

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

May 2016

STEFAN BENZING

CHRISTOPH KNILL

MICHAEL W. BAUER

**HEMMT DAS KONNEXITÄTSPRINZIP POLITISCHE
INNOVATIONEN? DIE EINFÜHRUNG DER DOPPELTEN
BUCHFÜHRUNG IN BAYERN UND NORDRHEIN-
WESTFALEN**

Publication Details:

Stefan Benzing, Christoph Knill and Michael W. Bauer, 2007: Hemmt das Konnexitätsprinzip politische Innovationen? Die Einführung der doppelten Buchführung in Bayern und Nordrhein-Westfalen, in: Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 60. Jahrgang, Nr. 13, 550-555.

Gegenstand des vorliegenden Artikels ist es, die großen Unterschiede bei Regelungen und Fristen zur Umstellung auf die kaufmännische Buchführung zwischen den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern zu analysieren. Dabei wird deutlich, dass diese Differenzen in starkem Maße durch die variierende Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips in den jeweiligen Landesverfassungen bedingt sind.

I. Einführung

Die Einführung des Konnexitätsprinzips gilt als ein Meilenstein auf dem Weg zur modernen Eigenverantwortlichkeit lokaler Amtsführung. Im Kern geht es dabei darum, den Kommunen für die Durchführung der ihnen vom Landesgesetzgeber übertragenen Aufgaben eine Art Mitentscheidungsrecht zuzubilligen, welches sicherstellt, dass ihnen die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden ("wer bestellt, bezahlt"). Dabei wird allerdings unterschätzt, dass das Konnexitätsprinzip negative Implikationen für die Innovationsfähigkeit politischer Systeme nach sich ziehen kann. Denn dem kommunalen Vetopotenzial "von unten", steht ein nicht minder wirksames negatives Steuerungspotenzial seitens des Landesgesetzgebers gegenüber. So ist es durchaus vorstellbar, dass aus finanzpolitischen Gründen auf Landesebene wichtige politische Innovationen blockiert oder deren Umsetzung letztlich in das Belieben zufälliger kommunalpolitischer Konstellationen gestellt werden. Mit anderen Worten: Unter bestimmten Bedingungen kann das Konnexitätsprinzip als Innovationsbremse wirken.

Allerdings, so die zentrale Argumentation dieses Aufsatzes, hängt die Frage, ob das Konnexitätsprinzip diese innovationshemmenden Wirkungen tatsächlich entfaltet, in starkem Maße von seiner konkreten Ausgestaltung ab. Dies lässt sich sehr anschaulich am Beispiel der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens (Doppik¹) in Bayern und Nordrhein-Westfalen illustrieren. In beiden Bundesländern bewirkt die unterschiedliche Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips trotz ansonsten vergleichbarer Ausgangsbedingungen große Differenzen bei der Übernahme dieser als zentral erachteten haushaltspolitischen Innovation auf kommunaler Ebene.

Schon seit Längerem wird vor allem im Zusammenhang mit steigender Verschuldung und wachsenden Pensionslasten der öffentlichen Haushalte der Ruf nach einem Haushaltssystem lauter, das es ermöglicht, nicht nur in der Rechnungsperiode zahlungswirksame Grö-

¹ Die Begriffe „doppisches Rechnungswesen“ („Doppik“), „kaufmännisches Rechnungswesen“ sowie „doppelte Buchführung“ werden in diesem Artikel als äquivalent und somit austauschbar betrachtet.

ßen abzubilden, sondern auch Ausgabeverpflichtungen darzustellen, die erst in der Zukunft wirksam, aber schon in der Gegenwart eingegangen werden. Diese Forderung erfüllt das kaufmännische Rechnungswesen. Im Jahre 2003 beschloss die „Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder“, den Bundesländern eine Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen auf kommunaler Ebene zu empfehlen. Daraufhin begannen in allen Bundesländern Diskussionen und Vorbereitungen zur Umstellung. Die Innenministerkonferenz stellte es in ihrem Beschluss jedoch ausdrücklich den einzelnen Bundesländern frei, Fristen und Regelungen zu einem Übergang zu erlassen. Als Folge dieses Spielraums variieren die Bestimmungen zur Umstellung zwischen den einzelnen Bundesländern sehr stark. Besonders ausgeprägt sind diese Unterschiede zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern. Während Nordrhein-Westfalen am 1.1.2004 ein Gesetz erließ, das eine verpflichtende Umstellung auf die Doppik zum Jahre 2009 fest schreibt, wurde in Bayern am 28. November 2006 im Landtag ein Gesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird. Dieses Gesetz stellt es den Kommunen auf unbestimmte Zeit ausdrücklich frei, ob sie auf doppelte Buchführung umstellen oder nicht

