten, so dass es eine Kluft zwischen notwendigen Aufwendungen und verfügbaren Ressourcen gibt, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften vor Probleme stellt. Dagegen bewirkt die für den deutschen Fall typische Kombination von administrativer Dezentralisierung und staatlichen Sparauflagen kurzfristige signifikante Kostenreduzierungen. Allerdings sind aufgrund von Vollzugsdefiziten und institutioneller Überforderung der Lokalebene längerfristige Folgekosten wahrscheinlich. Die Dekonzentration von Aufgaben im englischen Schul- und Planungsbereich hat eher zu Kostenverschiebungen zwischen den Ebenen geführt, so dass den Reduzierungen auf der einen Ebene Steigerungen auf der anderen Ebene gegenüberstehen.

### 4.3 Horizontale Koordination

Hinsichtlich der prozeduralen Performanz wird von Dezentralisierungsmaßnahmen vor allem eine Steigerung der territorialen, sektorenübergreifenden, ganzheitlichen Koordination erwartet. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf diesen Aspekt der fachübergreifenden Koordination und lassen Fragen der interkommunalen Abstimmung außen vor.

Eine Verbesserung der horizontalen Koordination kann zum einen für die *politische Dezentralisierung* in Frankreich – und zwar für beide betroffenen Politikfelder – nachgewiesen werden. Im Bereich des RMI zeigte sich, dass die Départements die ihnen gestellten neuen Anforderungen an ein umfassendes fachübergreifendes Komplexitätsmanagement, das mit dieser Aufgabe verbunden ist, gut bewältigen konnten (vgl. *IGAS* 2007). Zudem ergab sich in prozeduraler Hinsicht eine Entlastung für sie daraus, dass sie nunmehr ohne die „unge liebten“ staatlichen Koordinationspartner agieren konnten, was dazu beitrug, vertikale Reibungsverluste zu reduzieren und interne fachübergreifende Kommunikation auszubauen. Dass die vollständige Übertragung des RMI im Jahr 2004 auf die Départements zur Optimierung fachübergreifender Abstimmungsprozesse in den Generalräten führte, hängt aber

auch damit zusammen, dass sie für maßgebliche Teilbereiche der „Sozialen Aktion“ bereits seit längerem zuständig waren. Auch im Planungsbereich profitierten die Kommunen von gewachsenen und gut funktionierenden Beziehungsmustern zwischen kommunaler Bau-/Planungsverwaltung und anderen angrenzenden Bereichen (Abfallentsorgung, Wasserver-/entsorgung, Hoch-/Tiefbau, Grünflächen, Wohnen, Umwelt, Quartiersleben). Nach dem Inkrafttreten des neuen Planungsrechts im Jahr 2000 (Loi SRU) wurde diese fachübergreifende Zusammenarbeit sogar weiter ausgebaut und intensiviert, da bei der Ausarbeitung der sog. „nachhaltigen Planungsprojekte“ eine umfassende ämterübergreifende Abwägung unterschiedlicher fachlicher Belange (Soziale Dienste, Kultur) vorgeschrieben ist. Insgesamt führte die Dezentralisierung in Kombination mit den Planungsrechtsreformen somit zu einer Zunahme der horizontalen Koordination.

Positive Effekte sind auch für die *politische Dezentralisierung* der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg zu konstatieren, mit der ebenfalls horizontale Koordinationsaufgaben auf die kommunale Ebene übertragen wurden. Nach beträchtlichen Anfangsschwierigkeiten und schweren Konflikten wurde diese Veränderung bemerkenswert gut vollzogen. Erstmals ist die Bündelung der meisten sozialen Dienstleistungen auf der lokalen Ebene umgesetzt worden, was zu einer Glättung der Schnittstellen mit Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendhilfe führt. Als wesentlicher Vorteil der Dezentralisierung erwies sich die Möglichkeit, die Anwendung des Fallmanagements auszuweiten. Mit der höheren örtlichen Nähe und der Kontinuität der Beziehungen wuchs auch das Wissen der Fallmanager über die lokalen Dienstleistungsanbieter, was gebietsbezogen-lokale Steuerungsoptionen eröffnete und sich positiv auf die Qualität auswirkte. Nachteile gibt es allerdings hinsichtlich der horizontalen Koordination zwischen verschiedenen lokalen Einheiten. Die Abstimmung der Positionen und Vorgehensweisen zwischen den Landkreisen erfordert umfangreiche und aufwändige interkommunale Verhandlungen, die mithin zu Reibungsverlusten führen. In der Summe überwiegen allerdings klar die Koordinationsverbesserungen.

Für die Übertragung der Planung auf die districts in England als *politische Dezentralisierung* ist ebenfalls eine positive Bilanz zu ziehen. Vor allem im Bereich der Baugenehmigungen hat sich die Koordination über Fachsektoren hinweg verbessert. Die von manchen erwartete Verschlechterung in der Abstimmung mit den counties ist hingegen nicht eingetreten, da diese Abstimmungsprozesse gewöhnlich bilateraler Art und unabhängig von institutionellen Zugehörigkeiten sind. Außerdem hat sich die horizontale Koordination zwischen Gemeinden durch die Bündelung der lokalen Planung in einer Körperschaft verbessert.

Im Fall der *administrativ dezentralisierten* Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg betonten die Experten das vorhandene Potenzial für Verbesserungen in der fachübergreifenden Abstimmung und teils auch tatsächlich realisierte horizontalen Koordinationsgewinne, die sich durch die Aufgabenübertragung ergeben haben. Andere bemerkten dagegen keine Veränderungen: Ferner wurde Kritik dahingehend geäußert, dass sich vielfach innerbehördliche Kämpfe, verwurzelte Routinen und gegenläufige politische Interessen hemmend auf prozedurale Verbesserungen und Koordinationsgewinne auswirkten. Somit ist für den deutschen Fall der administrativen Dezentralisierung in dieser Performanzdimension keine eindeutige Bilanz zu ziehen.

