

Potsdam Center für Policy und Management (PCPM)

# Dezentralisierung in Deutschland

## Wie relevant sind die deutschen Erfahrungen für die deutsche EZ?

Prof. Dr. Julia Fleischer

Prof. Dr. Harald Fuhr

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

# Überblick

- Dezentralisierung in Deutschland (I):  
Grundmuster des deutschen Föderalismus
- Dezentralisierung (II):  
Verwaltungsföderalismus und Kommunale  
Selbstverwaltung
- Reformen im Föderalismus und  
Kommunalsystem

# Dezentralisierung in Deutschland (I): Grundmuster des deutschen Föderalismus

# Grundmuster des dt. Föderalismus

- Grundprinzipien der föderalen Ordnung Deutschlands und ihre mögliche Relevanz für die EZ
  1. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
  2. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse
  3. Kooperation und Wettbewerb
  4. Exekutivföderalismus und Politikverflechtung
  5. Fiskalischer Föderalismus
  6. Föderalismusreform

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 1. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

- Doppelte Einbindung (demokr./ rechtsstaatl.) des Föderalstaats auf allen Ebenen
- Beteiligung subnationaler Einheiten (Bundesländer) an der nationalen Gesetzgebung
- Besonderheiten der „zweiten Kammer“ BRat
- Einschränkungen durch Expertokratien

# Übertragbarkeit/ Lehren

## 1. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

- Breite politische Partizipation als Vorbedingung für Föderalismus und Dezentralisierung (?)
- Stabile, intergouvernementale Institutionen und garantierte (Verfassungs-)Rechte
- Interessante Konstruktion der zweiten Kammer

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 2. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

- Historischer Kontext nach WW2 (§72 GG und §2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz)
- Attraktive Idee – jedoch hoher Aufwand bei der Umsetzung (> Fiskaldezentralisierung)
- Schränkt möglicherweise Innovation und Standortwettbewerb ein (?)

# Übertragbarkeit/ Lehren

## 2. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

- Sehr attraktive Idee – in Partnerländern aber zumeist ohne historische Vorläufer
- Ressourcenprobleme (Kapazitäten, Finanzen ..)
- Ökonomisch nicht immer sinnvoll

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 3. Kooperation und Wettbewerb

- BRat als Vertretung der Länderregierungen statt demokratischer Repräsentation („arbeitende Kammer“)
- BRat: Bevölkerungsgröße  $\propto$  Stimmverteilung
- Beteiligung an Gesetzgebung > plus Parteienwettbewerb
- Kooperation über „Gemeinschaftsaufgaben“  
Mischfinanzierung

# Übertragbarkeit/ Lehren

## 3. Kooperation und Wettbewerb

- BRat interessante Konstruktion (mit potentiell entpolitisierender Funktion)
- Beteiligung an Gesetzgebung > setzt professionelle Verwaltungen voraus
- Risiko: zunehmende Bürokratisierung statt zunehmendem Wettbewerb (?)

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 4. Exekutivföderalismus und Politikverflechtung

- Trennung des Politikprozesses: Bund zuständig für Politikformulierung, Länder und Gemeinden für Politikimplementierung und Verwaltungsvollzug
- Bund ist laut GG auf Gesetzgebung beschränkt, Teilnahme der Länder an der Politikformulierung über den BR
- Viele Akteure > viele Interaktionen  
> viele Vetospieler
- Untergrabung lokaler Eigenständigkeit

# Übertragbarkeit/ Lehren

## 4. Exekutivföderalismus und Politikverflechtung

- Viele Akteure > viele Vetospieler > Blockaden
- Bürokratisierung der zwischen- und innerstaatlichen Zusammenarbeit
- Unübersichtlichkeiten > Korruptionsanfälligkeit und Intransparenz (auch: Zuordnung politischer Rechenschaft)
- Ohne Rechtsstaatlichkeit schwierig zu beheben

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 5. Fiskalischer Föderalismus