Im Folgenden werden zunächst das Konzept des „New Public Management“ und die sich hieraus ergebenden Implikationen für die Ausgestaltung des Rechnungswesens öffentlicher Haushalte erläutert (Kapitel 2). Daran schließt sich ein empirischer Überblick über die bisherigen Entwicklungen in den Bundesländern an, aus dem die Auswahl der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern als Gegenstand der weiteren Untersuchung abgeleitet wird (Kapitel 3). Die Analyse und Erklärung der Unterschiede in diesen Ländern ist Gegenstand von Kapitel 4.

II. New Public Management und Neues kommunales Finanzmanagement

In einem Stärken-/Schwächen-Vergleich werden von Reichard „die relativ hohen Kosten, die Qualitätsdefizite sowie eine schwache Innovationsdynamik“² als die Schwächen des deutschen Verwaltungssystems bezeichnet. Er schließt daraus, dass der öffentliche Sektor in Bezug auf Effizienz und Effektivität seiner Leistungen verbesserungsbedürftig sei. Budäus³ identifiziert eine „Modernisierungslücke“, von der für das hier bearbeitete Thema besonders ein Aspekt relevant ist, von ihm als „Managementlücke“ bezeichnet. Diese Managementlücke (Diskrepanz zwischen gestiegenem Aufgabenvolumen und mehr oder we-

² Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus, 1995: S.13

³ Dietrich Budäus, Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltung, 1994: S.11

niger konstantem Leistungsvolumen) hat im Routinegeschäft der Verwaltung einen „Übersteuerungseffekt“ (verstanden als Überregulierung) durch bürokratische Instrumente und im strategischen Bereich einen „Untersteuerungseffekt“ zur Folge, da hier mit den zur Verfügung stehenden bürokratischen Instrumenten nicht oder nur sehr ineffektiv gesteuert werden kann⁴.

Aus dieser Feststellung von Reformnotwendigkeiten heraus ergab sich im Laufe der 1990er Jahre eine Reformbereitschaft vor allem auf kommunaler Ebene, die sich Orientierung auch an internationalen Beispielen suchte. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), der von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Fachverband für kommunales Management, erstellte in Arbeitsgruppen das „Neue Steuerungsmodell“, das sie erstmals 1991 der Öffentlichkeit vorstellte⁵. Als Leitbilder dieses Neuen Steuerungsmodells, sowie auch des „New Public Management“ dienen dabei die Prinzipien der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung, der dezentralisierten Steuerung und der abgestuften und delegierten Ergebnisverantwortung⁶.

Der für die vorliegende Untersuchung relevante Aspekt des New Public Management bezieht sich auf das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Von höherer Ebene bekamen die Kommunen Unterstützung für eine Reform des kommunalen Haushaltswesens durch die Einsetzung des Unterausschusses „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ bei der Innenministerkonferenz der Länder⁷. Die von diesem Unterausschuss in die Innenministerkonferenz eingebrachte „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ wurde am 11. Juni 1999 gebilligt⁸ und hat das Kernziel, den Kommunen den Übergang vom bisherigen System der Geldverbrauchsermittlung zum neuen System der Ressourcenverbrauchsermittlung zu ermöglichen. Diese Konzeption hat auf kommunaler Ebene unter dem Namen „Neues Kommunales Finanzmanagement“ Eingang in die Reformdiskussion gefunden. Im Folgenden werden nun Ansätze und Instrumente des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sowie aktuelle Entwicklungen der Reformbestrebungen dargestellt.