*Administrative Dekonzentration* führt hingegen zu klaren Verlusten der horizontalen Koordination. In England ist es nunmehr der Regelfall, dass die Schulen um Personal und die Nutzung öffentlicher Angebote wie Räume, Sportanlagen oder die Versorgung mit Schulmahlzeiten konkurrieren, anstatt hier zu kooperieren. Dies hängt mit der durch die

Reformen ausgehöhlten Planungskapazität der Local Education Authority (LEA) zusammen. Regelmäßig wird auch von einer Schwächung der Koordination zwischen Schulen und lokalen Behörden in Schnittstellenbereichen, wie Jugendhilfe, Kriminalprävention, Planung, Freizeit oder Sportanlagen berichtet: „Die lokale Behörde hat uns abgeschnitten“ (Interview Nordcounty). Diese negativen Folgen zogen Reformen mit dem Ziel einer besseren Koordination mit anderen Verwaltungsbereichen nach sich (Integration der Bildungsverwaltung mit der Kinder- und Jugendhilfe etc.). Zum Untersuchungszeitpunkt trafen diese Reformmaßnahmen jedoch auf erhebliche Blockaden und Implementationsprobleme, die auch mit den verschiedenen Verwaltungskulturen der nun integrierten Verwaltungsbereiche zu tun haben. Auch auf der Regionalplanungsebene in England fanden wir typische Effekte einer single-purpose-Verwaltung mit entsprechenden horizontalen Koordinationsdefiziten. Hier sind die Planungsprozesse entkoppelt von anderen Politikfeldern, da sich die monofunktionalen Planungskörperschaften allein auf die Planungsverantwortung konzentrieren. Die Wahrnehmung anderer signifikanter regionaler Aufgaben – regionale Wirtschafts- und Strukturentwicklung – ist anderen Körperschaften zugewiesen, was einen bestimmten Grad der institutionellen Rivalität schafft.

Unsere Befunde lassen sich dahingehend resümieren, dass die Maßnahmen der *politischen Dezentralisierung* durchweg zu Verbesserungen der horizontalen, sektor-übergreifenden Koordination geführt haben – und zwar unabhängig von nationalen und policy-spezifischen Faktoren. Hieraus lässt sich folgern, dass die politisch verantwortliche kommunale Selbstverwaltung besser als staatliche (Sonder-)Behörden oder Agenturen in der Lage ist, komplexe sektorenüberschreitende Koordinationsaufgaben in einem Territorium zu bewältigen. Die politische Dezentralisierung kann, gemessen an diesem Leistungsparameter, als klare Aufwertung der Kommunen angesehen werden. Dagegen sind für den deutschen Fall der administrativen Dezentralisierung im Bereich des Immissions-schutzes und der Gewerbeaufsicht die Befunde eher ambivalent und für die Dekonzentration in England in beiden Politikfeldern eindeutig negativ.

#### 4.4 Vertikale Koordination

Vertikale Koordination bezeichnet die Fähigkeit von institutionellen Akteuren, innerhalb eines Aufgabenfeldes, über Ebenen hinweg zu Problemlösungen zu gelangen und sektor-bezogene fachliche Belange durchzusetzen. Von Dezentralisierungsmaßnahmen wird vielfach angenommen, dass sie sich negativ auf diese Performanzdimension auswirken, da formalisierte ebenenüberschreitende, einzelsektorale Steuerungsmechanismen geschwächt werden. Welche Schlüsse lassen sich diesbezüglich anhand unserer empirischen Befunde ziehen?

Die *politische Dezentralisierung* in Frankreich hat sowohl im Bereich des RMI als auch bei der Stadt- und Raumplanung zur Schwächung vertikaler Koordination zwischen den Gebietskörperschaften und dem Staat geführt. In beiden Aufgabenfeldern wurden die intergouvernementalen Interaktionen auf ein Minimum der gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmung reduziert (bei der Planung z.B. Informationsaustausch in Angelegenheiten des Zivilschutzes). Im Falle der RMI-Eingliederungspolitik wirkte sich dies nachteilig aus, da das nach wie vor fehlende Weisungsrecht zwischen den subnationalen Ebenen nur unzureichend durch informale Kooperationsbeziehungen ausgeglichen werden konnte, so dass es zu Reibungsverlusten und teils eingeschränkter Handlungsfähigkeit kam. Im Pla-

nungsbereich dagegen zeigte sich, dass trotz der formal eingeschränkten vertikalen Koordination die historisch gewachsenen und verfestigten „Fachbruderschaften“ nach wie vor intakt sind. Befürchtete Negativeffekte infolge der formal reduzierten vertikalen Koordination blieben somit weitgehend aus.

Nach der *politischen Dezentralisierung* der Eingliederungshilfe in Baden-Württemberg beschränkt sich die vertikale Koordination dort fast exklusiv auf Beziehungen zwischen verschiedenen kommunalen Ebenen, während die staatliche Ebene kaum eine Rolle spielt. Abstimmungen im Aufgabenfeld finden zwischen den einzelnen kommunalen Einheiten und dem Kommunalverband Jugend und Soziales (KVJS) als gemeinsame Einrichtung der Kommunen statt. Entmachtet und verschlankt agiert diese Nachfolgeorganisation der ehemaligen Landeswohlfahrtsverbände vorrangig als Serviceeinrichtung. In Ermangelung hierarchischer Kompetenzen und aufgrund der Abneigung lokaler Entscheidungsträger, sich einheitlichen Standards zu unterwerfen, wird die Rolle des KVJS mehr und mehr marginalisiert.

