

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Studie hat gezeigt, dass die Stellung der Kommunen in den meisten europäischen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten (ca. seit den 1980er Jahren) aufgewertet worden ist, was sich in funktionalen und finanziellen Indikatoren sowie insgesamt in einer gewachsenen Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit subnationaler Gebietskörperschaften zeigt. Beispiele für diesen europäischen Trend bieten u. a. Frankreich, Italien und Schweden. Allerdings gibt es auch einige Fälle, in denen Reformen von Seiten der Zentralregierungen dazu geführt haben, dass die Kommunen teilweise deutlich geschwächt oder gar funktional und finanziell ausgehöhlt wurden, was mit einschneidenden Re-Zentralisierungstendenzen einherging. Hierzu gehören beispielsweise England und Ungarn. Diese Länder repräsentieren jedoch eher abweichende Fälle von einem insgesamt eher 'kommunalfreundlichen' Entwicklungstrend in Europa, der sich auch in einem gestiegenen lokalen Autonomieniveau (von einzelnen Ausnahmen abgesehen) widerspiegelt und eine grundsätzlich günstige Ausgangsbasis für eine weitere Bekräftigung kommunaler Selbstregierung und -verwaltung in Europa darstellt.

Wirft man den Blick auf einzelne Elemente und Indikatoren kommunaler Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit, so zeigt sich auch im Bereich der Finanzautonomie (ablesbar am eigenen kommunalen Steueraufkommen sowie am Anteil staatlicher Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen) eine große europäische Bandbreite. Wiederum sind die Kommunen des Nordischen Verwaltungsprofils (Schweden) Spitzenreiter, was eine entsprechend ausgeprägte Autonomie und breite Handlungsfreiräume zur Gestaltung lokaler Angelegenheiten indiziert. Dagegen weisen die Kommunen der Angelsächsischen Ländergruppe im europäischen Vergleich eine geringe Finanzautonomie und entsprechend begrenzte Gestaltungsfähigkeit auf. Auch die osteuropäischen Kommunen verfügen, gemessen an eigenen Steuereinnahmen, über eher geringe finanzielle Gestaltungsräume, die gerade in Ungarn in den vergangenen zehn Jahren noch deutlich reduziert worden sind. Die Kommunen der Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Ländergruppe (mit Ausnahme Griechenlands) genießen eine vergleichsweise hohe lokale Steuerautonomie, was in finanzieller Hinsicht für breite Entscheidungsfreiheiten spricht.

Die europäischen Länder weisen auch markante Unterschiede im Hinblick auf die Aufgaben und Funktionen auf, die der öffentlichen Verwaltung und den einzelnen Verwaltungsebenen zugewiesen sind. Sie variieren somit teilweise erheblich im Ausmaß und in der Ausgestaltung der kommunalen

Selbstverwaltungshoheit über Gemeingüter, etwa im Sozial- und Gesundheitssektor, der lokalen Daseinsvorsorge (*public utilities*) oder der Ausübung kommunaler Planungshoheit. Funktional starke Kommunalsysteme, die wesentliche Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung übernehmen, lassen sich vor allem in den Kontinentaleuropäisch-Föderalen sowie Nordischen Systemen (z. B. in Deutschland und Schweden) finden, aber auch im Vor-Thatcher-England. Dagegen waren weite Teile dieser Aufgabenfelder in den Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Systemen der Staatsverwaltung vorbehalten und die Kommunen sind erst im Laufe der letzten Jahrzehnte zu wichtigen Akteuren avanciert. Dies gilt vor allem für wohlfahrtsstaatliche und planerische Aufgaben, wohingegen der Bereich der *public utilities* (wie Energie, Wasser Abfall) in diesen Ländern (Frankreich, Italien) teils der Staatsverwaltung, teils privaten Firmen überantwortet ist. Zunehmend stellt aber auch die interkommunale Kooperation eine Organisationsform dar, mittels derer sich Kommunen in territorial fragmentierten Systemen (Südeuropäische und teils Osteuropäische Ländergruppe) behelfen, Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge effizienter zu erbringen.