⁴ Reichard (Fn. 2), S.15; Budäus (Fn. 3), S.25

⁵ *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, 1991

⁶ Reichard (Fn. 2), S.35

⁷ *Innenministerkonferenz*, Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, 2003: Anlage 1, S.2

⁸ *Innenministerkonferenz* (Fn. 7), Anlage 1, S.3

Die Innenministerkonferenz definiert zwei Reformkataloge zur Umstellung vom Geld- auf das Ressourcenverbrauchskonzept: Auf der einen Seite eine Reform des kameralistischen Haushaltswesens (erweiterte Kameralistik), auf der anderen Seite eine vollständige Umstellung auf das kaufmännische Haushalts- und Rechnungswesen (Doppik)⁹. Während das Neue Kommunale Finanzmanagement einen breiten Reformkanon abdeckt, der von Budgetierung über Produktorientierung, Kosten- und Leistungsrechnung bis hin zur Umstellung auf ein Ressourcenverbrauchskonzept reicht, wird hier ausschließlich der Aspekt der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen (und die erweiterte Kameralistik) analysiert.

1. Ziele der Doppik

Um das zentrale Ziel der Doppik – eine Haushaltsrechnung orientiert am Ressourcenverbrauch – nachvollziehen zu können, muss zunächst verdeutlicht werden, worin die Schwächen der bisherigen, kameralistischen Haushaltsrechnung liegen¹⁰. Ein zentraler Kritikpunkt in diesem Zusammenhang bezieht sich darauf, dass, ausgehend vom Rechnungsziel des kameralistischen Haushaltswesens, Deckungserfolg zu erzielen (die Ausgaben sollen durch die Einnahmen gedeckt werden), politische Funktionen (Haushaltsausgleich, Vollständigkeit, Jährlichkeit u.a.) über ökonomische Funktionen (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit) gestellt werden. Die sich daraus ergebenden Probleme sind mangelnde Aufgabenkritik für Budgetansätze (die meist einfach aus dem Vorjahr übernommen werden), die Möglichkeit der Antizipation von Kürzungen durch überhöhte Ansätze, die enge Zweckbindung von Mitteln im Haushaltsvollzug (die eine andere – sparsamere – Verwendung verbietet) und das berühmt-berüchtigte „Dezemberfieber“: das Phänomen, das beschreibt, wie Budgets gegen Ende des Haushaltsjahres voll (und oft sinnlos) ausgeschöpft werden, um einen niedrigeren Ausgabeansatz im nächsten Haushaltsjahr zu vermeiden. Auch werden im kameralistischen Rechnungswesen zentrale ökonomische Informationen nicht dargestellt¹¹. Dies gilt etwa für Informationen über Verwaltungsleistungen und damit verbundenen Ressourcenverbrauch, Substanzverzehr am Vermögen (Abschreibungsrechnung), Informationen zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie für Informationen zur Kalkulation von Entgelten und Kostenerstattungen. Vor dem Hintergrund dieser Problemkonstellation konstatiert die Kommunale Gemeinschaftsstelle:

⁹ Innenministerkonferenz (Fn. 7), Anlage 1, S.3

¹⁰ Monika Kuban, Kommunale Haushaltspolitik, in: Hellmut Wollmann u. Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, 1999, S.480

¹¹ Kuban (Fn. 10), S.485

„Das derzeitige, im Kern auf Einnahmen und Ausgaben beruhende Haushalts- und Rechnungskonzept (Geldverbrauchskonzept) wird den Anforderungen nicht mehr gerecht. Haushaltsplan und Haushaltsrechnung müssen über den gesamten Ressourcenbestand und -verbrauch informieren, über den Politik und Verwaltungsmanagement in der jeweiligen Periode zu entscheiden haben“¹².

Bestandteile des neuen Haushalts- und Rechnungsmodells nach dem Konzept der Kommunalen Gemeinschaftsstelle sind ein *Verwaltungshaushalt neuer Art*, in dem an die Stelle von Ausgaben und Einnahmen Aufwendungen und Erträge rücken (wodurch kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und Aufwendungen für zukünftige Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden), ein *Vermögenshaushalt neuer Art*, für den sich keine nennenswerten Änderungen gegenüber der bisherigen Praxis ergeben, und eine *Bilanz*, die einen Überblick über das gesamte Vermögen, die Schulden und das Eigenkapital ermöglichen soll¹³.