Schließlich zeigt der englische Fall *politischer Dezentralisierung* im Bereich der lokalen Planung, dass die districts – trotz der gewachsenen Autonomie und der verringerten direkten Ermessens-Interventionen des Secretary of State – nach wie vor Gegenstand von vertikalen Eingriffen sind. Die Einführung der Stadtplanung (*development frameworks*) wurde weiterhin von den Government Offices<sup>9</sup> begleitet und ist Gegenstand einer Überprüfung der staatlichen Planungsinspektorate. Somit wurde die hierarchische Kontrolle und Interventionsdichte nicht wesentlich verringert, allerdings wurden mehr oder willkürliche Eingriffe in die lokale Planungsautorität verringert. Während es zwischen den beiden kommunalen Ebenen, also den districts und counties, nur noch minimalen Bedarf an Abstimmung gibt, sind neue vertikale Abstimmungserfordernisse dadurch entstanden, dass sich die districts nun stärker mit den regionalen Institutionen, speziell den Government Offices, koordinieren mussten. Dies hat sich vor allem dann als problematisch erwiesen, wenn politische Differenzen über planerische Entscheidungen auftraten.

Auch die *administrative Dezentralisierung* hat im Fall der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg deutlich zur Verringerung staatlich-lokaler Abstimmung und Interaktion geführt. Ein vertikaler Austausch zwischen den Verwaltungsebenen, der genutzt werden könnte, um den nun beklagten Engpass an spezialisiertem Wissen zu beheben, findet kaum statt. Zum einen verfügen die Regierungspräsidien häufig nicht mehr über die Kapazitäten für die fachliche Unterstützung der Kommunen. Zum anderen gaben sie weitgehend die Rolle einer aktiven Aufsichtsebene auf und wechselten, wann immer möglich, in die Rolle eines Beraters, der jedoch kaum den Unterstützungsbedarf der Kommunen befriedigen kann. Die reduzierte vertikale Interaktionsdichte hat somit für den Aufgabenvollzug eher negative Konsequenzen.

Die englische *administrative Dekonzentration* verstärkte, wie vermutet, hierarchische Koordinationsbeziehungen und führte zur zunehmenden vertikalen Integration der betrachteten Aufgabenfelder. So hat sich im Schulbereich, der ein originär lokales Politikfeld in England darstellte, die Zahl der institutionellen Schnittstellen zwischen Repräsentanten des Staates und den einzelnen Schulen wie auch den lokalen Behörden inzwischen deutlich vergrößert. Der autoritäre Interventionsstil der staatlichen Verwaltung ist verstärkt worden, was sich speziell in einem starren System von Inspektionen (OFSTED), Performance-Management, Rankings und Leistungsvergleichen sowie nationale Curricula manifestiert. Aber auch die überörtliche Planung wies zunehmend interventionistische Züge und eine verstärkte vertikal hierarchische Steuerung durch staatliche Ebenen auf.

Fasst man die empirischen Beobachtungen zusammen, so führte die Dezentralisierung überwiegend zur Abschwächung vertikaler Koordinationsbeziehungen, was teils unproblematisch für die fachliche Aufgabenerfüllung war (Planung in Frankreich), insbesondere wenn informale Fachbruderschaften weiterwirkten. Teils kam es aber auch zu Vollzugsschwierigkeiten, etwa wenn formale Weisungsregelungen unklar waren (französischer RMI) oder notwendige Aufsichts- und Unterstützungsfunktionen staatlicher Ebenen über die Maßen zurückgenommen wurden (deutsche Gewerbeaufsicht). Die Abschwächung der vertikalen Steuerungsmechanismen zwischen Staat und Gebietskörperschaften bewirkte in diesen Fällen eine institutionelle Überforderung der Vollzugsebene, die sich zum Teil auch in Leistungseinbußen widerspiegelte. Eine Ausnahme bildet England, wo sich im Unterschied zu den anderen beiden Untersuchungsländern die hierarchische Steuerungslogik im Gefolge der politischen Dezentralisierung zumindest nicht signifikant abschwächte. Dies ist wesentlich auf die Steuerungsinteressen zentralstaatlicher Akteure und den interventionistischen Politikstil der Regierung gegenüber den *local governments* zurückzuführen. Durch die administrative Dekonzentration ist es dagegen erwartungsgemäß zu einer klaren Stärkung der vertikalen Kontrollintensität gekommen.

#### 4.5 Demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit

Input-Legitimität ergibt sich unseren theoretischen Vorüberlegungen zufolge zum einen aus einer möglichst klaren politischen Verantwortlichkeit für öffentliche Aufgabenerledigung und Transparenz von Zuständigkeiten. Zum anderen umfasst diese Dimension in unserem Untersuchungsfeld die demokratische Mitwirkung an der Formulierung und Implementation lokaler Politik. Diese bezieht sich auf repräsentativ-demokratische Mitwirkung (Gemeinderat, Kreistag, gewählte Exekutiven) sowie weitere Partizipationswege (Nutzerdemokratie, Bürgerbeteiligung). Zusammengenommen können diese Veränderungen zur Steigerung der Demokratiequalität (vgl. *Kropp* u.a. 2008) auf lokaler Ebene beitragen.