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kommunen, die – im Zusammenspiel mit ihrer Autonomie und ihren institutionellen Rahmenbedingungen – die kommunale Handlungs- und Leistungsfähigkeit bestimmen, spiegeln sich auch einem Anteil kommunaler Ausgaben am BIP wider, der im hier betrachteten Ländersample in den schwedischen Kommunen am höchsten ist (24 Prozent) und auch in Frankreich, Italien und Polen noch vergleichsweise hohe Werte erreicht (über 10 Prozent). Dagegen ist der Anteil im Vereinigten Königreich im Zuge der Zentralisierungstendenzen und funktionalen Aushöhlung der Kommunen inzwischen auf unter 10 Prozent gesunken und hat sich auch in Ungarn als Folge der Re-Zentralisierung seit dem Amtsantritt von Orbán im Jahr 2010 deutlich reduziert.

Die funktionalen Profile und Kapazitäten von Kommunen, lokale Daseinsvorsorgeaufgaben für ihre Bürger zu erbringen und ggf. auch neue Funktionen zu übernehmen, stehen im engen Zusammenhang mit ihrer territorialen Lebensfähigkeit, die im europäischen Vergleich ebenfalls erheblich variiert. Während es in den süd- und osteuropäischen Ländern eher kleinteilige Gemeindestrukturen und viele Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gibt, da auf gesetzlich 'erzwungene' Gebietsreformen verzichtet worden ist (Südeuropäischer Gebietstypus), zeichnen sich die Länder des Nordischen Verwaltungsmodells (außer Island), aber auch das Vereinigte Königreich und einige nordosteuropäische Staaten durch wenige großflächige Einheitsgemeinden aus, die als Folge weitreichender (gesetzlich erwirkter) Gebietsreformen hohe Einwohnerzahlen aufweisen. Die bisherige For-

schung hat gezeigt, dass große Kommunen leistungsfähiger sind, über professionellere Verwaltungen verfügen und aufgrund von Skaleneffekten eher in der Lage sind, Kosteneinsparungen zu realisieren. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass überdimensionierte und zu große Kommunen Probleme für die Qualität der lokalen Demokratie, Partizipation, Akzeptanz und lokalen Identität mit sich bringen können.

Im direkten Ländervergleich wurde deutlich, dass die Kommunen des Nordeuropäischen Profils am leistungs- und gestaltungsfähigsten sind, was hier am Beispiel Schwedens gezeigt worden ist und mit den funktionalen, finanziellen, territorialen und politisch-demokratischen Merkmalen seines Kommunalsystems zu erklären ist. Ein besonders hohes Ausmaß an finanzieller Autonomie ist dort mit einem breiten multifunktionalen Aufgabenprofil gekoppelt, welches die schwedischen Kommunen – in Kombination mit territorialer Lebensfähigkeit – zu den wichtigsten Akteuren öffentlicher Daseinsvorsorge und wohlfahrtsstaatlicher Aufgabenerledigung macht. Zudem verfügen sie über eine historisch gewachsene, tief verwurzelte Tradition bürgerschaftlicher Selbstbestimmung, so dass sie auch in politisch-demokratischer Hinsicht die einschlägigen Merkmale eines ‘starken Kommunalsystems’ erfüllen. Zwar haben auch die Kommunen des Kontinentaleuropäisch-Napoleonischen Profils im Verhältnis zu höheren staatlichen Ebenen eine vergleichsweise starke Position, was (z. B. in Frankreich) mit dem politischen Einfluss lokaler Akteure auf höhere staatliche Entscheidungsebenen und insgesamt der machtvollen Stellung lokaler Exekutiven zu tun hat. Zudem ist das Ausmaß ihrer Autonomie und Handlungsfreiheit ebenfalls als relativ hoch einzuschätzen, u. a. ablesbar am Anteil eigener Steuern am lokalen Gesamtbudget, der in Frankreich beispielsweise deutlich höher ist als in Deutschland. Allerdings werden in diesen Ländern zahlreiche subnationale Funktionen und Gemeinwohlaufgaben nach wie vor zu erheblichen Anteilen von staatlichen Behörden erbracht oder an Private delegiert (z. B. Infrastrukturaufgaben), so dass die kommunale Leistungs- und Handlungsfähigkeit insgesamt geringer als in den nordischen Ländern oder auch als in Deutschland einzuschätzen ist. Das englische Kommunalsystem, das einst zu den stärksten in Europa gehörte, rangiert im Vergleich der hier betrachteten Länder nur noch auf einem hinteren Platz, sowohl was seine Leistungsfähigkeit und Gestaltungsspielräume als auch das funktionale und politische Profil anbelangt. Diese Schwächung ist vor allem mit den Reformen seit den 1980er Jahren, finanziellen Kürzungen, Austeritätspolitik und Privatisierungsmaßnahmen zu erklären und an einschlägigen Indikatoren abzulesen (Autonomieindex, Ausgaben- und Steueranteile etc.). Die Länder des Osteuropäischen Profils zeigen dagegen sehr unterschiedliche Entwicklungen und Ausprägungen. Ausgehend von einem Demokratisierungs- und De-