2. Probleme der Umsetzung

Als Hauptprobleme der Umstellung auf die Doppik sind der Kosten- und Personalaufwand sowie eine rechnerische Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen zu nennen. So ist sowohl auf der Ebene der Sachinvestitionen als auch der Personalinvestitionen mit hohen Umstellungskosten zu rechnen¹⁴. Die Umstellung auf die Doppik erfordert eine komplett neue Software für das Rechnungswesen, damit verbunden sind entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen für Verwaltungspersonal und die Einstellung sachkundigen Personals. Dass dieser Umstellungsaufwand nicht gering zu schätzen ist, zeigt eine Protokollnotiz des Landes Schleswig-Holstein im Beschluss der Innenministerkonferenz vom November 2003:

„Ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen führt im Vergleich zum derzeitigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesen zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand. (...) Eine Forderung nach finanziellem Ausgleich kann nicht ausgeschlossen werden. (...) Der Schulungs- und Fortbildungsbedarf des Personals ist erheblich.“¹⁵

¹² *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept, 1995, S.11

¹³ Ebd., S.26

¹⁴ *Kuban* (Fn. 10), S.488

¹⁵ *Innenministerkonferenz* (Fn. 7), S.21

Neben diesen Einwänden ist auch das Problem einer rechnerischen Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen durch eine Umstellung auf die Doppik zu beachten. Da in der Kameralistik Vermögen nicht abgeschrieben wird, ist davon auszugehen, dass das kommunale Vermögen nach den Maßstäben kaufmännischer Rechnung überbewertet ist und durch die Umstellung auf die Doppik eine Wertminderung stattfindet. Eine Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen ist ebenfalls durch die Pflicht zur Bildung von Rückstellungen zu erwarten¹⁶.

III. Die Einführung der Doppik in Bayern und Nordrhein-Westfalen

Betrachtet man den aktuellen Stand der Umstellung auf die Doppik, so bietet sich ein sehr gemischtes Bild. Der Beschluss der Innenministerkonferenz zur Umsetzung der Doppik ist nicht bindend, sondern es wird betont, „dass die Regelungsvorschläge für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lassen“¹⁷ (sog. „Regelungskorridor“¹⁸). Da es den Bundesländern somit freigestellt wurde, Fristen und Übergangsregelungen selbst zu bestimmen, variieren diese sehr stark. So haben Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen (vollständige Umstellung bis 2006 bzw. 2008) und Flächenstaaten wie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (vollständige Umstellung bis 2009) entweder bereits auf die Doppik umgestellt oder zumindest klare Fristen und Regelungen erlassen, während einige Flächenstaaten die Fristen und Regelungen sehr weit und großzügig fassen (Bayern: keine endgültige Umstellung beschlossen, Baden-Württemberg: Umstellung bis 2010 mit Experimentierklauseln und Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik, Hessen: Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik).

Um möglichen Ursachen für diese Unterschiede auf die Spur zu kommen, konzentriert sich die folgende Analyse auf solche Bundesländer, bei denen die Varianz im Hinblick auf das zu erklärende Phänomen (Einführung der Doppik) am stärksten ausgeprägt ist, die jedoch gleichzeitig durch ansonsten weitgehend ähnliche Rahmenbedingungen charakterisiert sind.

Folgt man dieser Argumentation, so bietet sich eine vergleichende Betrachtung der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen an. Diese Staaten weisen große Ähnlichkeiten im Hinblick auf Größe und Bevölkerungsdichte auf. Sie haben überdies einen ähnlich gro-

¹⁶ Ebd., S.21

¹⁷ Ebd., S.20

¹⁸ *Birgit Frischmuth*, Weichen gestellt – Doppik hält Einzug in den Städten, Der Städtetag Nr. 6/2005, S.6

ßen Anteil am bundesdeutschen Bruttoinlandsprodukt (Bayern 18%, Nordrhein-Westfalen 21,8% im Jahre 2005¹⁹) und ähneln sich somit auch hinsichtlich der Wirtschaftskraft. Schließlich ist in beiden Bundesländern auch ein relativ ähnliches Niveau der kommunalen Verschuldungslage zu konstatieren, mit der Folge eines ähnlich hohen Problemdrucks zur Einführung der Doppik. In Nordrhein-Westfalen betrug die Schuldenquote der kommunalen Haushalte gemessen am BIP²⁰ in den für die Forschungsfrage relevanten Jahren 2003 und 2004 (der Beschluss der IMK erfolgte im Jahre 2003, das Gesetz wurde im Jahre 2004 erlassen) 5,3% bzw. 5,1%. Die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Haushalte lag bei 1.380 bzw. 1.360 Euro²¹. In Bayern lag die Schuldenquote der kommunalen Haushalte gemessen am BIP²² in den Jahren 2003 und 2004 jeweils bei etwa 5,6% und somit leicht über den Werten für Nordrhein-Westfalen. Gleiches gilt für die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Haushalte, die sich 2003 auf 1.695 und 2004 auf 1.731 Euro²³ belief.