- Eigenverantwortung von Bund, Länder und Gemeinden bei Finanzierung ihrer Aufgaben
  - Beispiel: Rolle Gewerbesteuer
- Kombination getrennter und gemeinsamer Steuern
- Verteilungsschlüssel für gemeinsame Steuern (variierte historisch)
- Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich
- Gemeinschaftsaufgaben/ Finanzhilfen
- Schuldenbremse

# Übertragbarkeit/ Lehren

## 5. Fiskalischer Föderalismus

- Wichtige fiskalische Prinzipien; setzen voraus:
  - hohe Verwaltungskapazitäten und
  - Aufsichtsbehörden/ Kontrollmöglichkeiten
- Idee „ausreichender“ eigener subnationaler Einnahmen jedoch wichtig
  - Interessant: lokale Gewerbesteuer (Kommunen)
- Mehr (Steuer-) Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften (?)
- Exzessive top-down Finanzhilfen problematisch
- Fiskalpakete mit subnat. Verwaltungen sinnvoll

# Grundmuster des dt. Föderalismus

## 6. Föderalismusreform

- mehr Wettbewerb in der Föderation und mehr intergouvernementale Flexibilität
- Föderalismuskommission I und II (BT, BT, Länder, Kommunen aber nicht stimmberechtigt)
- Entflechtung von Zuständigkeiten (Dienstrecht, GA Hochschulbau, Umweltrecht) und koordinierte Schuldenkontrolle („Schuldenbremse“)

