

Petra Pfisterer

Kommunale
Selbstverwaltung
und Lokale Governance
vor dem Hintergrund
des europäischen
Integrationsprozesses

I **Untersuchungsgegenstand und zentrale Fragestellung der Arbeit: Kommunale Selbstverwaltung vor den Herausforderungen Lokaler Governance im europäischen Integrationsprozess**

1 **Inhaltliche Referenzpunkte und Forschungsinteresse**

Die vorliegende Arbeit verbindet die zwei Themenbereiche:

- (1) Kommunale Selbstverwaltung und
- (2) den lokalen Governancegedanken

vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses. Es entsteht ein erweiterter Blickwinkel, der neben den Inhalten der Begrifflichkeiten die Auseinandersetzung mit Interdependenzen in theoretischer und praktischer Perspektive berücksichtigt. Wo genau liegen die Anknüpfungspunkte zwischen den Themenfeldern und wie lassen sie sich argumentativ verbinden? Könnte oder sollte ein „Reframing“ Kommunaler Selbstverwaltung im Europäischen Integrationsprozess unter Governancegesichtspunkten erfolgen? Inwiefern bildet das Rechtsprinzip Kommunale Selbstverwaltung einen „Frame“ für Lokale Governance?

Governance in Verbindung mit Kommunaler Selbstverwaltung zu betrachten, heißt inhaltlich zwei Ansätze aufzugreifen, die auf den ersten Blick nur begrenzt kompatibel scheinen. Kommunale Selbstverwaltung verfügt in den nationalen Diskussionen der Rechts- und Politikwissenschaften über langjährige Traditionen, wogegen Governanceansätze facettenreich, neueren Datums und aus unterschiedlichsten Wissenschaftsbereichen sind. Die nachfolgenden Ausführungen gehen daher von einem konkret herzuleitenden Kern Lokaler Governance aus und versuchen, eine gemeinsame inhaltliche Schnittmenge zwischen dem Kommunalen Selbstverwaltungsgedanken und Governance aufzuzeigen.

Genauso wenig wie es eine allgemein gültige Definition für Governance bzw. Lokale Governance gibt, besteht eine allgemein gültige Theorie Kommunaler Selbstverwaltung. Daher wird dargestellt, wie sich in den Nationalstaaten Deutschland und Frankreich das Bild Kommunaler Selbstverwaltung im Zeitlauf wandelt. Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance als „Wahlverwandtschaft“ zu betrachten ist der Versuch, nationale Werte und Traditionen in den Zusammenhang mit einem Konzept zu stellen, das zwar als Modekonzept gilt, jedoch eine griffige verwaltungswissenschaftliche Konzeption zur Erklärung politischer Entwicklungen darstellen kann.

Was den Europäischen Integrationsprozess anbelangt, ist Europa mit seiner friedenssichernden Wirkung und seiner Völker verbindenden Funktion ein positiver Wert an sich. Der europäische Integrationsprozess setzt als Rahmen politischer Entwicklungen für die lokale Ebene Zeichen. Drei Aspekte sind mit dem Gedanken einer „Einheit in Vielfalt“¹ innerhalb Europas verbunden:

¹ Eigenständigkeit und Vielfalt, Integration und Gleichheit sind Elemente zentripetaler und zentrifugaler föderaler Entwicklung. Vgl. SCHULTZE, R.: Föderalismus, 1996, S. 156.

- (1) Die Vielfalt an Gestaltungsoptionen innerhalb des politischen Gesamtsystems, mit denen eine Anerkennungskultur nationaler Strukturen des Gemeinwesens verbunden ist.
- (2) Die Offenheit, Unterschiede zu benennen und vor einem theoretischen Hintergrund systematisch zu erfassen.
- (3) Das Betrachten bestehender Differenzen politischer Ordnungen mit dem Ziel des Lernens in Bezug auf künftigen Wandel und unter Wahrung dessen, was sich als stabil erwiesen hat².

Mit seinem Fokus auf Kommunale Selbstverwaltung als ersten wesentlichen Bezugspunkt setzt der vorliegende Beitrag ausschließlich bei den kleinsten Einheiten territorialer Organisation, den Gemeinden, an. Das Gemeindewesen wird als

„Resultat des ineinander verschränkten Prozesses von kommunaler Praxis und theoretischer Reflexion“³

gesehen. Innerhalb dieser Prozesse werden Kontroversen vor transnationalem Hintergrund aufgegriffen und mit dem Gedanken einer Weiterentwicklung unter Governancegesichtspunkten dargestellt. Die Gemeinden und Städte sind Integrationsfaktor der Europäischen Union mit eigenem Steuerungs- bzw. Governancepotential. Handlungsfähige kommunale Einheiten können aufgrund ihrer Bürgernähe ihren Beitrag zur Europäischen Integration leisten und angesichts der Globalisierung entsprechend ihrer historischen Entwicklung einen eigenen Beitrag zu Demokratie, Solidarität und Gemeinwohl in die Diskussion einbringen.⁴

Kommunale Selbstverwaltung kann leichtfasslich und nationenübergreifend definiert werden als

„verantwortungsbewusste und verantwortliche Regelung der örtlichen Angelegenheiten für und mit den Mitgliedern einer Gemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern“⁵.

Inhaltlich werden mit ihr und dezentraler Aufgabenwahrnehmung ein Bündel positiver Effekte⁶ verbunden:

Dies beginnt mit dezentraler Problembewältigung vor Ort und einer sachgerechten, dezentralen und bürgernahen Aufgabenerledigung. Daneben ist eine aktive Gestaltung der Politik durch die Mitwirkung und aufgrund der Initiative der Bürgerinnen und Bürger ein zentrales Argument, welches für die Kommunale Selbstverwaltung angeführt wird. Kommunale Selbstverwaltung umfasst den Aufbau einer Vertrauengemeinschaft, ge-

² Zum Modell europäischer Rechtskultur mit einem Verständnis von Recht, das Recht nicht ausschließlich als Machtgebot, sondern dessen Rückbindung auf normative Werte wie Gemeinwohl betont. STOLLEIS, M.: Europa, 2005, S. 37.

³ SCHÖBER, P.: Selbstverwaltung, 1999, S. 65.

⁴ „Je aktiver die kommunale Ebene in den europäischen Entscheidungsprozess eingebunden ist, um so mehr wird auch in der Reflexwirkung ihre integrative Rolle deutlich“ AMELN, R. VON: Rolle, 2004, S. 19.