In Frankreich führte die *politische Dezentralisierung* des RMI und der Stadt- und Raumplanung zwar einerseits zu einer deutlichen kommunalpolitischen „Besetzung“ und „Aufladung“ dieser Handlungsfelder, da das lokale Politikinteresse an einem wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenvollzug – nicht zuletzt wegen der finanziellen Verantwortung der Gebietskörperschaften in diesen Bereichen – wuchs. Andererseits ist ein echter Gewinn an demokratischer Qualität hierin kaum zu erkennen, da die Einbindung von Nutzer-, Bürger- oder Interessengruppen in die Entscheidungsfindung nur wenig praktiziert wurde. Der Zuwachs an demokratischer Kontrolle und politischer Verantwortlichkeit beschränkt sich weitgehend auf die ohnedies übermächtigen Lokalexekutiven, worin ein typisches und persistentes Merkmal des französischen Politik- und Verwaltungsmodells insgesamt zu erkennen ist (vgl. auch *Thoenig* 2005; *Kuhlmann* 2009a).

Auch in Baden-Württemberg steht dem formalen Kompetenzgewinn der lokalpolitischen Gremien im Bereich der Eingliederungshilfe nur ein begrenzter faktischer Gewinn an Demokratiequalität gegenüber. Denn das politische Ermessen wird vornehmlich darauf verwandt, über fachliche Umsetzungsfragen zu entscheiden oder finanziellen Druck an die Bürokratie weiterzureichen. Darüber hinaus sind die inhaltlichen Gestaltungsspielräume in diesem Aufgabenfeld eher gering. Zwar haben sich die Möglichkeiten Behinderter, ihre Interessen zu artikulieren, durch die räumliche Nähe verbessert. Allerdings steht dem das ge-

wichtigere Problem gegenüber, dass die Transparenz von Entscheidungsprozessen niedrig und sogar rückläufig ist.

In England kann als Ergebnis der *politischen Dezentralisierung* von *local development frameworks (LDF)* eine Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit beobachtet werden, da sich der Spielraum der *councils* erweitert hat (soweit die LDFs umgesetzt wurden). Dies betrifft eigene Planungsangelegenheiten ebenso wie die Koordination und Handlungsfähigkeiten mit benachbarten Gebieten. Allerdings kann im Konfliktfall mit der Regionalplanung kommunales Ermessen durch direkte staatliche Intervention beschränkt werden.

Mit der *administrativen Dezentralisierung* werden formal keine politischen Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene weitergegeben. Dennoch zeigen Analysen der Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg, dass Kommunalpolitiker sehr wohl beträchtlichen Einfluss auch auf untergeordnete Einzelverfahren nehmen können. Die Fachverwaltung sieht sich vielfach mit gewichtigen politischen Forderungen konfrontiert, Auflagen und Kontrollen zu minimieren, um wirtschaftliche Entwicklung im Territorium voranzubringen oder zumindest nicht zu bremsen. Der lokalpolitische Einfluss ist somit zwar aufgrund der Salienz des Politikfeldes und der faktisch bestehenden Gestaltungsspielräume stärker ausgeprägt als in manchem Fall politischer Dezentralisierung. Wegen der formal-rechtlich aber nicht bestehenden Politikkompetenz in diesem Aufgabenbereich ist die politische Verantwortlichkeit eher diffuser geworden und hat sich die Transparenz von Zuständigkeiten bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung verringert.

Dies gilt auch für die *administrative Dekonzentration* in England. Zwar wurde eine verstärkte „Konsumenten-Demokratie“ beobachtet, die im Schulbereich durch die Einrichtung von Beiräten<sup>10</sup> und Elternvertretungen in Verbindung mit weitgehender Schulautonomie, freier Schulwahl sowie nationalen Leistungsvergleichen zwischen Schulen zu erklären ist (vgl. auch *Pollitt/Birchall/Putman* 1998). Jedoch gibt es eine klare Schwächung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Steuerungskapazitäten der gewählten *councils*, deren Einfluss deutlich schwindet, was im Umkehrschluss eine Vernachlässigung schulischer Belange in kommunalen Entscheidungsprozessen mit sich bringt. Auch in der überlokalen Planung in England ist eine solche Schwächung der demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit zu beobachten. Mit der Abschaffung der sog. *spatial plans* haben die counties ihren Einfluss weitgehend verloren. Die Effekte der obligatorischen Bürgerbeteiligung bleiben aufgrund selektiver Partizipation („übliche Verdächtige“) und moderater Einflüsse auf Entscheidungen schwach.

Zusammenfassend wird deutlich, dass durch politische Dezentralisierung zwar formal die demokratische Kontrolle und Verantwortlichkeit „vor Ort“ gestärkt wird. Jedoch bleibt der tatsächliche Grad der Demokratisierung eher begrenzt, was durch geringe faktische Gestaltungsspielräume hinsichtlich übertragener Aufgaben und durch persistente Politikmuster in einem Land (z.B. exekutive Instrumentalisierung von Beteiligungsformen in Frankreich) zu erklären ist. Die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgern und Betroffenen sind durchweg eher gering geblieben. Damit konnte die Dezentralisierungspolitik ausweislich unserer Befunde die erwarteten und oft verlautbarten positiven Wirkungen im Bereich der Input-Legitimität überwiegend nicht erfüllen. Oft profitieren dagegen die exekutiven Akteure oder auch korporatistische Interessenträger, die durch die Aufgabenkommunalisierung neue Zugänge zur Lokalpolitik erhalten. Bei der administrativen Dezentralisierung nimmt außerdem die Transparenz von Entscheidungsprozessen dadurch noch zusätzlich ab, dass der gewählte Rat zwar formal kein Mitwirkungsrecht

hat, sich der Aufgabe aber dennoch „politisch annimmt“, es also faktisch zur Politisierung kommt. Im Fall der *administrativen Dekonzentration* schließlich erhöhen sich zwar die Partizipationschancen der unterschiedlichen Stakeholder (betroffene Bürger, Interessengruppen). Andere Aspekte der Legitimation und politischen Verantwortlichkeit kommen allerdings regelmäßig zu kurz, womit auch diese Reformvariante – wie von uns eingangs vermutet – zu eher rückläufiger Demokratiequalität führt.