zentralisierungstrend nach dem Systemumbruch haben sich in einigen Ländern (u. a. Polen, Ungarn) bemerkenswert starke Kommunalsysteme herausgebildet, was sich vor allem in wachsenden funktionalen Zuständigkeiten sowie einer institutionellen Konsolidierung und Professionalisierung der Verwaltung zeigt. Andere Länder weisen dagegen nach wie vor eher (pfadabhängige) stärker zentralistische Systeme auf (Bulgarien, Rumänien), in denen den Kommunen eine weniger bedeutsame Stellung im Mehrebenensystem zukommt. Zudem sind, wie erwähnt, teils Re-Zentralisierungsprozesse zu beobachten, in denen die post-sozialistischen Dezentralisierungsreformen teils wieder rückgängig gemacht werden (Ungarn). Ausweislich vorliegender Finanzdaten (u. a. zum lokalen Steueraufkommen) ist die Autonomie und Gestaltungsfähigkeit der osteuropäischen Kommunen (z. B. Ungarn) als geringer einzuschätzen als in Nord-, West- und Südeuropa. Dies mag auch eine Erklärung dafür sein, dass die subnationalen Gebietskörperschaften des Osteuropäischen Profils (aber auch der südeuropäischen Länder) in einem größeren Maß von europäischen Strukturfonds profitieren (und auch auf diese angewiesen sind) als die Kommunen in den anderen hier betrachteten Ländergruppen.

Aufbauend auf den hier vorgelegten vergleichenden Analysen können einige Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die sich als „lessons learned“ und praktische Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger aus dieser Studie ergeben. Diese zeigen mögliche Optionen auf, um Kommunen handlungs-, leistungs- und gestaltungsfähiger zur Ausübung ihrer Daseinsvorsorgefunktionen und Förderung des Gemeinwohls zu machen. Zudem sollen Steuerungsprinzipien benannt werden, mittels derer starke Kommunen ihre Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit ausüben und so zur Steigerung des lokalen Gemeinwohls beitragen können. Im Einzelnen geht es um die folgenden zehn Kernelemente:

1. Kommunale Autonomie
2. Finanzielle Gestaltungsspielräume
3. Kommunalen Finanzausgleich
4. Multifunktionales Aufgabenprofil
5. Horizontale Koordination und Gebietsorganisationsprinzip
6. Territoriale Lebensfähigkeit
7. Politische Legitimation und Artikulationsfähigkeit
8. Kommunale Gemeinwohlfunktion und Steuerungsfähigkeit
9. *Corporate Governance*
10. Kommunenorientierte Verwaltungspolitik

(1) Kommunale Autonomie: Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit von Kommunen setzt ein Mindestmaß an kommunaler Autonomie voraus, die

insbesondere auch fiskalische Aspekte betrifft (u. a. eigene Steuereinnahmen; selbstbestimmte Einnahmenverwendung und Ausgabenwirtschaft). In jenen Ländern, deren Kommunen ausgebaute Autonomierechte, aber auch breite Zuständigkeitsprofile haben, ist die kommunale Handlungsfähigkeit somit besonders groß. Mit einer Erhöhung kommunaler Autonomie, die an verschiedenen Punkten (Steuerautonomie, funktionale Selbstbestimmung, Aufsichtsbeziehungen zu höheren Ebenen etc.) ansetzen kann, fiskalische Autonomieaspekte jedoch als eine notwendige Bedingung einschließen sollte, können politische Entscheidungsträger folglich einen Beitrag dazu leisten, die kommunale Selbstverwaltung im jeweiligen Land insgesamt handlungsfähiger zu machen.