⁵ Vgl. STAAK, M.: Entwicklungstendenzen, 1991, S. 69.

⁶ Entsprechende Grundlagen in der französischen Diskussion unter Betonung der identitätsstiftenden Funktion der Commune, bürgernaher Verwaltung und der Funktion der Gemeinde als „Keimzelle der Demokratie“. Vgl. MABILEAU, A.: Kommunalpolitik, 1996, S. 40 / S. 41 / S. 42.

gründet auf Solidarität und Toleranz⁷. Wesentlich ist der Gesichtspunkt der Demokratie⁸, der verknüpft ist mit Lernprozessen und dem Aufbau einer lokalen Solidargemeinschaft⁹. Positive Qualität Kommunaler Selbstverwaltung entsteht dadurch, dass sie in der Lage ist, die Selbstbestimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger zu sichern bzw. zu leisten.¹⁰ Solidarität innerhalb einer Gemeinschaft steht für ein Menschenbild, das dem Menschen sowohl eine individuale als auch eine soziale, verbundene Natur zuspricht. Die jeweils nächsthöhere oder nächstgrößere Gemeinschaft wie Familie, Nachbarschaft, die Kommune bis hin zum Staat und überstaatlichen Gemeinschaften, schützen das Recht des Einzelnen.¹¹

Konkret erfolgt im Rahmen dieser Arbeit die Darstellung von Modellen Kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland und Frankreich.¹²

In Deutschland erfährt Kommunale Selbstverwaltung historisch betrachtet eine Bedeutung im 19. Jahrhundert. Die Realisierung der Idee von Freiheit besteht im Spannungsfeld zweier Inhalte: Der Freiheit der Gemeinden *vom Staat* und der Freiheit der Gemeinden *im Staat*.¹³ Kommunale Selbstverwaltung zeigt sich in ihrer Entwicklung ferner als Sphäre der Selbstentfaltung und Weiterentwicklung von Ideen, beispielsweise dem Gedanken einer freiheitlichen Sphäre verbunden mit Rechtsstaatlichkeit, bis hin zur Entwicklung der Selbstverwaltung im demokratischen Werden.¹⁴

In Weiterentwicklung inhaltlicher Bezüge wird seit Jahrzehnten zu Recht in nationalem Rahmen auf die Gefährdung der Kommunalen Selbstverwaltung¹⁵ aufmerksam gemacht und umfangreiche Reformen werden angemahnt.

Frühzeitig wurden durch die Rechtswissenschaft - ausgehend von einer „Aushöhlung der Kommunalen Selbstverwaltung“ - einzelne Schutzmechanismen für die Kommunale Selbstverwaltung angesichts weitreichender Europäischer Integration diskutiert¹⁶. Zunehmend steht die Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums durch eine Einengung des finanziellen Spielraums der Kommunen im Vordergrund und weniger die Einschränkungen aufgrund eines Aufgabenentzugs durch übergeordnete

⁷ Zum Bestehen eines Beziehungsverhältnisses zwischen persönlicher Freiheit und Teilhabe des Einzelnen an der Gemeinschaft als übergeordnetem Verband in historischem Bezug. Vgl. KLAGES, H.: *Selbstverwaltung*, 1983, S. 43.

⁸ ALEXIS DE TOCQUEVILLE gilt als „Entdecker“ moderner Demokratie. Demokratie als theoretischer Untersuchungsgegenstand und Teil der Staatstheorie vgl. MARTI, U.: *Wirkungsgeschichte*, 2004.

⁹ MENTZ, U.: *Weg*, 2004, S. 24 ff.

¹⁰ Dies umfasst die Kontrolle der Verwaltenden und die Partizipation der Verwalteten. Vgl. GRAUHAN, R.: *Verwaltung*, 1970, S. 374 ff.

¹¹ WICHMANN, J.: *Subsidiarität*, 1998, S. 8 / 9. Vgl. WEBER, B.: *Subsidiaritätsprinzip*, 2004, S. 208.

¹² MABILEAU spricht von „gouvernement local“, das in der deutschen Ausgabe seiner Schrift mit „lokale Selbstverwaltung“ übersetzt wird. Vgl. MABILEAU, A.: *Kommunalpolitik*, 1996, S. 7 / 8. Die Bezeichnung „lokale Selbstverwaltung“ oder auch Kommunale Selbstverwaltung wird für die nachfolgenden Ausführungen für das französische kommunale System übernommen, ohne dass eine inhaltliche Gleichsetzung mit dem deutschen kommunalen System oder Kommunaler Selbstverwaltung nationaler Prägung erfolgt.

¹³ Vgl. SCHÖBER, P.: *Selbstverwaltung*, 1999, S. 51 / 52.

¹⁴ DREIER unterscheidet in bezug auf die dynamische Entwicklung von Selbstverwaltungskonzeptionen in europäischen Kontext unterschiedliche Entwicklungsstufen als Ergebnis eines historischen Prozesses. Kommunale Selbstverwaltung ist kein Endpunkt, sondern Teil laufender Fortentwicklung. Vgl. DREIER, V.: *Faktor*, 1997, S. 88 ff.

¹⁵ Stv. STERN, K.: *Europäische Union*, 1996, S. 27 ff. Inhaltlich zur europäischen Entwicklung vgl. EUROPABÜRO DES DEUTSCHEN STÄDTETAGES (Hrsg.): *Jahresbericht*, 2004.

¹⁶ Ausführlich MARTINI, A.: *Gemeinden*, 1998, S. 134 ff.

Ebenen¹⁷. Insbesondere mangelnde finanzielle Ressourcen¹⁸ schränken Handlungsräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen ein. In Diskussionen wird darüber hinaus die Beeinträchtigung der kommunalen Ebene im Prozess der „Globalisierung“ des lokalen Handlungsrahmens betont¹⁹.