#### 4.6 Homogenität der Leistungsproduktion im inter-lokalen Vergleich

Dezentralisierung wird oft als Grund dafür angesehen, dass Leistungsvarianz auf der substaatlichen Ebene zunimmt oder sich Disparitäten zwischen Gebietskörperschaften verschärfen. Dem wird die normative Forderung entgegengehalten, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Gleichbehandlung der Bürger (*égalité*) gewährleistet sein müssen. Inwieweit lässt sich beides vereinen?

Mit Blick auf die *politische Dezentralisierung* ist für das RMI in Frankreich festzustellen, dass sich die bereits bestehenden regionalen und territorialen Unterschiede, die es im Angebot sozialer Dienstleistungen zwischen den Départements gibt, noch deutlich verstärkt haben. Départements mit restriktiver Haushaltssituation sind im Gegensatz zu finanziell gesunden Départements selten in der Lage, ihr Angebot an Integrationsdienstleistungen zugunsten der RMI-Empfänger in einer Weise auszubauen, die für aktivierende Arbeitsmarkt- und Eingliederungspolitik notwendig wäre. Die normative Forderung und politikulturelle Überzeugung von *égalité* in Frankreich trifft also hier auf handfeste praktische, vor allem fiskalische Umsetzungsprobleme. Im Fall der Stadt- und Raumplanungspolitik ließ sich zwar eine solche Verstärkung von Leistungsunterschieden für die fachliche und rechtliche Qualität der Planungsentscheidungen nicht feststellen. Jedoch sind die Anwendungshäufigkeit und Vollzugsdichte neuer Planwerke und -instrumente nach wie vor ausgesprochen heterogen, was vor allem mit gebietsstrukturellen Unterschieden und der territorialen Fragmentierung der Lokalebene zusammenhängt. Allerdings steigt die lokale Planungsaktivität im Zuge der zunehmenden interkommunalen Kooperation, so dass zukünftig gewisse Angleichungstendenzen erwartet werden können.

Auch in Baden-Württemberg bleiben bestehende Leistungsunterschiede zwischen den kommunalen Einheiten nach der politischen Dezentralisierung der Eingliederungshilfe persistent bzw. verstärken sich sogar. Dies erklärt sich daraus, dass die unterschiedlichen Startbedingungen und Managementphilosophien in diesem Aufgabenfeld zu sehr verschiedenen Institutionalisierungen und Arbeitsansätzen führten. Während einige Stadt- und Landkreise integrierte Sozialabteilungen installierten oder in den Aufbau von Fallmanagement-Kapazitäten investierten, behandelten andere diese neue Zuständigkeit eher stiefmütterlich. Und während die Mehrheit der Landkreise versucht, eine allgemein akzeptierte Balance zwischen Serviceniveau und Kosteneinsparungen zu finden, beschränkten sich einige ausschließlich auf Maßnahmen zur kurzfristigen Kostensenkung.

Dies trifft in noch verschärfterem Maße auf die *administrative Dezentralisierung* der Immissionsschutz- und Gewerbeaufsichtsverwaltung in Baden-Württemberg zu, die zu einer beträchtlichen Verstärkung von Vollzugsvarianz zwischen den Gebietskörperschaften führte. Ungleiche politische Unterstützung, Ressourcenverteilung, Zugang zu Fortbildungen wie auch zu den informellen Netzwerken bewirken hier ein weiteres Auseinanderlaufen von Leistungsniveaus.

Sind die Befunde zur politischen und administrativen Dezentralisierung insoweit konsistent zu unseren Performanzvermutungen, so scheint die Feststellung, dass sich Leistungsunterschiede auch im Fall der *administrativen Dekonzentration* verstärkt haben, eher überraschend. So stieg in England die Heterogenität sowohl zwischen einzelnen Schulen als auch zwischen den Kommunen an. Einige Kommentatoren sehen dies als eine intendierte Konsequenz aus dem Anspruch wettbewerbsorientierter Reformen. Trotz dieser wachsenden Diskrepanzen gibt es aber einen leichten Trend zu durchschnittlich besserer Leistung durch Wettbewerb. Auf der anderen Seite wird die vorher bestehende Ausgangslage einzelner Schulen zementiert, so dass der soziale Hintergrund von Schülern, der Standard der Gebäudeunterhaltung und die Rekrutierung der Lehrer zunehmend zwischen den Schulen auseinanderdriften („Wer hat, dem wird gegeben“).

Auch bei der englischen überörtlichen Planung gibt es eine beträchtliche Varianz. Die Unterschiede in den Planungsentwürfen sind dabei vor allem eine Folge von verschiedenen nationalen Planungszielen für die Regionen, die sich auf Bauland für erschwingliche Eigenheime im Süden, die Bewältigung des Strukturwandels im Norden berufen. Dies führt angesichts politischer Widerstände, insb. im konservativen Süden, zu unterschiedlicher Implementationsdichte.

Zusammengefasst können ähnliche Ergebnisse für alle drei Dezentralisierungsoptionen beobachtet werden: Die Heterogenität nahm in allen Fällen zu, wobei die Hauptursachen dieser Entwicklung der Mangel an eigenen finanziellen Ressourcen der lokalen Gebietskörperschaften sowie fehlender politischer Wille zur interlokal abgestimmten Homogenisierung der Leistungserbringung waren.

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zusammenfassend ergeben sich für die sechs Performanzdimensionen und sieben Dezentralisierungsfälle die in Tabelle 3 dargestellten Ausprägungen.