Ungeachtet dieser Gemeinsamkeiten weisen beide Bundesländer sehr große Unterschiede bei Einführung der Doppik auf. In Nordrhein-Westfalen erließ der Landtag am 10. November 2004 das „Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen“²⁴. Darin wird festgelegt, dass Gemeinden spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 nach dem System der doppelten Buchführung verfahren müssen (§1, Abs. 1). Diese Festlegung überlässt den Gemeinden wenig Spielraum und stellt einen klaren Schnitt und fest definierten Übergang dar. Die Umstellung erfolgt verpflichtend für alle und lässt nur die Doppik (und somit auch keine erweiterte Kameralistik) zu. Das Gesetz trat zum 1. Januar 2005 in Kraft (Art. 24). Nordrhein-Westfalen ist somit das einzige große westdeutsche Flächenland neben Rheinland-Pfalz und dem Saarland, das bis 2009 ausschließlich auf Doppik umstellt.

In Bayern bietet sich ein vollkommen anderes Bild. Hier wurde am 28. November das „Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts“ in zweiter Lesung beschlossen. Darin heißt es: „Die Kommunen sollen (...) nicht verpflichtet werden, (...) die Doppik einzuführen. Ihnen wird vielmehr ein Wahlrecht eingeräumt.“²⁵ Es bleibt den Kommunen

¹⁹ „Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp (Stand: 06.12.2006)

²⁰ *Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen*, 2005, S.651

²¹ *Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen*, 2004, S.520; 2005, S.528

²² *Statistisches Jahrbuch für Bayern*, 2005, S.19

²³ *Statistisches Jahrbuch für Bayern*, 2004, S.311; 2005, S.303

²⁴ *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen* – Nr. 41 vom 24. November 2004

²⁵ *Bayerische Staatsregierung*, Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts, 2006, S.1. Drucksache 15/6303

somit freigestellt, die doppelte Buchführung einzuführen, eine Verpflichtung wie in Nordrhein-Westfalen existiert nicht.

Insgesamt zeigen sich also sehr weitreichende Unterschiede zwischen beiden Untersuchungsländern bei der Einführung der Doppik. Dies gilt ungeachtet der Tatsache weitgehend ähnlicher Rahmenbedingungen. Im folgenden Kapitel soll daher der Frage nachgegangen werden, welche Faktoren diese Entwicklung erklären.

IV. Effekte der Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips

Nach Bräuer²⁶ bedeutet das Konnexitätsprinzip die Verknüpfung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Eine populäre Redewendung ist in diesem Zusammenhang auch „Wer bestellt, bezahlt“. Konkret übersetzt heißt das (je nach Formulierung in der Landesverfassung), dass das Land Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen hat, wenn die Kommunen vom Land zu Aufgaben verpflichtet werden. Diese Regelung wird durch das Instrument der Konsultationsvereinbarung ergänzt. Der Konsultationsmechanismus kann als eine Art „Vetorecht“ der Gemeinden betrachtet werden, mit dem sie ein Regelungsverfahren in einem Konsultationsgremium erzwingen können, in dem „Einvernehmen über die Realisierung des Vorhabens unter Berücksichtigung der Kostentragungspflicht hergestellt werden muss“²⁷.

Ein Vergleich der beiden Untersuchungsländer zeigt, dass die Ausgestaltung dieser Instrumente und Verfahren deutliche Unterschiede aufweist. So findet sich in Bayern eine sehr umfassende Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips:

„Das Bundesland Bayern hat erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik zur finanziellen Entlastung der Gemeinden ein striktes Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung aufgenommen (Anm. d. Verfassers: Art. 83 Abs. 3 BV trat am 01.01.2004 in Kraft) und genießt damit eine Vorreiterstellung“²⁸.

Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Landesverfassung lautet hierzu:

²⁶ Alexander F. Bräuer, „Konnexitätsprinzip und Konsultationsmechanismus – Grundgedanken zur Modernisierung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland“. Unveröffentlichte „Stationsaufgabe“ im Rahmen des Referendariats beim Bürgermeisteramt Allensbach, 2005, S.1f

²⁷ Ebd., S.2

²⁸ Ebd., S.6

„Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein finanzieller Ausgleich zu schaffen“²⁹.

