

**Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben
durch deren „echte“ Kommunalisierung?**

Hellmut Wollmann

Humboldt-Universität zu Berlin
email hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de
website amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce

in: Bogumil, Jörg u.a. (2007),
Perspektiven kommunaler Verwaltungsreform.
Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell,
Berlin: Sigma, S. 65-75

Ausgehend von der These, dass die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) – unbezogen möglicher Effizienzgewinne – eine erhöhte Fragmentierung und Sektoralisierung des Verwaltungshandelns nach sich gezogen hat, diskutiert der Aufsatz¹ die Frage, ob das traditionelle (multi-funktionale) Kommunalmodell und („traditionelle“) Politik- und Verwaltungsreformen geeignet sind, dem Steuerungs- und Koordinierungsdefizit abzuhelpfen. Indem argumentiert wird, dass dies wesentlich durch das überkommene „*duale*“ Aufgabenmodell behindert wird, lauten die Schlussfolgerung und das Plädoyer des Aufsatzes, das *uniforme* Aufgabenmodell² mit der Folge einer umfassenden „echten“ Kommunalisierung der Aufgaben einführen³.

1. Das NSM: Zwischen Verwaltungsökonomisierung und Fragmentierung

Das NSM wurzelt, zugespitzt und vereinfacht gesagt, in einer *einzelfunktionalen* (*single purpose*) Logik, nämlich in der Vorstellung, die Effizienz der Erbringung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen verwaltungsintern durch funktionsbezogene (vertikale) Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und verwaltungsextern durch (wettbewerbliche) Auslagerung (*outsourcing*) zu optimieren.

¹ Der Aufsatz stützt sich u.a. auf eine Studie, in der der Verf. - im Auftrag der Wüstenrot Stiftung – die Kommunalssysteme in Großbritannien/England, Schweden, Frankreich und Deutschland vergleichend untersucht hat. Vgl. Wollmann 2007.

² Mit dem im Aufsatz verwendeten Begriffspaar *uniform/ dual* werden unterschiedliche kommunale *Aufgabenmodelle* bezeichnet. Während mit dem Begriff *uniform* gemeint ist, dass *alle* den Kommunen zustehenden bzw. zugewiesenen Aufgaben „echte“ kommunale Aufgaben sind, kennzeichnet *dual* ein Aufgabenschema, in dem die Kommunen - neben ihren eigenen „echten“ Aufgaben – auch solche haben, die ihnen vom Staat „übertragen“ sind. Von diesem kann jenes andere Begriffspaar *monistisch/ dualistisch* unterschieden werden, das auf das *Zuständigkeitsmodell* (insbesondere im Verhältnis von gewählter Kommunalvertretung und kommunaler Verwaltung) gerichtet ist, wonach in der *monistischen* Variante die gewählten Kommunalvertretung umfassend „allzuständig“ ist, also sowohl für alle kommunalpolitischen Entscheidungen als auch für deren („exekutive“) Ausführung verantwortlich ist, wohingegen im *dualistischen* Modell neben der Kommunalvertretung (als kommunalpolitischem Entscheidungsorgan) eine „exekutive“ Handlungsstruktur vorgesehen ist, bei der – in eigener Zuständigkeit - die Ausführung der Beschlüsse (sowie gegebenenfalls weiterer „dualer“ Aufgaben) liegt. Die (in den einschlägigen Untersuchungen nicht durchgängig gemachte) Unterscheidung dieser beiden Begriffspaare erlaubt eine analytische Differenzierung und Schärfe, die bei deren Vermischung verloren geht.