# Übertragbarkeit/ Lehren

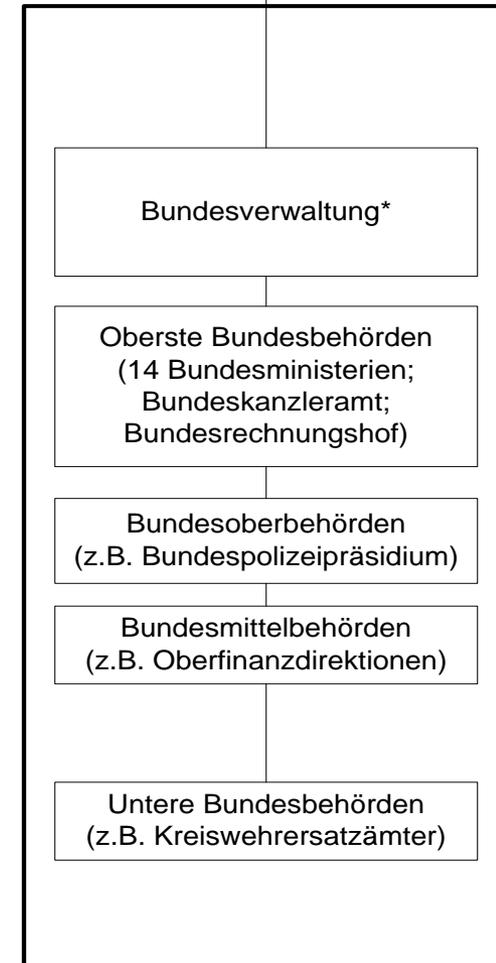
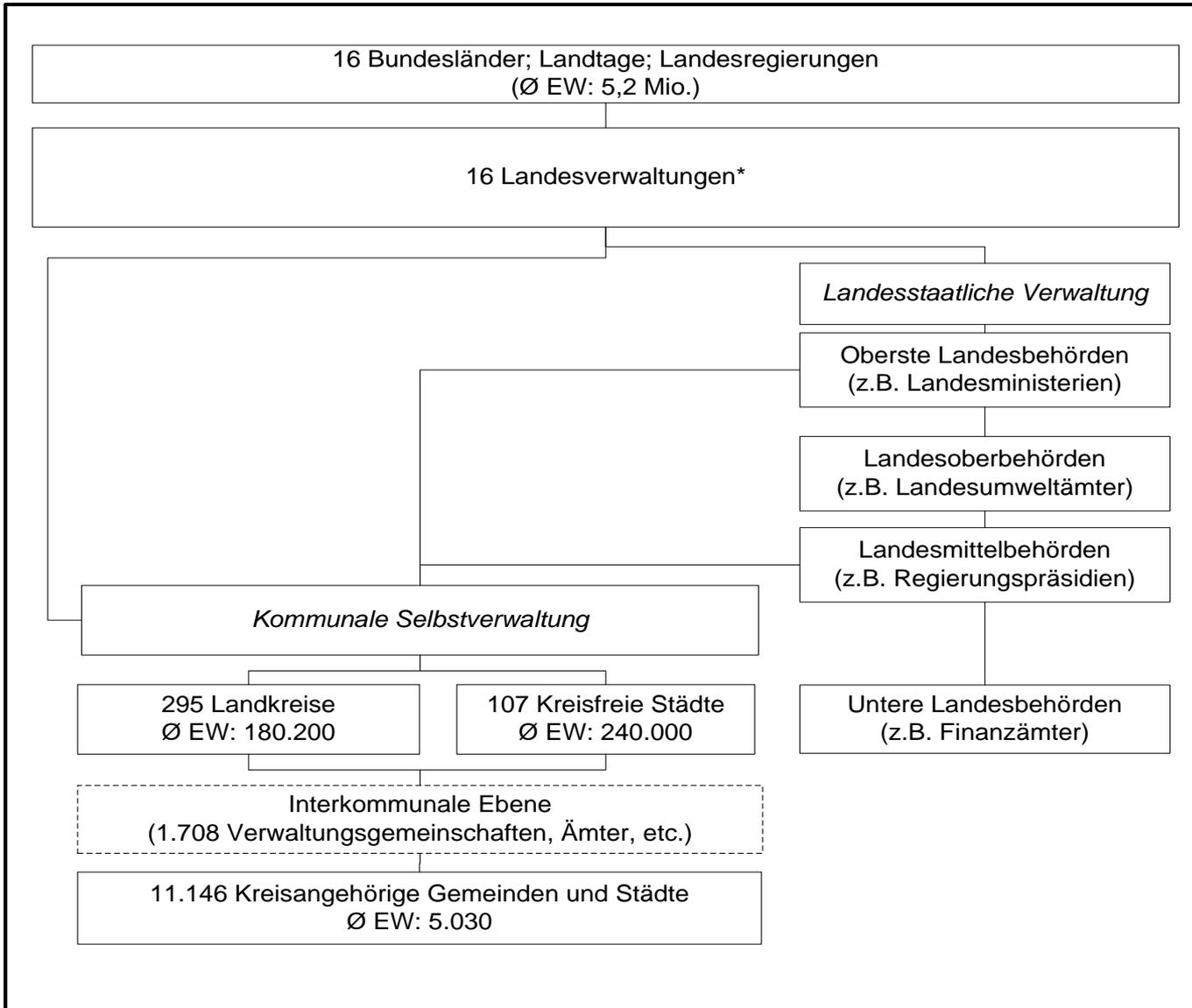
## 6. Föderalismusreform

- Anpassungen an die föderale Ordnung können notwendig werden, konsensualer Prozess
- Wettbewerb in der Föderation kann sinnvoll sein > bei Ungleichheit muss Nationalstaat eingreifen
- Koordinierte Schuldenkontrolle sinnvoll (> moral hazard)

# **Dezentralisierung in Deutschland (II): Verwaltungsföderalismus und kommunale Selbstverwaltung**

# Verwaltung in Deutschland

Bundestag/Bundesrat; Bundespräsident/Bundeskanzler; Bundesregierung  
(EW: 81,75 Mio.)



