

1. Einleitung¹

Wirksamkeit und Qualität öffentlicher Leistungserbringung hängen wesentlich von der kommunalen Handlungsfähigkeit ab. Angesichts neuer globaler Herausforderungen und vertrackter Probleme, wie der Klima-, Migrations- und jüngst Corona-Krise, die oftmals vor allem lokale Handlungszwänge entfachen (siehe Kuhlmann et al. 2021a; Bogumil et al. 2018; Eckersley 2017), gehört eine starke kommunale Ebene zu den Grundvoraussetzungen gesellschaftlicher Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit. Die Sicherstellung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung kann daher als ein wichtiges institutionen- und verwaltungspolitisches Zukunftsthema angesehen werden, zu welchem die vorliegende Studie einen Beitrag leisten möchte. Sie geht der Frage nach, wie verschiedene Modelle und Institutionalisierungsvarianten kommunaler Selbstverwaltung in Europa die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommunen in spezifischen verwaltungskulturellen Kontexten beeinflussen. Es werden wesentliche Prinzipien und „Stellschrauben“ identifiziert, die von politischen Entscheidungsträgern in den Blick zu nehmen sind, wenn die kommunale Daseinsvorsorgefunktion, Leistungskraft und Gestaltungsfähigkeit gestärkt werden sollen. Die Analyse mündet in einige Handlungsempfehlungen, die aufzeigen, wie die Kommunen institutionell gewappnet und resilient gemacht werden können, um neue Herausforderungen zu bewältigen, die sich ihnen im Zusammenhang mit aktuellen Krisenerscheinungen, unerwarteten Handlungszwängen und neuartigen Druckfaktoren stellen. Die empirische Basis der Studie bilden vertiefte Analysen der Kommunalentwicklung in fünf ausgewählten Ländern (Frankreich, Italien, Schweden, Ungarn, Vereinigtes Königreich), die jeweils typische Vertreter europäischer Kommunal- und Verwaltungsmodelle repräsentieren. Diese werden durch einschlägige Aggregatdaten und Quervergleiche in einer breiteren internationalen Länderperspektive ergänzt. Auf das deutsche Kommunal- und Verwaltungsmodell wird in dieser Studie nicht separat eingegangen (siehe hierzu Kuhlmann 2009: 59 ff.; Kuhlmann et al. 2021b; Bogumil und Jann 2020: 119 ff.). Allerdings werden an geeigneter Stelle vergleichende Bezüge zu Deutschland hergestellt, Daten präsentiert und Bewertungen vorgenommen.

1 Die Studie basiert auf einem Gutachten, welches im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) angefertigt wurde und in der Schriftenreihe des BBSR zum ersten Mal erschienen ist (siehe BBSR 2020). Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom BBSR im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

Nachdem im Folgenden zunächst einschlägige Analysemodelle, Kategorien und Dimensionen zum Vergleich von Kommunalsystemen dargestellt werden (Kapitel 2), sollen sodann die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen und ihre Finanzierungssysteme vergleichend analysiert werden (Kapitel 3). Danach werden wesentliche Reformtrends der kommunalen Ebene behandelt (Kapitel 4), wobei auf De-/Rezentralisierung, Territorialreformen sowie (Post) New Public Management, speziell Privatisierung und Rekommunalisierung, eingegangen wird. Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse und einige Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger (Kapitel 5).