Insgesamt verdeutlicht die Untersuchung, dass von den institutionellen Veränderungen, die sich im Zuge der Dezentralisierung ereignen, zweifelsohne ein wesentlicher Einfluss auf die Performanz der Aufgabenerledigung ausgeht. So wirkt jede Form von Aufgabenabschichtung nach unten offensichtlich verstärkend mit Blick auf bereits bestehende Leistungsunterschiede. Ferner ließ sich eine positive Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen *politischer Dezentralisierung* und horizontaler Steuerung feststellen. Damit bestätigt sich die eingangs formulierte Hypothese, wonach die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (Kommune) die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit steigern hilft. Auch die Effektivität der Aufgabenerledigung wird unseren Befunden zufolge durch politische Dezentralisierung tendenziell positiv und durch Dekonzentration eher negativ beeinflusst, was den theoretischen Erwartungen widerspricht.

Dies verdeutlicht, dass die Wirkungen von Dezentralisierungen nicht einer einfachen „Opferlogik“ folgen, die die Kommunen zwangsläufig an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Allerdings lassen sich auch die euphorischen Erwartungen an Dezentralisierungen nicht bestätigen. So überwiegen unter Kostenaspekten zweifelsohne die zusätzlichen Belastungen der Kommunen. In keinem der Fälle wird diesem Problem von der zentralstaatlichen Ebene mit vollständigem Kostenersatz begegnet, woraus sich bisweilen eindeutige Überlastungseffekte ergeben. Die *politische Dezentralisierung* war in unserem

Untersuchungssampel durchweg mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften regelmäßig überfordern und zu Vollzugsdefiziten sowie letztlich zur Verstärkung von Disparitäten führen können. Die Reaktionsweisen der Kommunen sind in allen drei Fällen durch einen zu geringen fiskalischen Spielraum begrenzt, so dass es durch Kommunalisierungen im Regelfall zu Verschiebungen im kommunalen Aufgabenportfolio kommt, die zu Lasten der „freiwilligen“ Leistungen gehen. Diese sind aber in Deutschland und Frankreich konstitutiver Bestandteil kommunalen Handelns und auch in England werden sie seit dem „Local Government Act“ von 2002 von den Kommunen erwartet.

*Tabelle 3:* Empirische Befunde zu Performanzeffekten nach Ländern, Politikfeldern und Dezentralisierungstypen\*

Performanz-Dimension	Politische Dezentralisierung				Adm. Dezentralisierung	Administrative Dekonzentration	
	Frankreich		Deutschland	England	Deutschland	England	
	Techn.-planerische Aufgabe	Personen-bezogene Aufgabe	Personen-bezogene Aufgabe	Techn.-planerische Aufgabe**	Technisch-planerische Aufgabe	Techn.-planerische Aufgabe**	Personen-bezogene Aufgabe
Effektivität	+	0	+/-	+	-	-	-
Effizienz	-	-	-	-	+	+/-	+/-
Horizontale Koord.	+	+	+	+	+/-	-	-
Vertikale Koord.	-	-	-	0	-	+	+
Demokr. Kontrolle	0	0	-	+	-	-	-
Homogenität	-	-	-	-	-	-	-

Legende: „+“ bedeutet „Zunahme“; „-“ bedeutet „Abnahme“; „0“ bedeutet „keine Veränderung“; „+/-“ bedeutet „teils Zu-, teils Abnahme“ (Varianz nach Fällen).

\* Aggregierte Fallstudienbefunde (F1 = Süd- u. Nord-Département; F2 = Süd- u. Nord-Stadt; D1 = Süd-, Nordkreis u. Nordstadt; D2 = Süd- u. Nordkreis, Süd- u. Nordstadt; E1 = Nord- u. Südstadt, Nord- u. Südcountry, Planungsregionen Südwest u. Nordwest; E2 = Nord- u. Südcountry)

\*\* Die „technisch-planerische Aufgabe“ taucht für England in der Tabelle zweimal auf, weil sie sich aufgliedert einerseits in einen Teilbereich der politischen Dezentralisierung (Local Development Frameworks) und andererseits der administrativen Dekonzentration (Regional Spatial Strategies).

Insgesamt verdeutlicht die Untersuchung, dass von den institutionellen Veränderungen, die sich im Zuge der Dezentralisierung ereignen, zweifelsohne ein wesentlicher Einfluss auf die Performanz der Aufgabenerledigung ausgeht. So wirkt jede Form von Aufgabenabschichtung nach unten offensichtlich verstärkend mit Blick auf bereits bestehende Leistungsunterschiede. Ferner ließ sich eine positive Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen *politischer Dezentralisierung* und horizontaler Steuerung feststellen. Damit bestätigt sich die eingangs formulierte Hypothese, wonach die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (Kommune) die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit steigern hilft. Auch die Effektivität der Aufgabenerledigung wird unseren Befunden zufolge durch *politische Dezentralisierung* tendenziell positiv und durch Dekonzentration eher negativ beeinflusst, was den theoretischen Erwartungen widerspricht.

Dies verdeutlicht, dass die Wirkungen von Dezentralisierungen nicht einer einfachen „Opferlogik“ folgen, die die Kommunen zwangsläufig an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Allerdings lassen sich auch die euphorischen Erwartungen an Dezentralisierungen nicht bestätigen. So überwiegen unter Kostenaspekten zweifelsohne die zusätzlichen Belastungen der Kommunen. In keinem der Fälle wird diesem Problem von der zentralstaatlichen Ebene mit vollständigem Kostenersatz begegnet, woraus sich bisweilen eindeutige Überlastungseffekte ergeben. Die *politische Dezentralisierung* war in unserem Untersuchungssample durchweg mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften regelmäßig überfordern und zu Vollzugsdefiziten sowie letztlich zur Verstärkung von Disparitäten führen können. Die Reaktionsweisen der Kommunen sind in allen drei Fällen durch einen zu geringen fiskalischen Spielraum begrenzt, so dass es durch Kommunalisierungen im Regelfall zu Verschiebungen im kommunalen Aufgabenportfolio kommt, die zu Lasten der „freiwilligen“ Leistungen gehen. Diese sind aber in Deutschland und Frankreich konstitutiver Bestandteil kommunalen Handelns und auch in England werden sie seit dem „Local Government Act“ von 2002 von den Kommunen erwartet.