# Subsidiaritätsprinzip

- Wichtiges Ordnungsprinzip für öffentliche Aufgaben
- Subnationale Ebenen (Länder/Kommunen) vollziehen Bundesrecht; verfügen über Umsetzungs-Kapazitäten (wenn auch teils nicht ausreichend)
- Wichtig in D: lokale Selbstverwaltungstradition
- „Kleinstaaterei“ nicht immer funktional

# Kommunale Selbstverwaltung

- Art 28 II GG: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben (...) das Recht der Selbstverwaltung (...)“
- Allzuständigkeitsvermutung, Universalität des Wirkungskreises
- Bundes- und Landesrecht als Rahmen („im Rahmen der Gesetze“)
- Kommunalrecht als Länderangelegenheit (Kommunalverfassungen)
- Weitere landesrechtliche Regelungen mit kommunaler Wirksamkeit (Haushaltsrecht, Besoldungsrecht, Bauordnungsrecht etc.)
- Kommunales Satzungsrecht (z. B. BLP)

# Kommunale Selbstverwaltungshoheit

- **Finanzhoheit** - d.h. eigene Einnahmen, Bestimmung der Ausgaben, Verwaltung des eigenen Vermögens
- **Organisationshoheit** - d.h. Ausgestaltung der internen Organisation
- **Personalhoheit** - d.h. Auswahl, Einstellung, Beförderung und Entlassung von Beamten und Beschäftigten
- **Planungshoheit** - d.h. eigenständige planerische Gestaltung innerhalb des Gemeindegebietes
- **Rechtsetzungshoheit** - d.h. Regelung eigener Angelegenheiten durch Satzung
- **Gebietshoheit** - d.h. tatsächliche Wahrnehmung der Staatsgewalt (= die Machtausübung innerhalb eines Gebietes)
- **Steuerhoheit** – d.h. Erhebung von Abgaben wie Verbrauchs- und Aufwandssteuern, von Beiträge und Gebühren, Festlegung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer

# Kommunale Selbstverwaltungshoheit

Struktur der Einnahmen der deutschen  
Städte und Gemeinden 2014

Einnahmearten	Anteil
Gebühren	8,4 %
Beiträge , Einnahmen, Erlöse	3,3 %
Zuweisungen von Bund und Land	37,9 %
Anteil an Gemeinschaftssteuern	16,6 %
Gewerbesteuern	16,3 %
Sonstige Steuern und Einnahmen	17,4 %
Einnahmen gesamt	100,0%
Einnahmen gesamt absolut	203,8 Mrd. €

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte

# Übertragbarkeit/ Lehren

- Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung
  - Mögliches Ordnungsprinzip – aber historischer Hintergrund in Partnerländern (?)
  - Notwendigkeit hinreichender Umsetzungs-Kapazitäten auf subnationalen Ebenen und allen Gebietskörperschaften
  - Systemstabilisierende und legitimationsstiftende Wirkung
  - Mobilisierung lokaler Aktivität und bürgerschaftlicher Mitwirkung
  - Aber: bürgerschaftlich-zivilgesellschaftliche Einbettung wichtig
  - Hinreichende lokale Kapazitäten nötig
  - Sicherung von staatlicher Aufsicht/Kontrolle (Korruption?)
  - Mehr lokale (fiskalische) Autonomie (eigene Steuereinnahmen) verlangt hinreichende institutionelle/demokratische Funktionsfähigkeit von Kommunen

# Territoriale Varianz des deutschen Kommunalsystems

- Länder sind zuständig für ihre Kommunalmodelle (Gebietszuschnitte, Kommunalverfassungen etc.)
- Keine Zugriffsmöglichkeiten des Bundes
- Verwaltungsföderale Varianz kommunaler Gebietsstrukturen:
- „Nordeurop. Typus“ (NRW: ca. 400 Gemeinden mit durchschn. 45.000 EW)
- „Südeurop. Typus“ (RhP: 2.300 Gemeinden mit durchschn. 1.700 EW)
- Ostdeutsche Bundesländer zunächst südeuropäischer Typus; aber Tendenz in Richtung Nordeurop. Typus (Sachsen: 500 Gemeinden mit durchschn. 8.000 EW)