³ Das *uniforme* Aufgaben- und zugleich *monistische* Zuständigkeitsmodell (*government by committees!*) ist der englischen und schwedischen Kommunaltradition eigentümlich (vgl. Wollmann 2007, Unterkapitel 5.1., 5.2., 14.1.3). Unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg forderte der Städtetag, in den künftigen Kommunalordnungen das herkömmliche *duale* zugunsten des *uniformen* Aufgabenmodells zu verlassen und legte einen entsprechenden Vorschlag (sog. Weinheimer Entwurf) vor (vgl. Engeli/Haus 1975, S. 25). Zwar hielten auch nach 1945 die Kommunalordnungen der meisten Länder der „alten“ Bundesrepublik an dem *dualen* Schema fest, jedoch wurden die Unterschiede in mehreren Ländern (z.B. in Niedersachsen) vor allem Hinsicht des Grades und der Schärfe der Fachaufsicht eingeebnet. Nach 1990 gingen einige der „neuen“ Bundesländer in der Abschwächung der Figur der übertragenen Aufgaben noch weiter, insbesondere Sachsen, wo das Landratsamt ausdrücklich als „als kommunale Behörde“ kommunalrechtlich festgeschrieben wurde (vgl. Spöner 1995, S. 10, vgl. Wollmann 1997, S. 237 für ausführliche Diskussion und Nachweise).

Zwar konnte die (verwaltungsökonomische) Effizienz des Verwaltungshandelns auf die einzelnen Funktionen bezogen vielfach gesteigert werden. Zudem konnte insbesondere durch die Verbindung von eher „traditionellen“ und von NSM-inspirierten Reformansätzen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gesteigert werden (zur Unterscheidung zwischen den ersteren und den letzteren sowie zu Beispielen und Ertrag ihrer Amalgamierung vgl. Jaedicke et al. 2000, S. 21ff., 249ff.). Indessen deuten einschlägige Untersuchungen - ungeachtet der auf Gesamtsteuerung und Koordinierung gerichteten konzeptionellen und institutionellen Vorkehrungen (zentrale Steuerungsdienste, Controlling, Monitoring) darauf hin, dass im Zuge der vom NSM angestossenen verwaltungsinternen (einzel-)funktionsbezogenen vertikalen Dezentralisierung (genauer gesagt: Dekonzentration) „die Ressortegoismen und die institutionelle Abschottung deutlich zugenommen“ (Bogumil et al. 2007, S. 159, 98) haben. Die Versuche, verwaltungsintern zentrale Steuerungsdienste als koordinierendes und kontrollierendes Gegengewicht zu den zentrifugalen Tendenzen aufzubauen und zu nutzen, sind bislang vielfach weitgehend gescheitert (vgl. Banner 2006, S. 254). Ähnliches gilt für die Kontroll- und Koordinierungsfunktion der Kommunalvertretungen, die steuerungsrelevante NSM-Informationen „kaum zur Kenntnis (nehmen), geschweige denn ihre Entscheidungen danach ausrichten“ (Bogumil et al. 2007, S. 163).

2. Traditionelles Kommunalmodell

Das deutsche traditionelle Kommunalmodell ist durch ein territorial-gebietsbezogenes multifunktionales Profil und durch das kommunalpolitische Mandat (der Kommunalvertretung und des Bürgermeisters bzw. Landrats) gekennzeichnet (vgl. Wollmann 2006a, S. 433ff.). Dieses multifunktionale Aufgabenmodell der Kommunen scheint prinzipiell auch mit Hinblick auf NSM geeignet, dessen der einzelfunktionaler Logik entspringenden sektoralisierenden und zentrifugalen Tendenzen entgegenzuwirken (zur Diskussion von multifunktionaler Territorialität und Funktionalität vgl. Wollmann 2004a). Jedoch sind dem Steuerungs- und Koordinierungspotential – so die zentrale These – durch das überkommene dualistische Aufgabenmodell der Kommunen enge und konterproduktive Grenzen gezogen.