Die gemeindliche Entwicklung erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden in Deutschland mehr als territoriale Unterteilungen des Staates sind. Ein politisch starkes System Kommunaler Selbstverwaltung²⁰ ist der Ausgangspunkt für das Gestalten und Sicherstellen des politischen, sozialen und kulturellen Raumes der Gemeinde.²¹ Wesentlich ist über Konzepte der Erneuerung das politische System vor Ort flexibler, offener, transparenter und glaubhafter zu gestalten. In Konsequenz werden Entwicklungsmöglichkeiten relevant, welche die Tragfähigkeit der Konzeption Kommunale Selbstverwaltung insgesamt erhöhen.²²

Die kommunale Ebene ist in Deutschland und Frankreich denselben Tendenzen²³ wie einer sich ändernden Sozialstruktur, der absehbaren demographischen Entwicklung, der sich wandelnden Wirtschaftsstruktur oder der Globalisierung²⁴, ausgesetzt. Die Gemeinden stehen vor entsprechenden praktischen Herausforderungen, zu deren Lösung mittel- und langfristig orientierte Reformansätze zwischen Bewahrung und Fortschritt erforderlich sind. Ausgehend vom Grundgedanken der Republik als unteilbare Einheit wurde in Frankreich lange gezögert, die Akteure und kommunalen Institutionen als Gesamtheit anzuerkennen.

Die lokale Ebene und das lokale System fand in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts Aufmerksamkeit, bzw. ab 1982 mit einer Anerkennung der lokalen Sphäre insgesamt.²⁵ Vorangegangen war eine Stellung des Staates als Träger der Gemeininteressen, der den politischen Bereich kontrollierte. Prägend war eine diachronische

¹⁷ Weiteres Stichwort der Diskussion ist der „goldene Zügel“. Ausführlich SAUBERZWEIG, D.: Entwicklungstendenzen, 1991, S. 53 f.

¹⁸ Einengung des finanziellen Spielraums vgl. SOMMERMANN, K.: Kommunen, 2005, S. 68., Entwicklung kommunaler Einnahmen und Ausgaben und Ursachenanalyse vgl. SCHWARTING, G.: Haushaltskonsolidierung, 2006, S. 50 – 53, DSIGB (Hrsg.): Dokumentation No. 48, 2005, S. 7/8.

¹⁹ Vgl. PAMME, H.: Selbstverwaltung, 2004, S. 92.

²⁰ Zur Rolle lokaler Verwaltung in einzelnen Politikbereichen BÖNKER, F. / WOLLMANN, H.: Role, 2004, S. 4 ff.

²¹ Das Wesen der Gemeinde ist mehr als örtlicher Zusammenhalt. Von Bedeutung ist eine Identifizierung mit der rechtlich verfassten Gemeinde. Vgl. PÜTTNER, G.: Zukunft, 2005, S. 303.

²² Kritisch ELLWEIN, T.: Selbstverwaltung, 1998, S. 38.

²³ Daten zur Demographie vgl. Statistisches Bundesamt www.destatis.de - (05.07.2007) bzw. www.statistikportal.de - (05.07.2007). Eine Internetplattform für vielfältige Informationen und Praxishilfen für Kommunen u. a. zum Wohnen im Alter bietet das Forum Seniorenarbeit in NRW unter www.forum-seniorenarbeit.de - (05.07.2007). Vierteljährlich erscheint die Informationsschrift "Demographische Forschung aus erster Hand" des Max-Planck-Institutes für demographische Forschung www.demografische-forschung.org - (05.07.2007). „Zukunftsradar 2030“ ist ein Projekt der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz, das für die Auswirkungen des Demographischen Wandels erste Handlungsstrategien entwickelt. www.zukunftsradar2030.de - (05.07.2007).

²⁴ Die Gemeinden können eine Rolle als „mitgestaltendes Subjekt“ und „Bindeglied zwischen Globalisierung und Lokalisierung“ einnehmen. AMELN, R. VON: Rolle, 2004, S. 31.

²⁵ MABILEAU, A.: Kommunalpolitik, 1996, S. 7. Vgl. zu den originären politisch-gouvernementalen Kapazitäten der Gemeinden auch die Ausführungen von EBERLEIN, B.: Abschied, 1997, S. 67.

Sichtweise mit Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie, welche auf einem Normen- und Kontrollsysteum beruhten und lange Zeit lokale Interessen und deren Einbettung in eine Gemeinwohlkonzeption nicht berücksichtigt haben.²⁶ Die begriffliche Referenz auf „Kommunale Selbstverwaltung“ mit Blick auf Frankreich und Deutschland wird nicht inhaltlich synonym genutzt, sondern ist Ausgangspunkt dafür, die spezifischen Entwicklungspfade des französischen und deutschen Systems herauszuarbeiten.²⁷

Als zweiter bedeutender Bezugspunkt wird die theoretische Diskussion um Governance im Hinblick auf die kommunale Ebene aufbereitet und es werden Schnittmengen zwischen Lokaler Governance und Kommunaler Selbstverwaltung dargestellt.

Vor dem Hintergrund der europäischen Integrationsentwicklung wird die kommunale Ebene als Teil des europäischen Mehrebenensystems und europäischer Verflechtungs- und Verschränkungszusammenhänge der politischen Ebenen unter dem Gesichtspunkt „Lokale Governance“ thematisiert. Hierzu werden bestehende Governanceansätze als Erklärungs- oder Erläuterungsmodi herangezogen.

Die Entwicklung des Bezugsrahmens Lokaler Governance erfolgt über zwei Zugänge:

- (1) Bezugssrahmen von Governance im lokalen politischen System:
Hierunter wird die gebietskörperschaftlich - gemeindliche, institutionelle²⁸ und die lokale gemeindliche politische Dimension verstanden. Das lokale politische System wird beleuchtet im Hinblick auf Elemente von Governance. Von Bedeutung ist der Zusammenhang, in dem Governance diskutiert wird und die Frage, was sich jeweils inhaltlich und konzeptionell hinter der Begrifflichkeit „Governance“ auf lokaler Ebene in gemeindlichem Bezugsrahmen verbirgt.
- (2) Europäischer Bezugsrahmen der Governance-Diskussion:
Der europäische Bezugsrahmen umfasst die Betrachtung des Gesamtsystems mit kommunalen, regionalen, nationalen und supranationalen Institutionen und Ebenen.²⁹ Mit dem Mehrebenenansatz entsteht das Bild einer vertikalen Teilung und Gliederung in Ebenen, die einen erweiterten Bezugsrahmen für die Ausführungen der Arbeit darstellt. Vor dem Hintergrund der bestehenden Governanceansätze wird untersucht, inwieweit bei der zugrunde liegenden Logik des europäischen Gesamtsystems³⁰ die kommunale Ebene Berücksichtigung gefunden hat bzw. argumentativ finden kann.