Land	Gemeinden insgesamt 31.03.2015	Bevölkerung am 31.12.2013	durchschnittliche Gemeindegröße Gebietsstand: 31.03.2015
	Bevölkerung in den Gemeinden		
Baden-Württem,	1.101	10.631.278	9.656
Bayern	2.056	12.604.244	6.130
Brandenburg	418	2.449.193	5.859
Hessen	426	6.045.425	14.191
Mecklenb.-Vorp.	783	1.596.025	2.038
Niedersachsen	973	7.790.559	8.007
NRW	396	17.571.856	44.373
Rheinland-Pfalz	2.305	3.994.366	1.733
Saarland	52	990.718	19.053
Sachsen	430	4.046.385	9.410
Sachsen-Anhalt	218	2.244.577	10.296
Schleswig-Holstein	1.110	2.815.955	2.537
Thüringen	878	2.160.840	2.461
Bundesrepublik	11.093	80.767.463	7.281
– alte Länder	8.422	62.229.583	7.388
– neue Länder	2.670	12.529.895	4.692

# Übertragbarkeit/ Lehren

- Territoriale Varianz

- Kommunalmodelle können an regionale/historische/sozio-ökonomische Besonderheiten angepasst werden
- Keine „one-fits-all“ Lösung sondern maßgeschneiderte Lösungen je nach regionalen Bedürfnissen
- Unterschiedliche Modelle können erprobt werden =>> Lerneffekte
- Aber: Unterschiede in Territorialzuschnitten können Unterschiede im Verwaltungsvollzug bewirken =>> Problem der Gleichbehandlung/Gleichwertigkeit
- Kleingliedrige Kommunalstrukturen schwächen Leistungskraft
- Zu großflächige Strukturen können bürgerschaftliche Mitwirkung und Partizipation schwächen sowie Bürgernähe der Verwaltung