Das *duale* Aufgabenschema der deutschen Kommunaltradition ist dadurch gekennzeichnet (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1983, Wollmann 1997, S. 236ff. jeweils mit Nachweisen), dass die Kommunen zum einen ihre *eigenen* („echten“) Kommunalangelegenheiten, wie sie insbesondere aus der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung nach Art. 28 Abs. 2 GG folgen, und zum anderen *übertragene* Aufgaben ausführen, die ihnen vom Staat zugewiesen werden (zu den sprachlichen und inhaltlichen Varianten der „übertragenen“ Aufgaben vgl. Schmidt-Eichstaedt 1983). Während die Entscheidungen über die „echten“ kommunalen Aufgaben in die Zuständigkeit der Kommunalvertretungen fallen und sich die staatliche Aufsicht über diese auf eine *Rechtsaufsicht* beschränkt, sind für die Erledigung der übertragenen Aufgaben allein die Kommunalverwaltung bzw. deren exekutive Verwaltungsspitze (Bürgermeister, Landrat) - unter Ausschluss der Kommunalvertretung – zuständig und übt der Staat über diese eine (die Zweckmäßigkeit der kommunalen Entscheidungen einbeziehende) *Fachaufsicht* (und entsprechende Weisungsrechte) aus. Typische Beispiele für übertragene Aufgaben sind Bauordnung, Umweltschutz, Denkmalschutz.

In der verwaltungspolitischen Diskussion wird die staatliche Zuweisung übertragener Aufgaben vielfach als deren „Kommunalisierung“ bezeichnet. Jedoch handelt es sich, genau genommen, nicht um eine *Dezentralisierung* (d.h. um eine Aufgabenübertragung in deren eigene Zuständigkeit), sondern um eine *Dekonzentration*, durch die Kommunalverwaltung für die administrative Ausführung staatlicher Aufgaben in Dienst genommen wird (vgl. Katz 2006, S.

885); dies wird dort offenkundig, wo, wie z.B. in Baden-Württemberg, ausdrücklich vorgeschrieben ist, dass die Landratsämter in Ausführung der übertragenen Aufgaben als „untere staatliche Verwaltungsbehörden“ tätig werden. Bestenfalls könnte man mithin von einer „kuierten“ Kommunalisierung sprechen (vgl. Wollmann 1997, S. 236).

Anders ausgedrückt: Hinsichtlich der Ausübung der „echten“ Selbstverwaltungsangelegenheiten, in der die Kommunen dem Staat in (nur der Rechtsaufsicht unterliegender) kommunaler Selbständigkeit gegenüber treten, kann von einem vertikal getrennten Kommune-Staats-Verhältnis gesprochen werden. Im Gegensatz hierzu sind die Kommunalverwaltungen bei der Durchführung von übertragenen Aufgaben (vermöge der Fachaufsicht und anderer staatlicher unmittelbarer Eingriffsrechte) in die Staatsverwaltung mehr oder weniger intensiv einbezogen, so dass man von einem „integrierten“ Kommune-Staats-Verhältnis reden könnte (zu der auf Leemans 1970 zurückgehenden Unterscheidung zwischen *separationist* und *integrationist* vgl. Wollmann 1999b, S. 203).

Zwar haben sich die konzeptionell und rechtsdogmatisch scharfen Unterschiede zwischen Rechts- und Fachaufsicht in der Anwendungspraxis vielfach abgeschliffen und hat sich die Fachaufsicht in ihrer Ausübung an die Rechtsaufsicht annähert (vgl. Thieme 1981). Die „weicheren“ Modi der Fachaufsicht werden in der neueren Diskussion als „kooperative Aufsicht“ (vgl. Wegrich 2006) oder gar als „Vertrauensaufsicht“ (Knemeyer 1999) bezeichnet, die Elemente von Beratung und Verhandlung anstelle von (hierarchischer) Kontrolle birgt. Jedoch bleibt das grundsätzliche Muster einer administrativ-exekutiven Verschränkung der Kommunalverwaltung mit der Staatsverwaltung im Bereich der übertragenen Aufgaben erhalten (so auch kritisch vgl. Katz 2006, S. 896)

Zum einen folgt aus dem *dualen* Aufgabenmodell (auch und gerade mit Blick auf das NSM), dass die Kommunalvertretung in Ansehung der übertragenen Aufgaben keine koordinierenden und kontrollierenden Kompetenzen besitzen. Zum andern ist aber auch koordinierende Einfluss des Bürgermeisters/Landrats als für den Vollzug der übertragenen Aufgaben an sich („*dualistisch*“) allein zuständige exekutive Verwaltungsspitze (wiederum auch und vor allem im Rahmen des NSM) in bezeichnender Weise beschränkt. Hat er es doch mit kommunalen Dienststellen zu tun, deren *einzel-funktionale* Sektoralisierung durch ihre vertikale Integration in die jeweilige sektorale staatliche Fachverwaltung und professionelle „vertikalen Fachbrüderschaft“ (Frido Wagner) verstärkt und damit die dem NSM inhärente Tendenz zur sektoralen Fragmentierung eher noch vertiefen kann.