²⁶ MABLEAU, A.: Kommunalpolitik, 1996, S. 16 / S. 18.

²⁷ „Lokales System“ bezeichnet in der französischen Entwicklung die dreifache territoriale Verwaltung der Regionen, Départements und der Kommunen. MABLEAU, A.: Stadt, 1993, S. 64.

²⁸ Der Begriff der institutionellen Dimension rekurriert auf einen politischen und dynamischen Institutionenbegriff, der eine „Institution“ als ein in einer Gesellschaft anerkanntes Regelsystem begreift. Institutionen lenken das Verhalten des Einzelnen und haben koordinierende Funktion, um kollektives Handeln zu ermöglichen. Vgl. Definition BENZ, A.: Institutionentheorie, 2004, S. 19.

²⁹ Seit den 80er Jahren hat sich ein Wandel vollzogen. Die Entwicklungslinien zu einem „Europa der Kommunen“ war nach dem Leitbild des „Europa der Regionen“ entstanden, mit dem auf die Bedeutung subnationaler Einheiten aufmerksam gemacht wurde. Vgl. HEBERLEIN, H.: Europa, 1995, S. 9 ff. und RENGELING, W.: Garantie, 1990, S. 29.

³⁰ Wird von „europäischem Bezugsrahmen“ gesprochen, dann bezieht sich dieser für die Untersuchung immer auf alle Ebenen des europäischen Systems, begonnen bei der kommunalen, der regionalen, nationalen und der supranationalen Ebene.

Die Arbeit setzt dazu an, die Governance thematik der kommunalen und der europäischen Diskussion zu verknüpfen. Thematisiert werden rechtliche und politische Strukturen der Governance, durch welche in der Praxis aktuelle Politiken gestaltet und effektiver umgesetzt werden können.

Folgende vier Fragenkreise geben den Rahmen der Ausführungen vor:

- 1 Wie kann innerhalb der Nationalstaaten vor dem Hintergrund zunehmender Verflechtung ein dynamisches Konzept Kommunaler Selbstverwaltung unter Berücksichtigung Lokaler Governance dargestellt werden? ³¹
- 2 Wie harmonisieren die Verflechtungsmöglichkeiten zwischen der kommunalen Ebene und höheren Ebenen mit den Konzepten Kommunaler Selbstverwaltung und Lokaler Governance?
- 3 Wie wandelt sich der Blick auf Lokale Governance³² und Kommunale Selbstverwaltung unter Berücksichtigung des Einflusses der europäischen Integrationsprozesse?
- 4 Welche Erkenntnisse ergeben sich für Governancekonzeptionen und Kommunale Selbstverwaltung unterschiedlicher nationaler Prägungen? Welcher neue Begriff von "Lokaler Governance" i. S. von Steuern, Regeln, Teilhabe und institutioneller Systemorientierung ergibt sich speziell für die Kommunen im europäischen Gesamtkontext?

Die Einbeziehung der Governancegesichtspunkte bietet umfangreichen Nutzen, der zum einen in den Governanceansätzen selbst liegt, zum anderen durch deren Anbindung an die Kommunale Selbstverwaltung entsteht.

Was die inhaltliche Verknüpfung von Governance und Kommunaler Selbstverwaltung betrifft, bietet sie sich mit den folgend aufgeführten Argumenten an:

³¹ Dies schließt eine Aufarbeitung des Governancegedankens in Relevanz zur kommunalen Ebene und zur Kommunalen Selbstverwaltung ein.

³² Auch der Begriff Lokale Governance wird von der kommunalen rein gebietskörperschaftlichen Sicht und Bezogenheit gelöst und erfährt eine Erweiterung um die vertikale Perspektive. Rechts- oder Verfassungssysteme werden nicht als statische, sondern als dynamische Ordnungsmuster betrachtet.

Tab. 1 – Nutzen der Anbindung der Paradigmen Kommunale Selbstverwaltung und Governance

Mögliche Vorteile	Inhaltliche Erläuterung
Verknüpfung von politikwissenschaftlicher und juristischer Betrachtungsweise	Eine detaillierte Bindung und Abwägung von politikwissenschaftlicher (Governance) und juristischer Sichtweise (Kommunaler Selbstverwaltung) fand bisher noch nicht statt. Kommunales Handeln steht unter dem Gesichtspunkt der Legitimation, die durch den rechtlichen Rahmen vermittelt wird, insofern untersteht auch Lokale Governance einer rechtlichen Bindung, welche zu erfassen ist.
Verengung, Zusammenführung und Weiterentwicklung der theoretischen Konzeption von Governance aus kommunaler Perspektive	Über das Bewusstwerden der Zusammenhänge zwischen horizontaler und vertikaler Sichtweise wird die Bedeutung von Kooperation und Interessenausgleich gestärkt. Der Governancediskussion gelingt es, auf die Funktionslogik und Steuerungszusammenhänge des europäischen Systems hinzuweisen und diese zu untermauern. ³³
Erfassung vertikaler, ebenen-übergreifender Bezüge und horizontaler Bezüge des lokalen Systems	Es entsteht ein erweiterter Fokus auf das europäische System. Die tatsächliche Funktions- und Wirkungsweise wird unter kommunalem Bezug reflektiert. Verflechtungszusammenhänge und Einflussmöglichkeiten werden dargestellt. Mehrere Erklärungsebenen werden erfasst und unter dem Gesichtspunkt des Governanceparadigmas integriert. Zu unterlegen ist, ob und in welchem Umfang das kommunale Selbstverwaltungsparadigma durch Mehr- und Überörtlichkeit eine Erweiterung erfahren kann.
Erfassung unterschiedlicher politischer Dimensionen	Neben Polity-Aspekte als institutionenorientierte Gesichtspunkte, treten Politics-Aspekte, wie sie sich durch die Sicht auf politische Prozesse oder Verfahren politischer Entscheidungsfindung ergeben.
Prozesse und Dynamik	Prozesshaftigkeit und dynamische Elemente der lokalen Ebene werden in den Vordergrund gerückt im Vergleich zu einer rein auf rechtliche Rahmenbedingungen fokussierten Sichtweise. Auch die Europäische Integration wird prozessorientiert als „ermöglichende“ Struktur gesehen, welche neue Einflussmöglichkeiten für die Kommunen bieten kann.