Aus diesen Befunden darf jedoch kein deterministischer kausaler Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und lokaler Performanzentwicklung abgeleitet werden. Die konkreten Auswirkungen hängen stark mit der Natur der übertragenen Aufgabe und den Akteurskonstellationen vor Ort zusammen. Wo horizontale Koordination zu einem wichtigen Element der Aufgabenerfüllung wird und Skaleneffekte eine geringere Rolle spielen, stellt Dezentralisierung nicht nur einen *blame shift* dar, sondern häufig auch eine reale Verbesserung der Leistungsfähigkeit (z.B. Eingliederungshilfe, Stadtplanung). Um die konkrete Ausprägung des Zusammenhangs zwischen Institutionenreform und Performanz zu erklären, müssen weitere Bedingungsvariablen berücksichtigt werden. Neben dem Politikfeld und den Akteursstrategien sind es vor allem nationale politisch-institutionelle und politikkulturelle Vorprägungen, die Zeitspanne, in welcher sich die neuen Institutionen verfestigen konnten, sowie der sozio-ökonomische und fiskalische Kontext, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Leistungsentwicklung nach Dezentralisierungsreformen haben. So wird die Effektivitätsbilanz – unabhängig von nationalen Eigenheiten – wesentlich durch die finanzielle und ökonomische Situation der Kommune beeinflusst. Effektivitätsverbesserungen bzw. das Ausbleiben von Verlusten treten dann eher auf, wenn die fiskalische Situation der Kommune „günstig“ ist, also finanzielle Handlungsspielräume bestehen. Dies stimmt mit der Beobachtung überein, die an anderer Stelle gemacht wurde (vgl. *Wollmann* 2008), dass dezentraler Aufgabenvollzug dann besonders gut funktioniert, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Leistungskraft der Kommunen verbunden ist, wie dies beispielsweise auf Schweden zutrifft. Insofern ist es nicht nur ein „zu viel“ an Dezentralisierung, sondern auch ein „zu wenig“ an Autonomie, das zu einer Überlastung der Kommunen führen kann.

## Anmerkungen

- 1 Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des DFG-Projekts „Wandel westeuropäischer Lokalsysteme“, das von 2007 bis 2009 unter der Leitung von Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann durchgeführt wurde und an dem außer den Autoren Falk Ebinger und Renate Reiter mitgewirkt haben. Zu ausführlichen Ergebnissen vgl. *Kuhlmann* u.a. 2011 und *Ebinger* u.a. 2011.
- 2 Das *Revenu minimum d'insertion (RMI)* ist die französische Arbeitslosensozialhilfe.

- 3 Im Weiteren beziehen wir uns allein auf England, da nach der Devolution in Schottland, Wales und Nordirland teils unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten waren, deren Erfassung den Rahmen des hier präsentierten Forschungsprojekts überstiegen hätten.
- 4 Innerhalb der Länder erfolgte die Auswahl der Kommunen unter der Prämisse, jeweils zwei Gebietskörperschaftskombinationen (gemeindliche und übergemeindliche Ebene) mit unterschiedlichen ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen zu untersuchen, um den Einfluss unterschiedlicher Randbedingungen auf die Performanz der selben Policy kontrollieren zu können. Die Fälle wurden auf Wunsch einiger Interviewpartner anonymisiert.
- 5 Auf Grund des beschränkten Raums können die Fallstudien nur äußerst kondensiert zusammengefasst und an dieser Stelle nicht alle Nachweise erbracht werden. Die ausführlichen Fallstudien mit Auswahlbegründungen und mit allen Belegen finden sich in *Kuhlmann* u.a. 2011.
- 6 Hinsichtlich des englischen Falles der politischen Dezentralisierung muss darauf hingewiesen werden, dass die englische Planungsverwaltung einen Sonderfall darstellt, da hier bei der Zuordnung zu Dezentralisierungstypen nach Planungsebenen unterschieden werden muss. Der Bereich der örtlichen Planung/ Stadtplanung (local development frameworks - LDF) stellt eine politische Dezentralisierung innerhalb des zweistufigen Kommunalsystems dar, da sie die bisherige zweistufige kommunale Planungsverwaltung in einer politisch verantwortlichen Einheit vereint hat. Dagegen ist die überörtliche Planung als administrative Dekonzentration zu klassifizieren (vgl. *Kuhlmann* u.a. 2011, S. 215-243). Da die Effekte also hier nach Planungsebenen (örtlich/überörtlich) variieren müssten, werden beide Bereiche im Folgenden jeweils getrennt analysiert.
- 7 Die *regional spatial strategies* wurden 2004 geschaffen und auf die acht Planungsregionen übertragen. Mit dem Regierungswechsel 2010 wurde diese Planungsebene abgeschafft.
- 8 Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Gesetz über die städtische Solidarität und Erneuerung). Mit diesem Gesetz wurden neue und anspruchsvollere Instrumente der Flächennutzungsplanung (*SCoT – Schéma Directeur de Cohésion Territoriale*) und der Bebauungsplanung (*PLU – Plan Local d'Urbanisme*) eingeführt.
- 9 Die Government Offices wurden wie die gesamte regionale Planung nach dem Regierungswechsel 2010 abgeschafft, so dass gegenwärtig von einem Vakuum ausgegangen werden muss, das den Kommunen mehr Freiräume in der Planung erlaubt.
- 10 In diesen Beiräten sind neben den Eltern auch Vertreter der *councils* und lokale Unternehmer vertreten.