# Reformen im Föderalismus und Kommunalsystem

# Deutsche Wiedervereinigung

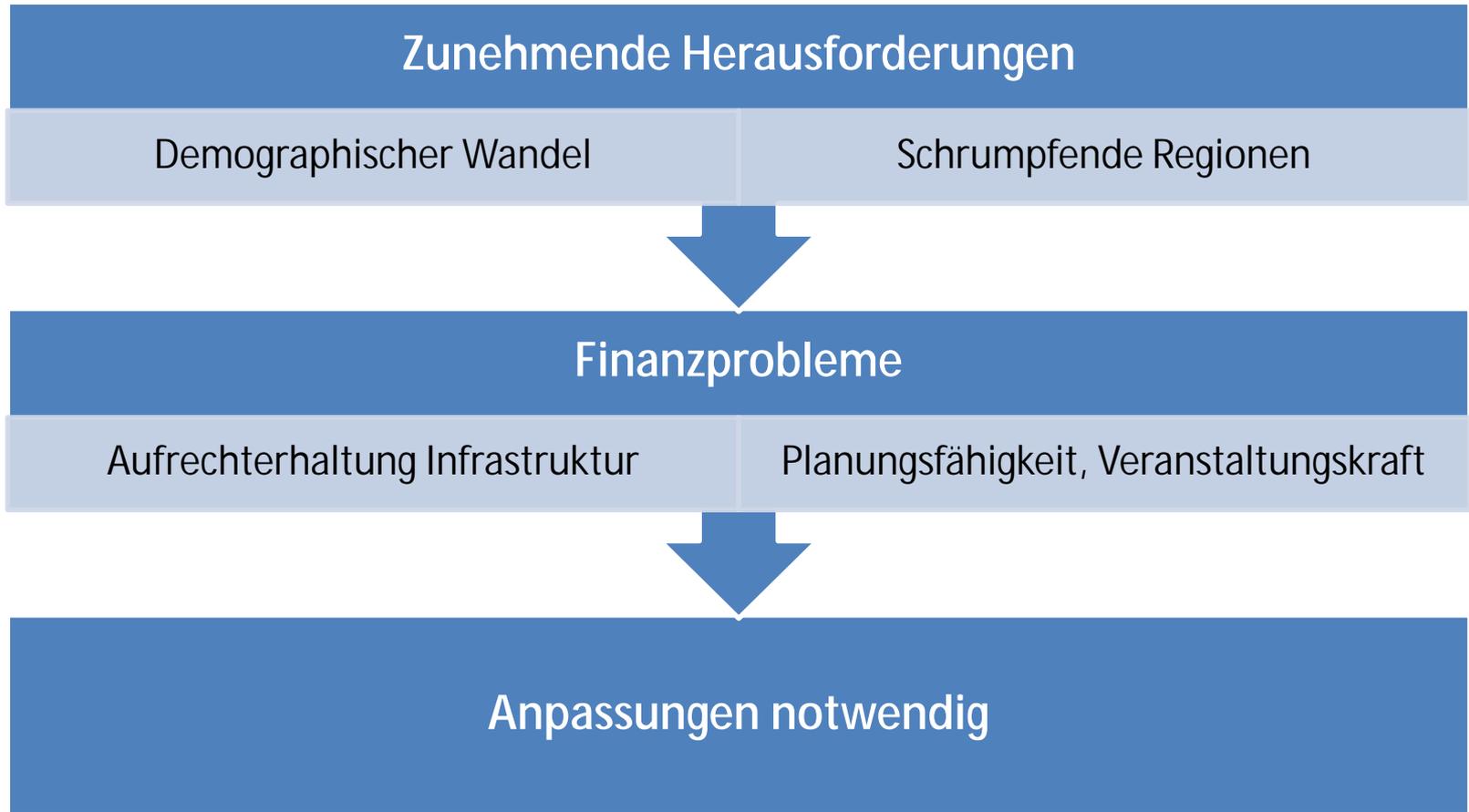
- Verwaltungstransformation, Institutionen-, Personal und Finanztransfers an die 5 neuen Bundesländer = singulärer Fall der Systemtransformation (≠ Osteuropa)
- Übernahme der „westlichen“ Institutionen- und Regelungswelt in einer „Schaltsekunde“ (Wiedervereinigung)
- Wiedereinführung der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung; Anknüpfen an Vorkriegstraditionen + Orientierung an Partnerländern
- Ersetzung „sozialistischer Kaderverwaltung“ durch klassisch-Weberianisches Verwaltungsmodell
- Nachfolgender langwieriger Einübungs- und Anpassungsprozess der ostdeutschen Akteure; umfassender Elitenaustausch; viele Neu- und Quereinsteiger (≠ juristisch dominiertes Ausbildungsprofil westlicher Verwaltung)
- Überwiegend Imitation des „Westmodells“, teils aber auch Eigenentwicklungen und Innovationen (Referenden, Verzicht auf Mittelinstanzen in 2 Bundesländern)
- Zunächst kein NPM, sondern Blaupause klassischer Bürokratie;
- Umfassendes Neu-/Umbau der Verwaltungsstrukturen, Gebietskulisse und Funktionen
- Inzwischen weitgehende Angleichung der Strukturen und Verwaltungspraxis

# Übertragbarkeit/ Lehren

- Wiedervereinigung

- Top-down Transferleistungen bei ungleichen Gebietskörperschaften sinnvoll > allerdings Bedarf an Regeln und Kontrolle; Überprüfung der Regeln nach gewissen Zeiträumen
- Passfähigkeit übertragener Institutionen in bestehendes System wichtig (Gefahr von „mismatch“; Diskrepanz von Struktur und Kultur)
- Historische legacies und eingeprägte Routinen schwerer zu ändern als formale Institutionen (Akzeptanzprobleme)
- Unerprobte Reformmodelle (z.B. NPM) in fragilen (neuen) Institutionenordnungen problematisch
- Gefahr institutioneller Überforderung und zunehmender Widerstände bei zu hoher Reformfrequenz und -komplexität
- Personelle Erneuerung und Qualifikation (nicht nur Personaltransfers)
- Angleichung der Lebensbedingungen und ökonomischen Verhältnisse langwierig und teils nicht zu erreichen