³³ Zur zunehmenden Bedeutung vertikaler Beziehungen MANGIAMELI, S.: Role, 2006, S. 461.

Mögliche Vorteile	Inhaltliche Erläuterung
Nationenübergreifender Blickwinkel auf Lokale Governance und Kommunale Selbstverwaltung	Dadurch, dass sowohl die vertikale als auch die horizontale Dimension von Lokaler Governance wahrgenommen wird und bei der horizontalen Dimension gleichzeitig das deutsche und das französische Modell, eröffnet sich eine nationenübergreifende Perspektive.
Entwicklung eines Rahmen- oder Basiskonzepts kommunaler Einbindung in höherstufige Politikprozesse	Ausgehend von den Verfassungen / historischen Entwicklungen in Frankreich und Deutschland und bestehenden Parallelen / Divergenzen soll der Frage nach einem Rahmen- oder Basiskonzept von Einbindungsmechanismen der Kommunen in das europäische Gesamtsystem nachgegangen werden.
Konkretisierung horizontaler und vertikaler Lokaler Governance in der Zusammenschau mit der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung	Ergänzend zur nationenübergreifenden Perspektive erfolgt eine europäische Sicht auf Kommunale Selbstverwaltung, wie sie in der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung angelegt ist. Die Anbindung erfolgt an die im nationalen Kontext erörterten Kriterien Lokaler Governance.

Quelle: Eigene Ausarbeitung und Darstellung.

Im Ergebnis soll durch die Kombination eines politikwissenschaftlichen Ansatzes wie dem Governancegedanken und der Kommunalen Selbstverwaltung eine Zusammenschau möglich werden. Die politikwissenschaftliche Aufarbeitung der lokalen Governance-Diskussion bildet den Rahmen, um zu einem Verständnis europäischer Entwicklung zu kommen. Die Übergänge innerhalb der rechts- und politikwissenschaftlichen Zugänge sind fließend, denn neben politikwissenschaftlichen Argumenten tritt beispielsweise eine rechtswissenschaftliche Komponente, welche sich auch mit der konkreten Umsetzung der europäischen Integrationsbemühungen in europäisches oder nationales Recht befasst.³⁴

Die vorangegangenen Ausführungen führen auf die der Arbeit zugrunde liegende Ausgangsthese hin, dass sich für die Betrachtung der Bedeutung der kommunalen Ebene im europäischen Gesamtsystem der Blickwinkel auf Kommunale Selbstverwaltung nationaler Prägungen ändern und erweitern muss. Dazu wird argumentiert, dass es zu einer inhaltlichen Verschiebung und Betonung von und auf Elementen kommt, wie sie im Rahmen der Governanceansätze aktuell sind. Wie sich die Zusammenhänge und das Zusammenspiel zwischen Kommunaler Selbstverwaltung und Lokaler Governance innerhalb des europäischen Gesamtsystems gestalten, wie und an welchen Stellen sich die Konzepte anbinden lassen, wird im Rahmen dieser Arbeit erörtert.

³⁴ JOERGES nennt als einen Gesichtspunkt neuerer Entwicklung im Bereich des Rechts die Karriere des Mehrebenenansatzes. In der konstitutionellen Debatte solle die Rechtswissenschaft den Fokus stärker auf eine heterarchische institutionenorientierte Sichtweise legen. Vgl. JOERGES, C.: Law, 2002, S. 28 ff.

Statt Abgrenzung einzelner Wissenschaftsbereiche erfolgt ein Hinschauen, das ohne „Gleichmacherei“ das Verbindende betont. Der Governancegedanke kann an dieser Stelle als Vehikel dienen, mit dem ein bewusster Blick auf die Ausprägungen der nationalen Systeme angesichts unterschiedlicher historischer, juristischer und politischer Entwicklungslinien ermöglicht wird.³⁵

2 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Die Gliederung der Arbeit folgt der Argumentation der bisherigen Ausführungen. Der Bezugsrahmen (Gliederungspunkt II 1 – 3) des Governanceparadigmas stellt die Governancediskussion in unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen dar und zeichnet den Governanceansatz aus Sicht des lokalen politisch-administrativen und des europäischen Systems nach. Ziel ist es, Lokale Governance als Anbindung von horizontaler, lokaler und vertikaler Mehrebenen- und Netzwerkperspektiven zu verorten.

Lokale Governance und Kommunale Selbstverwaltung werden in nationalen Verwaltungs- und Institutionensystemen thematisiert (III A) und es wird auf die kommunalrelevanten Steuerungs- und Wirkungsmechanismen eingegangen. Bedeutsam sind die spezifischen Entwicklungslinien, Merkmale und Modelle der jeweiligen Nationalstaaten (Gliederungspunkt III). Speziell bei der Deskription des deutschen Modells Kommunaler Selbstverwaltung wird auf bedeutende Modelle, wie das klassische Modell, aber auch auf Weiterentwicklungen, wie das Kompensationsmodell oder das Funktionale Modell eingegangen. Kompensationsmodell und Funktionales Modell stellen in der nationalen Diskussion Mindermeinungen dar. Ihr Beitrag ergibt sich dessen ungeachtet argumentativ für die europäische Dimension der Diskussion und nicht im Sinne einer „Reanimation“ für eine nationale Erörterung. Der Blick sowohl auf das deutsche als auch auf das französische Modell ist an dieser Stelle aufschlussreich, da die Unterschiede in Rolle und Funktion des Staates, bezogen auf die Gemeinden, deutlich werden. So steht historisch betrachtet auf französischer Seite eine Durchdringung und Betonung des Staates, auf deutscher Seite dagegen historisch Form und Umfang einer Abgrenzung der kommunalen Ebene vom Staat.