3. „Traditionelle“ Reformen

3.1 Direktwahl des Bürgermeisters / Landrats

Seit den frühen 1990er Jahren hat die Direktwahl des Bürgermeisters in allen Flächenländern und die des Landrats in fast allen Ländern die kommunalpolitischen Institutionen einschneidend verändert (vgl. zuletzt etwa Bogumil/Holtkamp 2006, S. 102ff., Vetter 2006, S. 260)

Der direktgewählte Bürgermeister (BM) bzw. Landrat (LR) verfügt durch die Bündelung seiner politischen und institutionellen Ressourcen (direktdemokratische Legitimation, Verwaltungschef, in den meisten Ländern auch Vorsitzender der Kommunalvertretung) über ein beträchtliches Potential, um eine bestimmende Rolle in Kommunalpolitik und –verwaltung zu spielen.. Dies gilt auch und gerade für das NSM, innerhalb dessen eine wesentliche Aufgaben des BM bzw. LR als Verwaltungschef darin gesehen werden kann, als Advokat und (Macht-

)Promotor einer gebietsbezogenen multifunktionalen Gesamtsteuerung und Koordination zu agieren.

Verfügbare Erfahrungen und Untersuchungen weisen darauf hin, dass sich insbesondere in Baden-Württemberg, wo der direkt-gewählte „starke“ BM seit den mittleren 1950er Jahren etabliert ist, eine kommunale Politik- und Verwaltungskultur entwickelt hat, in der die Mehrzahl der direktgewählten Bürgermeister eine Verwaltungskompetenz in ihr Amt einbringen (vgl. Katz 2006, S. 872, Wehling 2003, S. 33, Gehne/Holtkamp 2005, S. 118, Bogumil et al. 2007, S. 313 mit Nachweisen) und damit die Fähigkeit zeigen, sich mit den anstehenden Koordinierungsprobleme (nicht zuletzt im Rahmen des NSM) erfolgreich auseinanderzusetzen. Demgegenüber weist die Kohorte der in Nordrhein-Westfalen 1999 zum ersten Mal direktgewählten der Bürgermeister, von denen viele vormals ehrenamtliche politische (also eher verwaltungsferne und -unvertraute) Bürgermeister waren, eine deutlich geringere Verwaltungskompetenz und auch vielfach ein minderes Engagement in der Weiterentwicklung und Anwendung des NSM auf (vgl. ebd.).

Darüber hinaus scheint der (steuernde und koordinierende) Einfluss des BM bzw. LR im Rahmen des *dualen* Aufgabenmodell grundsätzlich dadurch begrenzt zu sein, dass sich jene Verwaltungsteile, die übertragene Aufgaben erledigen (z.B. Baugenehmigung, Umweltschutz, Denkmalsschutz) infolge ihrer Integration in die sektorale Staatsverwaltung (im Konfliktfall) eher von ihrer vertikalen Einbindung („vertikale Fachbrüderschaften“) als vom BM bzw. LR bestimmen lassen dürften.

Im Aussenverhältnis der Kommunen, angesichts der wachsenden Zahl von (überwiegend ein-funktionaler) Organisationen und Akteure, die die *local governance*- Strukturen ausmachen, hat der BM bzw. LR als kommunale Politik- und Verwaltungsspitze (*local government*!) die kommunalpolitische Aufgabe (und verfügt über die politischen und sonstigen Ressourcen), die Rolle eines „Schlüsselnetzwerkers“ (Friend 1977) und auf eine (gemeinwohl-orientierte) Steuerung und Koordination der Einzelinteressen (*governance* im steuerungstheoretisch-normativen Verständnis) hinzuwirken (vgl. Wollmann 2006a, S. 447 mit weiteren Nachweisen).