# Gebietsreform



# Gebietsreform

Bundesland	Ergebnisse Gemeindegebietsreform			
	Anzahl Gemeinden 1990	Anzahl Gemeinden 2015	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohner- zahl 2014
Sachsen-Anhalt	1.349	218	-84	10.255
Brandenburg	1.775	418	-76	5.894
Sachsen	1.623	430	-74	9.519
Thüringen	1.707	849	-50	2.540
M.-Vorpommern	1.117	783	-30	2.124
	Ergebnisse Kreisgebietsreform			
	Anzahl Kreise 1990	Anzahl Kreise 2016	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohner- zahl 2014
Sachsen-Anhalt	37	11	-70	153.428
Brandenburg	38	14	-63	147.547
Sachsen	48	10	-79	273.097
Thüringen	35	17	-51	94.487

# Funktionale Dezentralisierung (Funktionalreform)

Kommunalisierung ohne Gebietsreform (Bsp. BW)	Kommunalisierung mit Gebietsreform (Bsp. MV, Sachs., SA)	Dekonzentration von Staatsaufgaben (Bsp. Nds.)
<ul style="list-style-type: none"> <li>§Kommunalisierung staatlicher Sonderbeh.</li> <li>§Verschlankung der Staatsverw. (-350 BW)</li> <li>§Stärkung der Kreisebene als „untere Landesbehörden“</li> <li>§„unechte Kommunalisierung“ (übertragener Wirkungskreis)</li> <li>§Stärkung d. staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien)</li> <li>§Keine Gebietsreform</li> <li>§Effizienzrendite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>§Kreisfusionen</li> <li>§Übertragung v. Staatsaufgaben an Kreise</li> <li>§ Beseitigung sektoral organisierter Staatsverwaltung</li> <li>§„unechte Kommunalisierung“ (übertragener Wirkungskreis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>§Übertragung von Staatsaufgaben auf dezentrierte staatliche Sonderbehörden (+21 Nds.)</li> <li>§Abschaffung der Mittelinstanzen in Nds. (Bezirksregierungen)</li> <li>§Kaum Kommunalisierung</li> <li>§Aufblähung der monofunktionalen Staatsverwaltung</li> <li>§Kaum Stärkung der Kommunen</li> </ul>

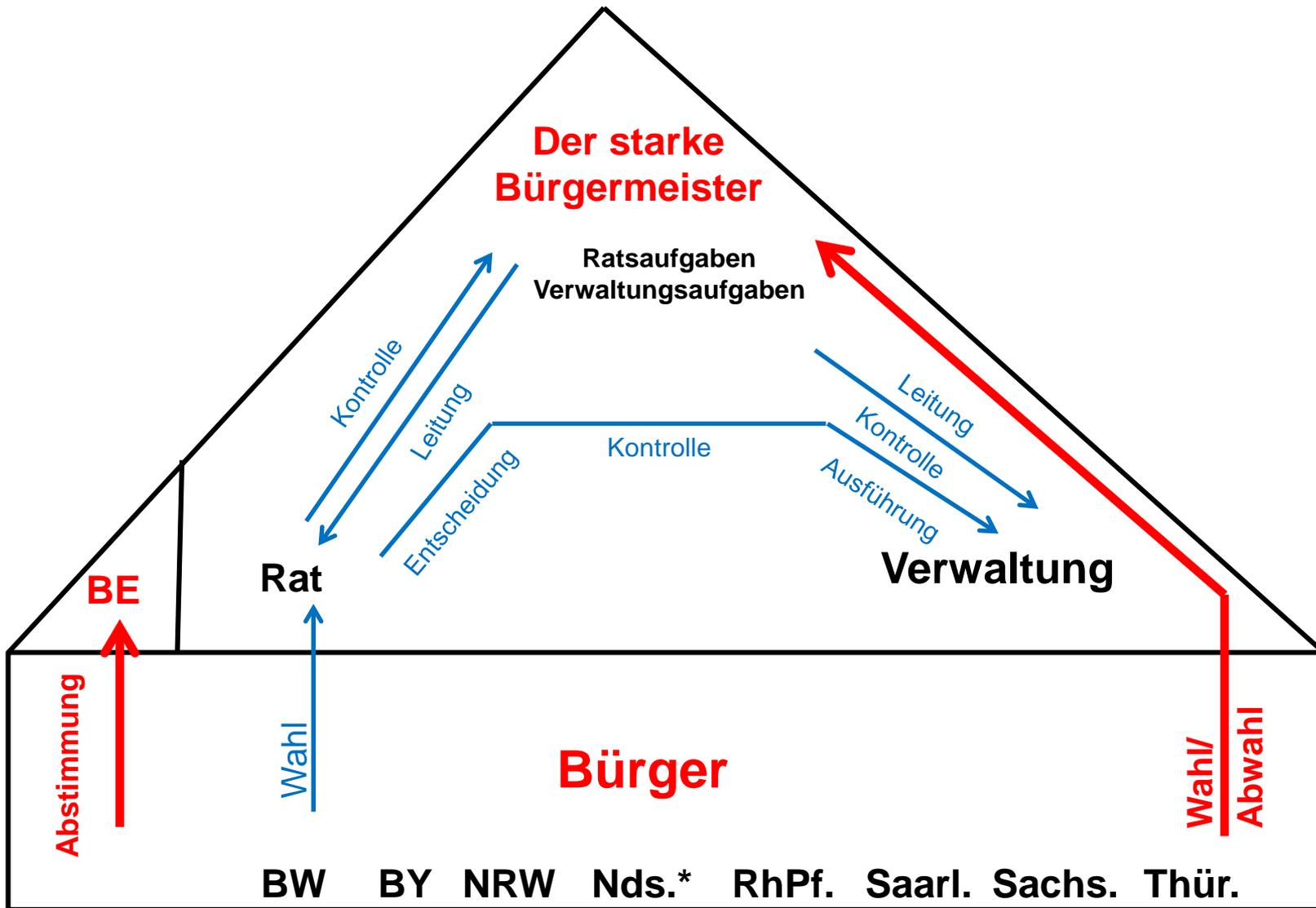
# Funktionale Dezentralisierung (Funktionalreform)