Vertiefend wird das Steuerungsgefüge zwischen Staat und Gebietskörperschaften aus kommunalem Blickwinkel betrachtet. In einem dritten Schritt wird auf die Eigendynamik und mögliche Selbststeuerungsmechanismen der beiden lokalen Systeme in Frankreich und in Deutschland eingegangen. Das Ziel besteht nicht darin, eine schließende Betrachtung unter dem Gesichtspunkt von Konvergenz oder Divergenz herbeizuführen, sondern über die Betonung der Eigendynamik der lokalen Systeme eine spätere Verknüpfung von lokal orientierten Governanceansätzen mit Ansätzen im europäischen Bezugsrahmen schaffen zu können. Der argumentative Weg führt über historische Entwicklungslinien in den Nationalstaaten. Lokale Governance und die Dynamik der nationalen Systeme wird aus ihrer nationalstaatlichen Tradition heraus dargestellt. Hierbei ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten die Beteiligung der Bürger und ihre Einbeziehung in das lokale politische System relevant und wird herausgearbeitet. Die Einbindungsprozesse zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung sind auch im

³⁵ Kritisch zur Frage der prinzipiellen Vergleichbarkeit unterschiedlicher kommunalpolitischer Systeme vgl. GILBERT, C.: Aspekte, 1988, S. 14 ff. Konkrete Darstellung des Umfanges und der Unterschiedlichkeit des institutionellen Rahmens WOLLMANN, H. / BOUCKAERT, G.: State, 2006, S. 15 / 16.

Zusammenhang mit Verwaltungsreformen – insbesondere der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente oder neueren Ansätzen wie „Public Governance“ oder „Local Modern Governance“- zu beurteilen. Denn hierbei stellt sich die Frage der Auswirkungen der Neuen Steuerungsinstrumente auf die Bürgerbeteiligung und das lokale System in besonderer Weise. Auch das Verhältnis von Rat zu Verwaltung wird näher betrachtet. Das „strenge Modell“ Kommunaler Selbstverwaltung wird geöffnet für Argumente der politikwissenschaftlichen Diskussion, welche es ermöglichen, Elemente wie Demokratie und ihre Bedeutung³⁶ sowohl vor einem nationalen als auch vor einem europäischen Hintergrund zu diskutieren.

Ziel der zugrunde liegenden Fragestellung ist, zu erfassen, inwieweit idealtypische Modelle der kommunalen Ebene kommunale Selbststeuerungsmechanismen betonen. Bedeutsam ist, inwieweit sich aus der Betrachtung einzelner bereits bestehender Modelle und deren Spiegelung in kommunaler Realität, Optionen im Hinblick auf eine Weiterentwicklung Kommunaler Selbstverwaltung ableiten lassen.

Im Ergebnis lässt sich eine gemeinsame Schnittmenge von Kommunaler Selbstverwaltung und lokalem Governanceansatz ableiten, wobei ebenso kritische Bereiche des Zusammenwirkens von Governance und Kommunaler Selbstverwaltung bestehen.

Die Darstellung von Lösungs- und Gestaltungsoptionen im lokalen politisch-administrativen System schließen die Ausführungen dieses Kapitels.

Gliederungspunkt B fügt den zunächst auf die nationalen Rahmen bezogenen Ausführungen die europäische Ebene hinzu und befasst sich mit der Frage, wie Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance im europäische Verwaltungs- und Institutio-nensystem verortet sind. Wie funktionieren kommunale Interessenwahrnehmung und Beteiligungsmechanismen auf europäischer Ebene? In Abschnitt B 1 gewinnt die Illustration von Verknüpfungen und Einflusswegen zwischen Ebenen und Akteuren an Bedeutung. Interessenvertretung, wie sie einerseits über institutionalisierte Interessenvertretung wie den Ausschuss der Regionen stattfindet, aber auch verbandliche Wege der Interessenwahrnehmung, werden aufgegriffen und unter dem Gesichtspunkt Lokaler Governance diskutiert.

Eine Würdigung unter dem Aspekt der inhaltlichen Bestimmung und Zuordnung der Interessenvertretung ist bedeutsam. Entscheidend wird, wie gemeindliche Interessenvertretung von der Vertretung von Partikularinteressen abzugrenzen ist oder abge-

³⁶ Für das Hintergrundverständnis des demokratieorientierten Diskurses sind die drei normativen Modelle von HABERMAS von Bedeutung, welche unterschiedliche Verständnisse der Rolle des demokratischen Prozesses bei staatsbürgerlichen Konzeptionen veranschaulichen. Die republikanische Konzeptualisierung von Staat und Gesellschaft betont die politische Meinungs- und Willensbildung der Bürger und sieht die Gesellschaft im Staat eingebettet. Demokratie wird mit politischer Selbstorganisation der Gesellschaft in Verbindung gebracht. Die liberale Auffassung betont die Überbrückbarkeit der Trennung von Staatsapparat zu Gesellschaft und die Normierung der Wirtschaftsgesellschaft. Als drittes Modell setzt HABERMAS die Diskurstheorie, mit der er das liberale und das republikanische Modell verbindet und auf neue Weise zusammenfügt. Der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess wird zentral. Wichtiges Element ist, dass die Verwirklichung einer deliberativen Politik von der Institutionalisierung von Verfahren abhängt, die als Verständigungsprozesse gesehen werden. HABERMAS, J.: Modelle, 1972, S. 11 – 24. Klassische Demokratietheorie verbunden mit der Idee „einer über Gesetze programmierten Selbsteinwirkung“ und darin enthaltenen Schranken HABERMAS, J.: Volkssouveränität, MERKUR, 1989, S. 471.

grenzt werden kann, indem dargelegt wird, in welchem Umfang sie gemeinwohlorientierte Interessen³⁷ vertritt.

Abschnitt B 2 analysiert, welche grundlegenden Mechanismen und Verknüpfungen der Beeinflussung zwischen europäischer und kommunaler Ebene bestehen. Es handelt sich hierbei zunächst um eine Darstellung der europäischen Normsetzung unter Governance- und Steuerungsgesichtspunkten. Relevant sind daneben auch „weiche“ Mechanismen, wie Konsultationsprozesse, oder die mit dem Weissbuch Europäisches Regieren verbundenen kommunalrelevanten Instrumente. Die einzelnen Instrumente werden aufgezeigt und hinsichtlich ihrer Relevanz bewertet.

In Abschnitt C werden Weiterentwicklungen und Perspektiven der Kommunalen Selbstverwaltung auf supranationaler Ebene und ihre Implikationen für die Kommunen untersucht. Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance werden als Elemente transnationalen Wandels und transnationaler Integration betrachtet. Beide Begriffe werden aus diesem Grunde in das Gefüge des europäischen Integrationsprozess gestellt und als Elemente des strukturellen Wandels im Zusammenhang mit Verfassungs- und Reformvertrag sowie transnationalen Integrationsprozessen erörtert.