In Nordrhein-Westfalen findet sich die entsprechende Regelung in Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung:

„Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen“³⁰.

Betrachtet man die jeweilige Ausgestaltung des Konsultationsmechanismus, so zeigt sich in Bayern ein „umfassende[r] Schutz durch Mitspracherecht und direkte Einflussmöglichkeiten“ aufgrund der Einbindung der Gemeinden und der Spitzenverbände in allen Phasen des Prozesses³¹ (Definition der Anwendungsbereiche, Bewertung der Kostenrisiken und Vorschläge zur Kostentragung). Der Wortlaut des Art. 83 Abs. 7 der Bayerischen Landesverfassung lautet hierzu:

„Die kommunalen Spitzenverbände sollen rechtzeitig gehört werden, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung Angelegenheiten geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Gemeindeverbände berühren. Die Staatsregierung vereinbart zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Abs. 3) ein Konsultationsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden“³².

In der Verfassung Nordrhein-Westfalens existiert kein solches Konsultationsverfahren. Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung regelt eine „Kostenfolgeabschätzung“, auf deren Grundlage die Gemeinden einen Ausgleich für die „durchschnittlichen Aufwendungen“

²⁹ Verfassung des Freistaates Bayern: Art. 83 Abs. 3

³⁰ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen: Art. 78 Abs. 3

³¹ *Bräuer* (Fn. 28), S.7

³² Verfassung des Freistaates Bayern: Art. 83 Abs. 7

erhalten sollen, wenn die übertragene Aufgabe zu wesentlichen Belastungen führt. Sowohl die Grundsätze dieser Kostenfolgeabschätzung als auch die Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände werden explizit nicht durch die Verfassung, sondern durch ein Gesetz geregelt: „Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen“³³.

Vergleicht man die beiden Verfassungen, so ist festzustellen, dass sowohl Bayern als auch Nordrhein-Westfalen zwar ein Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankert haben, sich jedoch im Hinblick auf die Regelung der Übernahme der Kosten und das Konsultationsverfahren unterscheiden. Während in Bayern die Formulierung sehr strikt ist, gibt es in Nordrhein-Westfalen eher einen großen Interpretationsspielraum.

Darüber hinaus ist in Bayern ein finanzieller Ausgleich zu schaffen, wenn der Staat (1) den Gemeinden Aufgaben überträgt, (2) sie zur Erfüllung von Aufgaben verpflichtet oder (3) besondere Anforderungen an die Erfüllung stellt. Der entsprechende Artikel der Verfassung Nordrhein-Westfalens erwähnt lediglich (1) die Übertragung von Aufgaben und (2) die Veränderung bestehender Aufgaben (s.o.), *nicht* aber die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben als Gründe für den Anspruch auf finanziellen Ausgleich seitens der Kommunen.

Ein Konsultationsverfahren, das in Bayern in der Verfassung festgeschrieben ist und nach Bräuer einen „umfassenden Schutz durch Mitspracherecht und direkte Einflussmöglichkeiten“ bietet, existiert in der nordrhein-westfälischen Verfassung nicht. Eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wird nicht durch die Verfassung festgeschrieben, es sollen stattdessen „Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände“ in einem Gesetz getroffen werden.

Die Ergebnisse des Vergleichs der Landesverfassungen bezüglich Konnexitätsprinzip und Konsultationsmechanismus deuten an, dass die Kommunen in Bayern eine stärkere Stellung gegenüber dem Land bezüglich der Aufgabenübertragung und vor allem der Finanzierung dieser Aufgaben im Vergleich zu den Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben.

Besonders relevant erscheint der oben genannte Unterschied zwischen den beiden Landesverfassungen bezüglich der finanziellen Ausgleichsregelung im Falle einer Verpflichtung

³³ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen: Art.78 Abs.3

der Kommunen zur Aufgabenerfüllung durch das Land. Während in Bayern eine Verpflichtung der Kommunen zur Aufgabenerfüllung zu einem Anspruch auf finanziellen Ausgleich führt, ist dies in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall: Art.78 Abs.3 sieht einen solchen Anspruch nicht vor. Das „stärkere“ Konnexitätsprinzip in Bayern zwänge die Staatsregierung – im Gegensatz zur Lage in Nordrhein-Westfalen – somit dazu, sich an den Kosten, die durch die verpflichtende Umstellung auf die Doppik entstehen, zu beteiligen oder sie gar ganz zu übernehmen. Mit der nicht verpflichtenden Regelung kann die Staatsregierung das Konnexitätsprinzip in der Verfassung „umgehen“ und somit den Landeshaushalt nicht zusätzlich belasten³⁴.