(2) Finanzielle Gestaltungsspielräume: Kommunalen Aufgabenvollzug funktioniert dann besonders gut, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Gestaltungsspielräumen der Kommunen verbunden ist, was etwa dann der Fall ist, wenn der Anteil der eigenen Steuereinnahmen am kommunalen Gesamtbudget im Verhältnis zu den staatlichen Zuweisungen möglichst hoch ist und wenn es sich außerdem um allgemeine und nicht um zweckgebundene Zuweisungen handelt. Dies trifft par excellence auf Schweden zu (Wollmann 2008), wo die Kommunen eine selbstverwaltete kommunale Einkommensteuer erheben, deren Höhe sie selbst festlegen und die ca. 70 Prozent ihrer Gesamteinnahmen umfasst, wohingegen der Anteil zweckgebundener staatlicher Zuweisungen weniger als ein Drittel des kommunalen Gesamtbudgets ausmacht. Die finanzielle Situation der Kommunen ist entscheidend für ihre Leistungsfähigkeit. Daher treten Leistungsverbesserungen nach Dezentralisierungsreformen eher dann auf, wenn die fiskalische und wirtschaftliche Situation der Kommunen günstig und finanzielle Handlungsspielräume vorhanden sind (Kuhlmann et al. 2011; 2014; Grohs et al. 2013). Umgekehrt wird kommunale Autonomie durch strikte Austeritätspolitik und Sparzwänge ad absurdum geführt, da die Kommunen dann zwar de iure Handlungsfreiheiten haben, de facto aber nicht über die Handlungskapazitäten und -ressourcen verfügen, um im Sinne des Gemeinwohls gestaltend und steuernd tätig zu sein. Dies trifft par excellence auf die britischen Kommunen zu, deren Autonomierechte zwar im Zuge von *new localism* formal gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden ihnen jedoch in erheblichem Ausmaße finanzielle Ressourcen entzogen, was auch als „austerity localism“ (Dagdeviren et al. 2019) bezeichnet worden ist und auf eine eklatante Schwächung der kommunalen Ebene hinausläuft.

(3) Kommunalen Finanzausgleich: Stellt kommunale Autonomie einerseits eine Grundvoraussetzung für lokale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit dar, wohnt andererseits jeglicher Form der Aufgabendezentralisierung und Autonomisierung lokaler Gebietskörperschaften die Tendenz inne, dass

Leistungsunterschiede und regionale Disparitäten in Abhängigkeit von der jeweiligen sozio-ökonomischen Ausgangsposition der lokalen Einheiten zu nehmen. Im Ergebnis können sich bestehende Unterschiede verfestigen oder verstärken, was für Länder mit starkem Egalitätsanspruch (z. B. Frankreich), ausgeprägter Unitarisierungskultur und Gleichbehandlungsprinzip (z. B. Deutschland) sowie expansiv-umverteilendem Wohlfahrtsstaat (z. B. Schweden) als problematisch angesehen wird (Gegenbeispiel: Schweiz). Hier sind finanzielle Ausgleichsmechanismen (kommunaler Finanzausgleich) angezeigt, um im Falle von sozioökonomisch bedingten Ungleichheiten in der kommunalen (Steuer-) Finanzierungsbasis entsprechende Niveauunterschiede ein Stück weit zu bereinigen.