Zunächst werden die Wegmarken zwischen Verfassungsvertrag und Reformvertrag mit Blick auf den jeweiligen Kommunalbezug dargestellt. Was hätte sich durch die Inhalte des Europäischen Verfassungsvertrags für die Gemeinden und ihre Kompetenzen geändert? Welche Mechanismen der Beteiligung bzw. der Kompensation sind darin enthalten und wie sind diese zu bewerten? Ist zum jetzigen Zeitpunkt eine Übernahme in den Reformvertrag ersichtlich?

Als weiterer Gesichtspunkt einer europäischen Weiterentwicklung wird auf die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung (ECKS) eingegangen, die unter mehreren Gesichtspunkten vor dem Hintergrund transnationaler Europäischer Integration von Interesse ist:

- (1) Sie öffnet den national orientierten Fokus von Frankreich und Deutschland um eine übergreifende Perspektive und ist insofern relevant, als sie Elemente enthält, die einen aus Abstimmungsprozessen entstandenen „Mindeststandard“ Kommunaler Selbstverwaltung und Lokaler Governance darstellen.
- (2) Die Thematisierung der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung verdeutlicht, dass ein lediglich auf die Mitgliedstaaten der Union retrospektivisch orientierter Blickwinkel in Fragen Lokaler Governance und Kommunaler Selbstverwaltung zu eng ist. Diese Anschauung wird weiterführend gestützt und unterlegt durch das Praxisbeispiel zur Entstehung Lokaler Selbstverwaltung und Lokaler Governance in Bosnien und Herzegowina.

In Konsequenz stellt die Befassung mit der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung eine Überleitung in weiterem Rahmen eine Konkretisierung hin zu Gliederungspunkt C 3, dem Praxisbeispiel zu Fragen des Aufbaus kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen und Lokaler Governance in Bosnien und Herzegowina, dar.

Methodisch erfolgt für Bosnien und Herzegowina eine Orientierung an den für Frankreich und Deutschland erarbeiteten Kriterien und Inhalten Lokaler Governance und Kommunaler Selbstverwaltung und eine Orientierung an den Inhalten der Europäi-

³⁷ Es wird ein Gemeinwohlbegriff zugrunde gelegt, bei dem das Gemeinwohl nicht von einem „wissen- den Staat“ a priori festgelegt wird, sondern bei dem Prozesse zu Gemeinwohl führen. Dies kann über formelle Mechanismen geschehen, über interagierende Akteure bzw. Elemente direkter Demokratie.

schen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung in ihrem lokalen Governancebezug. Diese Vorgehensweise soll es ermöglichen systematisiert darzustellen, wie Lokale Selbstverwaltung und Lokale Governance in Bosnien und Herzegowina als postjugoslawischer Nachkriegsgesellschaft verwirklicht werden, welche Aspekte Berücksichtigung gefunden haben bzw. auf welche Bereiche künftig ein besonderes Augenmerk gelegt werden muss.

Die Anbindung an die Europäische Union und den Europarat erfolgt im Falle Bosnien und Herzegowinas dadurch, dass sich das Land in einem Annäherungsprozess an die Union befindet und dass Europäische Kommission und Europarat im Hinblick auf die als notwendig erachteten Reformziele eng kooperieren.

Die Schlussbetrachtung (Gliederungspunkt IV) fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und versucht einen Ausblick in theoretischer Hinsicht im Sinne eines Lokalen Governanceansatzes zu geben, der die wesentlichen Aspekte Lokaler Governance und Kommunaler Selbstverwaltung zusammenfasst und bündelt. Aus dem Zusammenfügen der Überlegungen resultiert eine Sichtweise, die nicht tagespolitische oder tagesaktuelle Positionen widerspiegelt, sondern konkrete Verantwortlichkeiten zu klären und zu begründen sucht. Die Ausgangsthese wird mit Argumenten unterlegt und dargestellt, wie Kommunale Selbstverwaltung und Lokale Governance durch die Gesamtschau eine jeweilige Erweiterung erfahren können und an welchen Inhalten die Erweiterung konkret ansetzt.

Was die Methodik der Arbeit anbelangt, so ist vorab festzuhalten, dass die kommunale Ebene oder das lokale politisch-administrative System im europäischen System in politikwissenschaftlicher vertikaler Perspektive in den Bereichen empirische Befunde und theoretische Analyse wenig bearbeitet ist und fächerübergreifende Analysen nur in geringem Umfang stattfinden.

Als notwendig hat es sich für die Bearbeitung erwiesen, die Fragen zur Entwicklung Kommunaler Selbstverwaltung und Lokaler Governance auf ein breites Fundament politischer Theorienkonzeptionen zu stellen. Hinter konkreten rechtlichen Strukturen öffnen sich Türen zu Grundsatzfragen des Verfassungsstaates wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder auch nach staatsleitenden Prinzipien und Leitbildern, welche in die Ausführungen eingebunden werden.

Vor diesem abstrakten Hintergrund zieht sich wie ein roter Faden die Anbindung und Wechselwirkung zwischen Governance und Kommunaler Selbstverwaltung als Rechtsprinzip durch die Arbeit. Es entsteht ein methodisches Spannungsfeld, das bereits daraus resultiert, dass ein politik- und verwaltungswissenschaftlicher Ansatz in Beziehung zu einem Rechtsprinzip wie Kommunale Selbstverwaltung gesetzt wird. Notwendigerweise erfolgt stets eine Positionsbestimmung zwischen den einzelnen, theoretischen Modellen und der Bezugnahme auf die kommunale Praxis. Die theoretischen Zugänge von Governance, die Plausibilisierung von Governance über Leitbilder auf gemeindlicher Ebene, die Funktion von Kommunaler Selbstverwaltung als rechtlichem institutionellem Rahmen kommunalen Handelns, und gleichzeitig die argumentative Berücksichtigung von Modellen Kommunaler Selbstverwaltung, welche ursprünglich an bestehenden Differenzen zwischen Selbstverwaltungsrecht und kommunaler Praxis ansetzen, erfordern besondere Beachtung. Die einzelnen Gliederungspunkte greifen diese Aspekte mehrfach und jeweils gesondert auf.