## Literatur

- Alesina, Alberto/ Spolarole, Enrico*, 2003: *The Size of Nations*, Cambridge: MIT Press.
- Bardhan, Pranab/Mookherjee, Dilip*, 2006: *Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview*, in: *Rose-Ackeman, Susan* (Hg.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar.
- 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*, 2002: *Die territoriale Dimension von Verwaltung*, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Burgi, Martin*, 2010: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS, S. 23-46.
- Clerc, Denis*, 2009: *Décryptage de la loi du 1er décembre 2008 : les mesures relatives au revenu de solidarité active*, in : *La lettre de l'insertion* no. 9.
- Dahl, Robert A./Tuftes, Edward R.*, 1973: *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press.

- Denters, Bas/Rose, Lawrence E.*, 2005: Comparing local governance: trends and developments, New York: Palgrave Macmillan.
- De Vries, Michiel S.*, 2000: The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, in: *European Journal of Political Research* 38, S. 193-224.
- Ebinger, Falk*, 2010: Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert?, in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (Hrsg.)*, Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 47-65.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt, Hubert/ Vetter, Angelika (Hrsg.)*, Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 165-196.
- Ebinger, Falk/ Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: The Performance of Decentralisation Strategies Compared. An assessment of decentralisation strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, in: *Local Government Studies* 37 (5), S. 553-575.
- Holtkamp, Lars*, 2010. Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- IGAS (Inspection générale des affaires sociales)*, 2007: Rapport sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI). Rapport RM2007-165P, Paris.
- Jann, Werner*, 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: *Schröter, Eckhard (Hrsg.)*, Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 321-344.
- Kropp, Sabine/Giesbers, Benedikt/Höhm, Nicole/Möllers, Laura/Ruschke, Matthias*, 2008: Demokratiequalität im „Ermessen“ der Forschung. Der Vanhanen-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 39, Nr. 4, S. 703-727.
- Kuhlmann, Sabine*, 2008: Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?, in: *der moderne staat* 1/2008, S. 201-220.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009a: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009b: Konvergenz lokaler Verwaltungsmodelle? Dezentralisierung im deutsch-französischen Vergleich, in: *Die Verwaltung* 42/2009, S. 589-604.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010a: Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und -wirkungen in Westeuropa, in: *Schimanke, Dieter (Hrsg.)*, Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 101-126.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010b: Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.)*, Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 140-160.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies* 37 (5), S. 479-494.
- Levacic, Rosalind*, 1994: Evaluating the Performance of quasi-markets in Education, in *Bartlett, W./Propper, C./Wilson, D./Le Grand, J. (ed.)*: Quasi-Markets in the Welfare State, Bristol, S. 35-55.
- Mill, John Stuart*, 1991 [1835]: Considerations on Representative Government, in: *Gray, John (Hrsg.)*, John Stuart Mill: On Liberty and Other Essays, New York, S. 5-128.
- Oates, Wallace E.*, 1972: Fiscal Federalism, New York: Harcourt.
- Ostrom, Vincent/Bish, Robert L.*, 1977: Comparing urban delivery systems: Structure and Performance, Beverly Hills: Sage.
- Pollitt, Christopher/Birchall, Johnston/Putman, Keith*, 1998: Decentralising Public Service Management, Houndsmills: Palgrave Macmillan.

- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform: a Comparative Analysis, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher*, 2005: Decentralization, in: *Ferlie, Ewan/Lynn, Lawrence E./Pollitt, Christopher* (Hrsg.): The Oxford Handbook of Public Management, Oxford: Oxford University Press, S. 371-397.
- Rodden, Benjamin*, 2002: The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. In: *American Journal of Political Science* 46 (3), 670-687.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Segal, Lydia*, 1997: The pitfalls of political decentralization and proposals for reform, in: *Public Administration Review* 57 (2), S. 141-149.
- Skelcher, Chris*, 1998: *The appointed state: Quasi-governmental organizations and democracy*, Buckingham: Open University Press.
- Stoker, Gerry*, 1991: Introduction: Trends in Western European Local Government, in: *Batley, Richard/Stoker, Gerry* (Hrsg.), *Local Government in Europe*, Houndmills: Macmillan, S. 1-21.
- Thoenig, Jean-Claude*, 2005: Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, in: *Public Administration* 83/2005, S. 685-708.
- Tiebout, Charles*, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 65, S. 416-424.
- Treisman, Daniel*, 2007: *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Wagener, Frido*, 1969: *Neubau der Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblott.
- Wagener, Frido*, 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 37, S. 215-266.
- Weingast, Barry R.*, 1995: The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (1), S. 1-31.
- Wollmann, Hellmut*, 1997: Echte Kommunalisierung der Verwaltungsaufgaben: innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform?, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 7/1997, S. 105-144.
- Wollmann, Hellmut*, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Sonderband 37*, Wiesbaden, S. 424-452.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- World Bank*, 2004: *World Development Report: Making Service Work for Poor People*, Washington: World Bank.

*Anschriften der Autoren:*

Dr. Stephan Grohs, Universität Konstanz, Lehrstuhl, für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz  
 E-Mail: [stephan.grohs@uni-konstanz.de](mailto:stephan.grohs@uni-konstanz.de)  
 (Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GC 05/707, 44801 Bochum  
 E-Mail: [joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de](mailto:joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de)

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, German University of Administrative Sciences, Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, D-67346 Speyer  
E-Mail: [kuhlmann@dhv-speyer.de](mailto:kuhlmann@dhv-speyer.de)