3.2. Fortführung von Gebiets- und Funktionalreformen

Indem Funktionalreformen, die wesentlich auf den verwaltungspolitischen Leitideen der *Einräumigkeit* und der *Einheit* der Verwaltung beruhen (vgl. Wollmann 2006b, S. 131 mit Nachweisen), scheinen sie zwar grundsätzlich geeignet, das gebietsbezogene multi-funktionale Potential der Kommunen zur synergetischen Bündelung und Koordination von Politikfeldern und Aufgaben, auch und gerade mit Blick auf das NSM, zu steigern. Dies gilt ausgeprägt für die neue Welle von Territorial- und Funktionalreformen, die in einigen Bundesländern in Gang gekommen ist (vgl. die Übersicht bei Wollmann 2006a, S. 436f.). Das auffälligste Beispiel bietet die jüngste Funktionalreform in *Baden-Württemberg*, wo bislang von staatlichen Sonderbehörden erledigte Aufgaben in erheblichem Umfang auf die Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte übertragen worden sind und die betreffenden staatlichen Sonderbehörden aufgelöst worden sind (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Banner 2006; Wollmann 2006a, S. 437).

Solange jedoch die Landesregierung die Funktionalreformen im institutionellen Modus des *dualen* Modells, d.h. als *übertragene* Aufgaben (oder gar, wie im jüngsten Beispiel *Baden-Württembergs*, in der Organisationsform der „unteren staatliche Verwaltungsbehörde“) ins

Werk setzen, laufen sie darauf hinaus, den Kranz der Aufgaben zu erweitern, von deren Steuerung, Koordinierung und Kontrolle zum einen die Kommunalvertretungen ausgeschlossen sind und in deren Koordinierung und Kontrolle zum andern aber auch die kommunalen Politik- und Verwaltungsspitzen infolge der vertikalen Einbindung der betreffenden kommunalen Verwaltungsteile eingeschränkt sind, von der sich insgesamt weiter vertiefenden „Verstaatlichung“ der kommunalen Ebene ganz zu schweigen (vgl. auch Katz 2006, S. 885).

4 „Echte“ Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben – ein Schritt zur Stärkung des Steuerungs- und Koordinierungspotentials der Kommunen

Die hier aufgezeigten schwerwiegenden kommunal- und verwaltungspolitischen Schwächen und Defizite des überkommenen *dualen* Aufgabenschemas legen die Schlussfolgerung nahe, dieses durch das *uniforme* abzulösen, also alle den Kommunen zugewiesenen Aufgaben „echt“ zu kommunalisieren – mit der Folge, dass die Kommunalvertretungen für *alle* kommunalen Aufgaben zuständig wären und sich die staatliche Aufsicht grundsätzlich auf die Rechtsaufsicht beschränkte (vgl. Wollmann 1997; 2007, S. 265ff.; Katz 2006, S. 898 f.).

Für eine umfassende „echte“ Kommunalisierung der den Kommunen übertragenen Aufgaben sprechen eine Reihe triftiger Gründe.