(4) Multifunktionales Aufgabenprofil: Starke handlungs- und leistungsfähige Kommunen besitzen nicht nur Autonomierechte und Gestaltungsfreiheiten, sondern ihnen muss auch ein ausreichend breites multifunktionales Aufgabenportfolio zur eigenständigen Erledigung übertragen sein, welches möglichst auch politische Entscheidungsrechte der gewählten Vertretung im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben einschließt (echte Kommunalisierung/politische Dezentralisierung) und auf dem Grundsatz der Allzuständigkeit beruht (im Kontrast zum Ultra-vires-Prinzip britischer Prägung). Nur ein solches multifunktionales Aufgabenprofil (*multi purpose model*) kann sicherstellen, dass die Kommunen ihrer territorialen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion angemessen nachkommen und gewährleisten können, dass potenziell widerstreitende Fachpolitiken im territorialen Raum (z. B. Wirtschaftsförderung vs. Umweltschutz) miteinander in Einklang gebracht und harmonisiert werden können. Diese horizontale, sektorübergreifende territoriale Steuerungs- und Koordinierungsfunktion kann durch dezentrierte mono-sektorale Staatsbehörden (*single purpose model*) nicht erbracht werden, so dass eine starke multifunktional aufgestellte Kommunalebene hier aus Sicht einer ganzheitlichen gebietsbezogenen Steuerung essentiell ist. Viele der vergangenen Dezentralisierungsreformen, insbesondere in den kontinentaleuropäisch-napoleonischen Ländern, erfolgten u. a. in der Absicht, diese territoriale Steuerungsfunktion der Kommunen zu stärken, was zumindest dort, wo die Dezentralisierung konsequent betrieben wurde, auch vielfach gelungen ist.

(5) Horizontale Koordination und Gebietsorganisationsprinzip: Trägt die Dezentralisierung von Gemeinwohlaufgaben einerseits dazu bei, die funktionale und (teils) politische Stellung der Kommunen zu stärken, ist andererseits neben territorialen und kapazitiven Grundvoraussetzungen für solche Kompetenztransfers auch die Spezifik der jeweils übertragenen Aufgabe zu berücksichtigen. Nicht jede Aufgabe eignet sich für eine Abschiebung auf die kommunale Ebene und je weniger leistungsstark, territorial le-

bensfähig und politisch kontrolliert Kommunen sind, umso kritischer sind solche Aufgabenübertragungen generell zu sehen. Funktionale, organisatorische, territoriale und politische Aspekte der Dezentralisierung stehen in engem Zusammenhang und nicht-intendierte, negative Reformeffekte lassen sich eher vermeiden, wenn das Zusammenwirken von Gebiets-, Funktional- und (interner) Verwaltungsreform sowie politisch-demokratischen Reformelementen beachtet wird. Empirische Studien u. a. in den Bereichen der sozialen Aufgaben (z. B. Eingliederungshilfe) und der Stadtplanung haben gezeigt, dass die Übertragung von Gemeinwohlaufgaben auf die Kommunen reale Chancen einer Leistungsverbesserung gegenüber der staatlichen Erledigung bietet (Kuhlmann et al. 2011, 2014; Grohs et al. 2013). Entsprechend dem Gebietsorganisationsprinzip (oder dem *place-based approach*) muss es sich allerdings dabei um solche Aufgaben handeln, für die horizontale Koordination, direkter Bürger- und Ortsbezug, Problemnähe und eine politikfeldübergreifende Kenntnis lokaler Kontextbedingungen besonders wichtige Merkmale darstellen. Dagegen sollten das Erzielen von Skaleneffekten und eine hohe technisch-fachliche Spezialisierung weniger bedeutsame Aufgabenmerkmale sein. Zugleich liegt empirische Evidenz darüber vor, dass einige Aufgaben, insbesondere mit überlokalen Problembezügen, externen Effekten, hohem Spezialisierungsgrad und geringem direkten Bürgerbezug nur bedingt für eine Übertragung auf Kommunen geeignet sind (Bogumil und Ebinger 2020), vor allem dann, wenn die nötige ökonomische, territoriale und institutionelle Robustheit der kommunalen Ebene nicht sichergestellt ist (z. B. Ressourcenknappheit, gebietliche Fragmentierung, Personal-/Organisationsprobleme). Ferner ist bei Aufgabenübertragungen von der staatlichen auf die kommunale Ebene ein angemessener begleitender Ressourcentransfer erforderlich (Konnexitätsprinzip), um eine Überforderung und Überfrachtung der Kommunen und damit einhergehende Leistungsver schlechterungen im Zuge von Dezentralisierungsreformen zu vermeiden.