Diese Erklärung wird untermauert durch Informationen der befragten Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie Positionierungen in den schriftlichen Organen einiger Spitzenverbände. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalens gaben übereinstimmend die Einschätzung an, dass das nordrhein-westfälische Konnexitätsprinzip bei der Umstellung auf die Doppik ausdrücklich nicht greift und das Land sich somit nicht an den Kosten beteiligen muss³⁵.

Der Vertreter des bayerischen Städtetages argumentierte hingegen, dass die Kostenfrage die Hauptrolle spiele und die Staatsregierung versuche, das Konnexitätsprinzip durch die freiwillige Regelung zu umgehen³⁶. In einem Artikel im „Bayerischen Städtetag“, dem Mitteilungsblatt des Verbandes, ist außerdem zu lesen:

„Der Bayerische Ministerrat hat sich für die freiwillige Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) im kommunalen Rechnungswesen ausgesprochen. Damit wurde der Vorschlag des Vorstands des Bayerischen Städtetags abgelehnt, der dafür plädiert hatte, die Doppik für alle Städte und Gemeinden vorzugeben. Zugleich hatte der Verband die Beteiligung des Freistaates an den Umstellungskosten gefordert. Der

³⁴ Was durchaus im Sinne des Kurses der strikten Haushaltskonsolidierung der bayerischen Staatsregierung ist: „Die Bayerische Staatsregierung wird auch in Zukunft am Ziel des ausgeglichenen Haushalts festhalten“, <http://www.stmf.bayern.de/default.asp?url=haushalt/allgemeines/> (Stand: 06.12.2006). Dieses Ziel wird im Haushaltsjahr 2006 erstmals erreicht: „Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben für Investitionen folgende Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen: (...) 2. im Haushaltsjahr 2006 bis zur Höhe von Null €“.

Freistaat Bayern 2004: Art. 2 Abs. 1

³⁵ Interviews am 2., 7. und 14. August 2006

³⁶ Interview am 2. August 2006, telefonische Auskunft am 5. Dezember 2006

Ministerrat hat eine solche Kostenbeteiligung abgelehnt, weil derzeit keine finanziellen Spielräume dafür bestünden³⁷.

Im Tenor ähnlich äußert sich der bayerische Landkreistag:

„Neben der - zumindest längerfristig gesehen - fehlenden Absage an die Beibehaltung der klassischen Kameralistik schmerzt die Landkreise ferner die Haltung des Freistaats Bayern, nach der nicht einmal eine Anschubfinanzierung für umstellungswillige Landkreise in einem Pilotvorhaben zu erwarten ist³⁸.

Es wird also deutlich, dass der Unterschied der Verfassungen bezüglich des Konnexitätsprinzips maßgeblich für die variierende Übernahme einer wichtigen politischen Innovation war. Die nordrhein-westfälische Landesregierung muss sich nicht an den Kosten beteiligen und kann somit die verpflichtende Umstellung auf die Doppik ohne großen finanziellen Aufwand veranlassen, während die bayerische Staatsregierung sich aufgrund der Striktheit des Konnexitätsprinzips an den Kosten einer verpflichtenden Umstellung beteiligen müsste, dies aber durch die freiwillige Lösung zu umgehen sucht.

V. Fazit

Zentrales Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die großen Unterschiede bei Regelungen und Fristen zur Umstellung auf die Doppik zwischen den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern zu erklären. Dabei hat sich gezeigt, dass diese Unterschiede in starkem Maße auf die variierende Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen zurückgeführt werden können. Während das Land Nordrhein-Westfalen keine Kosten der Umstellung auf die Doppik übernehmen muss, ist die bayerische Staatsregierung nach dem dortigen Konnexitätsprinzip dazu gezwungen, sich an den Kosten zu beteiligen. Durch die lediglich freiwillige Regelung in Nordrhein-Westfalen kann eine direkte und zwingende Übernahme von Kosten bei der Umstellung auf die Doppik dort jedoch vermieden werden.