- Praxiserfahrungen/Probleme der Kommunalisierung (Bsp. BW)
- Bündelung verschiedener Fachbereiche unter einem Dach
- Beschleunigte Verfahren und integrierte Entscheidungen
- Ehemals überzogene Fachlichkeit nun abgeschwächt
- Reduzierung von funktional unnötiger organisatorischer Aufblähung der Staatsverwaltung
- Aber: mehr Konflikte (Umweltschutz vs. Wirtschaftsförderung)
- Zersplitterung von Expertenwissen der ehemaligen Staatsbehörden
- Verlust des spezifischen Branchenwissens
- “Unechte Kommunalisierung” ohne Mitwirkungsrechte des Rates bei neu übertragenen Aufgaben = “Verstaatlichung” der Kommunen?

# New Public Management

- Betriebswirtschaftlich inspirierte Modernisierung der öff. Verwaltung
- Transfer von Reformkonzepten aus privaten Unternehmen (Performance Management, Benchmarking, Controlling, Output-Budgetierung)
- Ziele: Steigerung von Effizienz, Effektivität, Kundenorientierung lokaler Verwaltung
- Kommunen als Vorreiter der NSM-Reform; „Ausstrahlung“ auf andere Ebenen; bottom-up
- 92% der deutschen Kommunen reformaktiv/-bereit; 80% der BM halten den Reformaufwand rückblickend für lohnenswert
- Aber: Reformeuphorie (90er) → Reformernüchterung (00er)
- Implementationslücke: Mehrheit der Kommunen hat Kernreformelemente nicht umgesetzt; West-Ost-Gefälle bzgl. NPM; Großstadt-Bias
- Besonders erfolgreich: Bürgerämter (one-stop-shops);
- Nach wie vor wichtig: Performance Management/Leistungsmessung; teils Outsourcing
- Vielerorts auch Re-Kommunalisierung; Rückbau von NPM (Neo-Weberian Model)

# Demokratiereform: Direktwahl des Bürgermeisters und Referenden



\*Option für Doppelspitze