(6) Territoriale Lebensfähigkeit: Die Ausübung einer gesamt kommunalen Steuerungsfunktion im Rahmen des multifunktionalen Kompetenzprofils setzt eine angemessene territoriale Lebensfähigkeit von Kommunen voraus. Insbesondere in den nordischen Ländern, im Vereinigten Königreich und in Teilen Deutschlands haben Gebietsreformen dazu beigetragen, die kommunale Ebene lebensfähiger und leistungsstärker zu machen (Kuhlmann et al. 2018a). Die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit gehören dabei zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen. Dagegen kam es bei der demokratischen Beteiligung teils zu

Verschlechterungen und konnten reformbedingte Einsparpotenziale und Effizienzgewinne auch nicht durchweg als Effekte von Gebietsreformen festgestellt werden (ebd.). Zudem stoßen gesetzgeberisch verfügte Gemeindefusionen in einigen Ländern (z. B. Frankreich) auf nachhaltigen Widerstand, was teils zum Scheitern der entsprechenden Reformbemühungen führte. Hier bieten verschiedene Varianten der interkommunalen Kooperation eine pragmatische Alternative, um unter Verzicht auf Fusionen und durch Bündelung einzelkommunaler Handlungskapazitäten die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen. Bislang fehlen allerdings vergleichende empirische Befunde darüber, inwieweit und unter welchen Bedingungen sich interkommunale Kooperationsformen als ähnlich leistungsfähig wie Einheitsgemeinden erweisen. Betrachtet man die Transaktions- und Koordinationskosten interkommunaler Verbünde sowie die Defizite hinsichtlich demokratischer Kontrolle, politischer Verantwortlichkeit, Transparenz und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit, so dürfte diese pragmatische Variante territorialer Konsolidierung im Vergleich zur Fusionsvariante weniger leistungsfähig sein. Dennoch stehen Gebietsreformen nicht im Widerspruch zu Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, die auch zur kommunalen Leistungssteigerung beitragen können. Insofern ist durchaus auch ein undogmatischer Mix verschiedener, komplementärer Reformansätze möglich und sinnvoll. Die entsprechenden Varianten müssen dabei je nach Aufgabenbereich und unter Berücksichtigung aktueller Strukturen unterschiedlich ausgestaltet werden. Zudem werden gebietliche Neugliederungen von den relevanten lokalen Stakeholdern nur dann akzeptiert, wenn sie mit einer entsprechenden funktionalen Aufwertung der kommunalen Ebene einhergehen. Insofern sollten Gebiets- und Funktionalreformen mit einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsfunktion einhergehen (Stichwort 'echte' Kommunalisierung), was einen nicht zu unterschätzenden Anreiz für die Reformakzeptanz und eine effektive Reformdurchführung bietet, aber auch positive Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit und wahrgenommene Servicequalität haben kann.

(7) Politische Legitimation und Artikulationsfähigkeit: Neben funktionalen Zuständigkeiten, Autonomierechten und territorialer Lebenskraft zeichnen sich starke und handlungsfähige Kommunen auch durch eine hohe politisch-demokratische Legitimation sowie politische Artikulationsfähigkeit im Mehrebenensystem aus, z. B. in Form von Mitwirkungsrechten an der Gesetzgebung oder Zugangsrechten zu Entscheidungsprozessen höherer staatlicher Ebenen bis hin zur EU. Auch die Aufgabenübertragung im Wege der 'echten' Kommunalisierung (politische Dezentralisierung) ist als Schritt einer politischen Aufwertung der Kommunen zu verstehen, da den gewählten Kommunalvertretungen eigene Entscheidungs- und Beschluss-

rechte im Hinblick auf die den Kommunen übertragenen Aufgaben zugestanden werden. Dadurch wird eine hohe politisch-demokratische Verantwortlichkeit und Transparenz bei der kommunalen Aufgabenerledigung sichergestellt, was aus legitimatorischer Sicht die Position der Kommunen und die lokalpolitische Steuerungsfähigkeit stärkt. Dagegen ist die 'unechte' Kommunalisierung (administrative Dezentralisierung) von Staatsaufgaben deshalb problematisch, weil ihr eine Tendenz zur Verstaatlichung (und damit politischen Schwächung) der Kommunen innewohnt. Denn in diesem Falle werden den Kommunen zwar Aufgaben übertragen, aber die zugehörigen politischen Beschluss- und Kontrollrechte bleiben ihnen verwehrt, was Legitimations-, Transparenz- und politische Zurechenbarkeitsprobleme (*accountability*) mit sich bringt und daher im Interesse einer leistungs- und handlungsfähigen Kommunalebene kritisch zu bewerten ist. Zur Stärkung der kommunalen Politikfunktion bieten sich noch eine Reihe weiterer Maßnahmen an, die in den europäischen Ländern je nach Kontextbedingungen und nationaler Politikkultur sehr unterschiedlich zur Anwendung kommen (direkte Wahl/Abwahl der lokalen Exekutiven, Referenden, Konsultationen, Anhörungen). Grundsätzlich gilt für diese verschiedenen Ansätze demokratischer Beteiligung und Bürgermitbestimmung, dass Partizipationsergebnisse in angemessener Weise in die lokalpolitischen Entscheidungsprozesse und -ergebnisse einfließen müssen, da andernfalls der Eindruck einer bloßen Scheinpartizipation entsteht, was die Politikverdrossenheit der Bürger noch verstärken kann.