- Die Kommunalvertretung (das kommunale „Parlament“) gewönne die Möglichkeit, das in dem in dem multi-funktionalen Kommunalmodell steckende Steuerungs-, Synergie- und Koordinierungspotential in der ganzen vollen Bandbreite zu nutzen. Vermöge ihrer demokratische Legitimation stünde es ihr zu, den Ausgleich und die Koordination der Einzelziele und -interessen im Wege von (politischen) Kompromissen zu suchen und nötigenfalls letztlich durch (politische) Mehrheit zu entscheiden.
- Zugleich würde in der kommunalpolitischen Machtbalance dem Übergewicht des BM bzw. LR, der bislang für die *übertragenen* Aufgaben allein zuständig war, entgegengewirkt.
- Die umfassende („echte“) Kommunalisierung der Aufgaben sollte allerdings Hand in Hand gehen mit kommunalrechtlichen Regelungen, durch die die Kommunalvertretungen gehalten sind, sich auf die „großen“ Entscheidungen und deren Vollzugskontrolle zu konzentrieren und zu beschränken, während die Einzelentscheidungen („*dualistisch*“) der kommunalen Exekutive und deren Spitze zu überlassen sind, wie dies im Ergebnis übereinstimmend sowohl in der Diskussion um eine „funktionale Parlamentarisierung“ der Kommunalvertretungen (vgl. Wollmann 1999a, S. 64ff.) als auch im NSM (teilweise mit der freilich problematischen Unterscheidung zwischen „Was“ und „Wie“, vgl. hierzu kritisch Jann 2006, S. 81) gefordert wird.
- Dadurch, dass mit dem Übergang zur „echten“ Kommunalisierung die „vertikale Integration“ der einzelnen Fachverwaltungen in die sektoralen staatlichen Verwaltungsstränge (insbesondere durch den Wegfall der *Fachaufsicht*) maßgeblich abgeschwächt würde, wäre der BM bzw. LR als kommunale Politik- und Verwaltungsspitze (auch und gerade mit Blick auf das NSM) nunmehr im Stande, seine Leitungs-, Kontroll- und Koordinationskapazität ohne vertikal- sektorale „Fremdbestimmung“ auszuüben.
- Die umfassende „echte“ Kommunalisierung würde der kommunalpolitisch-, aber auch der gesamtstaatlich und –politisch gebotenen Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung im föderal-dezentralen „Mehrebenensystem“ dienen. Im Übrigen entspräche dies auch der funktionalen und institutionellen „Entmischung“ der Ebenen, die eine der Leitlinien der gegenwärtig laufenden Föderalismusreform bildet.

Ein Bedenken gegen die „echte“ Kommunalisierung könnte sich darauf gründen, dass das Institut der „übertragenen“ Aufgaben (samt der „vertikalen Integration“ in die einschlägige staatliche Fachverwaltung) eine institutionelle Voraussetzung dafür schafft, daß das betreffende Politik- und Regelungsfeld (z.B. Bauordnung, Umweltschutz, Denkmalschutz) durch die hierfür zuständige fachprofessionelle Verwaltung innerhalb ihrer spezifischen Regelungslogik und –rationalität vollzogen wird, während im Gefolge einer „echten“ Kommunalisierung die Einwirkung anderer fachlicher Rationalitäten, aber auch (kommunal) politischer Ziele und Interessen (etwa im klassischen Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie) eröffnet werden könnte.. In der Tat sind solche Risiken einer Abweichung und Aufweichung bestimmter Regelungslogiken und –rationalitäten durch andere (als Folge und Preis von *multifunktionaler* Koordination) nicht von der Hand zu weisen⁴.

Dem kann sind jedoch mehrere Überlegungen entgegenzuhalten. Zum einen würde die „echte“ Kommunalisierung just jene politische Transparenz und Öffentlichkeit eröffnen, die mögliche „anstößige“ Entscheidungen politisch und fachlich öffentlich diskutierbar macht. Zum andern bieten die hohe rechtliche Regelungsdichte, die dem deutschen Rechts- (und Gerichtswege-) Staat (bis hin zum Übermaß!) eigentümlich ist, reichliche, ja über-reichliche An- und Eingriffsflächen für staatliche Rechtsaufsicht und justizielle Kontrolle. Schließlich ist auf Schwedens Erfahrungen mit dem *uniformen* Aufgaben- und zugleich *monistischen* Zuständigkeitsmodell hinzuweisen. Dort ist beispielsweise das Baugenehmigungsverfahren – in Deutschland der typische Fall einer *übertragenen* Aufgaben – seit langem eine „echte“ kommunale Aufgabe, die von der Kommunalvertretung letztlich in ihrer kommunalpolitischen Verantwortung – als , wie in der schwedischen Diskussion gesagt wird, *folkstyre*d (= „volks“- bzw. „politik-gesteuerte“) Verwaltung, wobei sich freilich auch hier die *lagstyre*d (= „gesetzesgesteuerte“) Komponente verstärkt hat (zu dieser konzeptionellen Unterscheidung vgl. Wollmann 2007, Unterkapitel 11.2.) mit Verweisen auf Peterssen/Söderlind 1992, Montin 1993, S. 19). Es verdient hervorgehoben zu werden, dass sich das „echt“ kommunalisierte (*uniforme*) Aufgaben- und (*monistische*) Zuständigkeitsmodell in Schweden, auch im Felde des Baugenehmigungsverfahrens, durchaus bewährt hat (vgl. Wollmann 2007, Unterkapitel 11.2. und 14.5. mit Nachweisen).