Der Blick über den nationalen „Tellerrand“ hinaus erfolgt im Zusammenhang mit der Analyse kommunaler Strukturen in den beiden Nationalstaaten Frankreich und Deutschland. Jeder Ansatz, der einen vergleichenden Anspruch enthält stößt sich bei rechtlichen Fragen an der Äquivalenz, was ein weiteres Spannungsfeld verdeutlicht: Terminologie und Rechtsdogmatik sind national geprägt und es besteht jeweils eine eigene Rechtssprache, die vor einem heterogenen geschichtlichen und (rechts-) kulturellen Hintergrund steht. Auch für die Wahrnehmungen politischer oder rechtlicher Entwicklungen besteht die Gefahr einer Wahrnehmung nach nationalen Mustern.³⁸ Die Aufgabenstellung wird aus diesem Grund dahingehend bearbeitet, dass die Rechtsordnungen lediglich schwerpunktbezogen betrachtet werden, und der nationalstaatliche Bezug stets gewahrt bleibt. Maßgebliche Referenzpunkte sind die verfassungsrechtlichen Regelungen, die vor ihrem historischen Entwicklungshorizont entfaltet werden.

Insgesamt ist die Methodik der Arbeit analytisch deskriptiv unter Verwendung und Analyse von Primär- und Sekundärliteratur. Relevante Monographien, Zeitschriften, Periodika, Veröffentlichungen Europäischer Institutionen und ergänzend Stellungnahmen kommunaler Verbände, welche Teil der rechtswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Diskussion sind, werden herangezogen. Insgesamt ist die Verfügbarkeit an Literatur in den einzelnen Wissensbereichen sehr heterogen. Einzelne Themen, wie das Subsidiaritätsprinzip oder Föderalismus sind einerseits umfangreich bearbeitet, erleben jedoch andererseits in regelmäßigen Zeitabständen eine Renaissance ange-sichts neuerer Entwicklungen.³⁹ Weitere Bereiche, wie beispielsweise die Entwicklung lokaler Selbstverwaltungsstrukturen in Bosnien sind bisher in der Literatur lediglich unzureichend aufgearbeitet worden und in dem darzustellenden europäisch-lokalen Governancebezug „Neuland“.

Lohnend ist, dass sich bezogen auf die integrationstheoretischen Ansätze und speziell zu Fragen von Demokratie und Legitimität im WorldWideWeb eine eigene „supranationale“ Diskussionskultur entwickelt. Die Beiträge veranschaulichen die lebhafte Diskussion über europäische Themen und Theoriengruppen. Ähnliches gilt für die Darstellung einzelner Positionen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Entwurfs des Europäischen Verfassungsvertrages, welche seitens des Europäischen Konvents in bisher nicht gekannter Weise öffentlich gemacht worden sind. Zeitnah und inhaltlich transparent lässt sich die Entwicklung kommunalrelevanter Projekte, beispielsweise der Aufbau eines Subsidiaritätsnetzwerkes seitens des Ausschusses der Regionen oder politische Prozesse, wie in nationalem Rahmen die Föderalismusreformen I und II, im WorldWideWeb nachvollziehen.

Auch die landesbezogene Entwicklung Bosnien und Herzegowinas wird auf den offiziellen Seiten des Europarat, der Europäischen Kommission und Nichtregierungsorganisationen dokumentiert, so dass für Bosnien und Herzegowina soweit vorhanden ebenfalls auf Dokumente des WorldWideWeb zurückgegriffen wurde. Sich mit diesen

³⁸ Zur Methodik der Rechtsvergleichung grundlegend und kritisch BRAGA, S.: Methode, 1983, S. 99 / 100 / 103.

³⁹ Die Föderalismusdiskussion wurde durch die Rede des ehemaligen Außenministers FISCHER an der Humboldt Universität in Berlin erneut angestoßen, das Subsidiaritätsprinzip erfuhr eine erneute Bedeutung im Vorfeld der Arbeiten des Verfassungskonvents. Föderalismusdiskussion vgl. FISCHER, J.: Staatenverbund, 2000 und FISCHER, J.: Rede, 2000.

erweiterten Informations- und Literaturangeboten inhaltlich argumentativ auseinander zu setzen, ist methodisch ein weiteres wichtiges Anliegen der Arbeit.

Die Betrachtung ist insgesamt weder rein juristisch noch rein politikwissenschaftlich oder historisch. Sie wählt einen übergreifenden, kontextorientierten Ansatz. Soweit möglich, sollen Parallelen zwischen den einzelnen Gebieten – beispielsweise zwischen historischen Entwicklungen und deren Reflexion in der Politikwissenschaft oder zwischen der rechtswissenschaftlichen Beurteilung Europäischer Integration und Politikwissenschaft – aufgezeigt werden.

Auf die Arbeit zu Bosnien und Herzegowina wurde inhaltlich bereits eingegangen, methodisch verfolgt sie bewusst einen eigenen Ansatz. Es ist ausdrücklich nicht das Ziel, die lokale Struktur Bosnien und Herzegowinas, die sich nach Umwälzungen und Brüchen im Aufbau befindet und rapidem Wandel unterliegt, vergleichend neben das deutsche oder französische Modell zu stellen.

Der Gedanke besteht darin, die gefundenen Grundmuster Lokaler Governance aus der Strukturierung des Status Quo in den nationalen Kontexten Deutschlands und Frankreichs und die Muster Lokaler Governance aus der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung in den gesetzlichen Regelungen in Bosnien und Herzegowina wieder zu finden. Um die Argumente schrittweise zu entwickeln, wird die faktische inhaltliche Gestaltungskraft der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung als gemeinsamer Referenzpunkt auf Bosnien und Herzegowina bezogen, wenn es um die Transformation von institutionellen Strukturen oder Verwaltungsstrukturen in Bosnien und Herzegowina geht. Der Blick auf Bosnien und Herzegowina sollte auch ange-sichts der Bemühungen Bosnien und Herzegowinas hin zu Europäischer Integration Bedeutung bekommen.⁴⁰

⁴⁰ Die drei klassischen Europäisierungsthesen institutionalistischer Argumentation zum Verständnis von Dezentralisierung in Mittel- und Osteuropa, rationales, konstruktivistisch oder policy - analytisches Erklärungsprogramm werden für die konkrete Beschreibung Bosnien und Herzegowinas als nicht einschlägig betrachtet. Europäisierung wird bewusst nicht als unabhängige Variable definiert. Bewertung bestehender Ansätze grundlegend BAUER, M. W. / PITSCHEL, D.: Europäisierung, 2006, S. 44 – 56.

Abb. 1 – Schematische Darstellung der Forschungsbezüge