(8) Kommunale Gemeinwohlfunktion und Steuerungsfähigkeit: Um die lokale Daseinsvorsorge- und Gemeinwohlfunktion adäquat auszuüben, muss eine wirksame politisch-administrative Steuerungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt sein. Die kommunalen Akteure müssen also in der Lage sein, auf die von ihnen verantworteten Aufgabenfelder und Leistungsbereiche effektiv Einfluss zu nehmen, d. h. Prozess und Ergebnis der Leistungsproduktion selbst zu lenken und zu gestalten. Dass dies im Falle der übertragenen Staatsaufgaben ('unechte' Kommunalisierung) nur begrenzt der Fall ist, wurde oben schon gezeigt. Aber auch im Falle von Auslagerungen, Privatisierungen und Fremdvergabe von (Teil-)Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, die in vielen europäischen Kommunen im Zuge der NPM-Reformen stattgefunden haben, treten Steuerungs- und Koordinationsprobleme auf, oftmals verbunden mit Verlusten politisch-demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit. Vielfach gingen mit der Privatisierung von Kommunalbetrieben und der Fremdvergabe von Leistungen eklatante Steuerungsdefizite einher, die einer der Auslöser für die in letzter Zeit verstärkt zu beobachtenden Re-Kommunalisierungsbemühungen und Re-In-sourcing-Maßnahmen (z. B. in der Energieversorgung, der Müllentsorgung

oder auch im ÖPNV, teils auch in der Wasserversorgung) waren. Zudem ist die empirische Forschung inzwischen zu der Erkenntnis gelangt, dass Leistungsverbesserungen, die man sich – neben Kostenersparnissen – von der NPM-inspirierten Privatisierungsbewegung erhoffte, in vielen Bereichen nicht eingetreten sind oder es sogar zu Serviceverschlechterungen, Preissteigerungen und zur Entwertung von Arbeitsbedingungen kam (Vereinigtes Königreich). Mit Blick auf die gesamtkommunale, territoriale Steuerungsfunktion und Gemeinwohlverpflichtung der Kommunen sind daher die NPM-inspirierten Privatisierungsreformen, die in den angelsächsischen Ländern besonders radikal, in Kontinentaleuropa und in den nordischen Ländern dagegen zurückhaltender umgesetzt worden sind, kritisch zu bewerten.

Zwar kann die Entscheidung bezüglich der Eigenerstellung oder Fremdvergabe von Leistungen je nach Aufgabentypus und lokaler Kontextsituation durchaus unterschiedlich ausfallen. So sind viele französische Kleinstgemeinden, die aufgrund ihrer Leistungsschwäche z. B. keine eigenen Stadtwerke betreiben können, nach wie vor auf die Delegation an Private oder auf staatliche Erledigung dieser Gemeinwohlaufgaben angewiesen, sofern hierfür nicht inzwischen eine leistungsstarke interkommunale Formation bereitsteht, was zunehmend der Fall ist. Zudem gibt es Aufgaben von geringerer strategischer Bedeutung und mit nur indirektem Gemeinwohlbezug (z. B. Kantinenbetrieb, Reinigungsservice etc.), für die sich die Fremdvergabe auch unter Kostenaspekten von Vorteil ist. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein Übermaß an Outsourcing und Privatisierung zur organisatorischen und funktionalen Fragmentierung der Kommune als gebietsbezogene Steuerungsinstanz und damit zu Verlusten der politischen Verantwortlichkeit und Transparenz führt, da sich die zahlreichen funktionalen Satelliten (*satellisation*) und ‚Erfüllungsgehilfen‘ nicht mehr effektiv steuern lassen. Zudem tritt dann an die Stelle der multifunktionalen Steuerung öffentlicher Aufgaben im Sinne des kommunalen Gemeinwohls zunehmend eine monofunktionale Steuerungslogik, die verschiedensten einzelsektoralen Interessen verschrieben ist, so dass eine territoriale Gesamtkoordination nicht oder nur noch erschwert möglich ist. Damit zusammenhängend werden auch die Zuständigkeiten undurchsichtiger und die politische Zurechenbarkeit von Leistungsergebnissen schwieriger, was letztlich aus Sicht der Bürger die Legitimität öffentlicher Aufgabenerledigung in Zweifel ziehen kann, da diese als die ultimativen Prinzipale immer weniger Einfluss auf die kommunalen Aktivitäten haben.