Ein weiterer Einwand gegen die „echte“ Kommunalisierung könnte darauf gestützt werden, dass infolge fortschreitenden, wenn nicht vollständiger „echter“ Kommunalisierung der Aufgaben sich der Staat in einer Situation sähe, in der die Verantwortung für die Ausführung einer immer größeren Zahl öffentlicher Aufgaben auf der kommunalen Ebene bei demokratisch gewählten und (kommunal-)politisch verantwortlichen kommunalen Akteuren läge, während der Staat durch den Wegfall der Fachaufsicht eines wichtigen Mittels der Steuerung und Kontrolle verlustig ginge. Demgegenüber bleibt zu erinnern, dass den Ländern, wie die Praxis seit vielen Jahr zeigt, neben der Fachaufsicht durchaus wirksame *rechtliche* und *finanzielle* Steuerungs- und Kontrollressourcen zu Gebote stehen. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf das auch insoweit eindrucksvolle Beispiel *Schwedens* verwiesen, wo der Staat im Verhält-

⁴ So legen empirische Untersuchungen zur Baugenehmigungspraxis die Annahme nahe, dass Bauaufsichtsämter, die in Stadtverwaltungen institutionalisiert sind, geneigter und bereiter als die in Landratsämtern eingerichteten (insoweit „kommunalpolitikferneren“) Baugenehmigungsbehörden sind, externen, insbesondere ökonomischen – kommunalpolitisch vermittelten – Interesseneinflüssen auf die Baugenehmigungsentscheidung nachzugeben (vgl. Scharmer u.a. 1985, Kuhlmann 2003, S. 178ff.).

nis zu den Kommunen in bemerkenswerten Maße auf detaillierte rechtliche Regelungen und auch auf formale Aufsichtsrechte verzichtet und die vertikalen Beziehungen zwischen den Ebenen durch eher informale Verfahren, Kontakte und Verhandlungen geprägt sind (vgl. Wollmann 2007, Unterkapitel 10.2. am Beispiel des Planungsrechts).

5 „Echte“ Kommunalisierung als überfällige Staats- und Kommunalreform

Mit dem (nachgerade paradigmatischen) Wechsel zur „echten“ Kommunalisierung würde ein (überfälliger) Schlussstrich unter eine Entwicklung gezogen, die, zu Beginn des 19. Jahrhunderts im historischen Kontext des autoritär-obrigkeitlichen Staates einsetzend, vom Interesse des Staates geprägt war, die Kontrolle über die Kommunen in der Hand zu behalten, und der sich – in einer Art kommunalpolitischen „deutschen Sonderwegs“ – dieses Steuerungs- und Kontrollinteresse des Staates bis heute geltend macht. Dieser etatistische Prägestempel drückt sich auch in der (von der konservativen Staatsrechtslehre noch immer verfochtenen) Auffassung aus, die kommunale Ebene sei „staatsrechtlich“ Teil der Landesverwaltung/-exekutive und die gewählten Kommunalvertretungen seien „Verwaltungsorgane“ und keineswegs kommunale „Parlamente“ (vgl. Wollmann 1999a: S. 59 ff).. Mit der „echten“ Kommunalisierung der öffentlichen Aufgaben würde ein entscheidender Beitrag zu Modernisierung der föderal-dezentralen Verfassungs- und Institutionenwelt der Bundesrepublik geleistet. Gleichzeitig würden – um auf die Eingangsthese zurückzukommen – das Steuerungs- und Koordinationspotential der Kommunen und damit auch die Voraussetzungen für ein Gelingen des NSM verbessert.