(9) *Corporate Governance*: Verschiedene Modelle von *Corporate Governance* und Beteiligungsmanagement (Grossi und Reichard 2008a; Papenfuß und Schaefer 2017) können helfen, gesamtkommunale Steuerungs-

defizite zumindest dort abzumildern, wo es sich ‘nur’ um formal privatisierte oder organisatorisch verselbständigte Organisationseinheiten/Betriebe in vollständiger bzw. mehrheitlicher kommunaler Träger- und Eigentümerschaft handelt (sog. *corporatization*). Jedoch geraten diese Steuerungskonzepte dann an ihre Grenzen, wenn die Kommunen in größerem Ausmaße auf materielle Privatisierung, Minderheitsbeteiligungen und funktionales Outsourcing setzen. In diesen Fällen ist grundsätzlich mit kommunalen Steuerungsverlusten bis zu dem Punkt zu rechnen, dass die Kommunen ihre Gemeinwohl- und Daseinsvorsorgefunktion nicht mehr adäquat ausüben können. Dieser Erkenntnis ist eine der wesentlichen Lehren aus der NPM-Bewegung und sie hat in einer Reihe von Kommunen inzwischen einen *Post-NPM*-Trend ausgelöst, der in einigen Sektoren auf eine „Rückkehr des Öffentlichen“ (Kuhlmann und Bogumil 2019) und eine Wiederbelebung der kommunalen Leistungserstellung hinausläuft (Wollmann 2016; Friedländer et al. 2021).

(10) Kommunenorientierte Verwaltungspolitik: Angesichts neuer gesellschaftlicher Herausforderungen und zunehmend vertrackter Probleme (*wicked problems*) ist eine starke kommunale Ebene in Europa unabdingbar und sind entsprechende verwaltungspolitische Entscheidungen nötig. Jüngste Krisen, wie etwa Flüchtlingsmigration und die Corona-Pandemie, haben gezeigt, dass sich die kommunale Ebene zur Krisenbewältigung als besonders stabil und handlungsfähig gerade in jenen Ländern erwiesen hat, die traditionell funktional starke, leistungskräftige, problemlösungsfähige und krisengeübte Kommunen haben (z. B. Deutschland, Schweden; vgl. Bogumil et al. 2018; Thränhardt 2020; Kuhlmann et al. 2021c). Wirtschaftlich starke, prosperierende Länder haben in der Regel auch starke und autonome Kommunen (nordische Länder, Schweiz, Deutschland). Ob Energiewende, Klimapolitik, Migration, Digitalisierung oder öffentliche Gesundheit – die damit verbundenen (globalen) Probleme müssen letztlich vor Ort bewältigt werden. Eine leistungskräftige kommunale Ebene gehört somit zu den Grundvoraussetzungen gesellschaftlicher Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit. Dies betrifft Fragen der lokalen Gesundheitsversorgung, Sozial- und Integrationspolitik ebenso wie eine klimaverträgliche Verkehrssteuerung, urbane Mobilität sowie energiepolitische Gestaltungs- und *Smart City*-Konzepte, die die Bedeutung der Städte bei der digitalen Transformation unterstreichen. Um diese zentralen Herausforderungen zu meistern, sollte daher der Sicherung und Stärkung kommunaler Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit eine hohe Priorität eingeräumt werden.