Diese Unterschiede mögen auf den ersten Blick nicht weiter überraschen, denn, im Bayerischen Verfassungsrecht ist das Konnexitätsprinzip eben „stärker“ und eindeutiger formuliert als in der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen. Weniger offensichtlich ist, dass

³⁷ *Bayerischer Städtetag*, Doppelte Buchführung auf freiwilliger Basis. Kameralistik weiter zulässig – Freistaat scheidet Beteiligung an den Umstellungskosten, Informationsbrief 4/2005, S.6

³⁸ *Bayerischer Landkreistag*, Zweite Arbeitsphase des Bayerischen Innovationsrings hat begonnen, Mitteilungen Nr.2, April/Mai 2005, S.14

die „starke“ Konnexitätsversion in Bayern indirekt Innovationen erschwert. Denn in der politischen Praxis, wie diese Analyse gezeigt hat, bedeutet das „starke“ Konnexitätsprinzip in Bayern, dass schmerzhaft notwendige Entscheidungen, die allen politisch Beteiligten Kosten entstehen lassen, mitunter potenziell strukturell verschleppt werden. Der Mechanismus ist einfach: eine Entscheidung wie die Umstellung auf die Doppik, die vom Gehalt her eine wichtige und innovative Richtungsentscheidung ist, wird allein deshalb nicht verpflichtend eingeführt, um Forderungen nach finanziellem Ausgleich der Kommunen gegenüber dem Landesgesetzgeber gar nicht erst Vorschub zu leisten. In der Sache heißt das aber, dass auch solche Kommunen, die gerne mit der Einführung der Doppik beginnen würden, wohl abwarten werden. Denn führen sie die Doppik vorschnell ein, könnten sie mittelfristig auf den administrativen Umstellungskosten sitzen bleiben. Mit anderen Worten, ein zu „starkes“ Konnexitätsprinzip führt offenbar zu unerwünschten Politikresultaten, weil die rationale Verfolgung individueller Interessenmaximierung bei der durch das „starke“ Konnexitätsprinzip strukturierte ebenenübergreifende Entscheidungskontext im Vergleich mit dem Status quo ante kollektiv sub-optimale Ergebnisse zeitigt. Damit schafft das „starke“ Konnexitätsprinzip eine Konstellation, die Innovationen erschwert. Wie das Beispiel der Umstellung auf die Doppik in Bayern zeigt: kommunale Akteure werden strukturell demotiviert, eine optimale Politikstrategie zu verfolgen, weil sie nicht das Risiko eingehen können, sich von möglichen Refinanzierungsquellen auf Landesebene gegebenenfalls mit „vorschnellen Aktionen“ auszuschließen.

Literaturverzeichnis

BAYERISCHE STAATSZEITUNG, Nr.29, 21.7.2006: „Etappensiege auf der Tour zur kommunalen Doppik“.

BAYERISCHER LANDKREISTAG (2005): Mitteilungen Nr.2, April/Mai 2005: „Zweite Arbeitsphase des Bayerischen Innovationsrings hat begonnen“. S.14. München: Bayerischer Landkreistag.

BAYERISCHER STÄDTETAG (2005): Informationsbrief 4/2005: „Doppelte Buchführung auf freiwilliger Basis. Kameralistik weiter zulässig – Freistaat scheut Beteiligung an den Umstellungskosten“. S.6. München: Bayerischer Städtetag.

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2006): „Entwurf der Staatsregierung für ein Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts“. Drucksache 15/6303 vom 20.09.2006.

BRÄUER, A.F. (2005): „Konnexitätsprinzip und Konsultationsmechanismus – Grundgedanken zur Modernisierung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland“. Unveröffentlichte „Stationaufgabe“ im Rahmen des Referendariats beim Bürgermeisteramt Allensbach.

BUDÄUS, D. (1994): „Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen“. Berlin: edition sigma.

FREISTAAT BAYERN (2004): „Haushaltsplan 2005/2006.“

http://www.stmf.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2005/haushaltsplan/hg.pdf

(Stand: 06.12.2006)

FRISCHMUTH, B. (2005): „Weichen gestellt – Doppik hält Einzug in den Städten“, in: Der Städtetag Nr. 6/2005. S.6.

INNENMINISTERKONFERENZ (2003): „Auszug aus der der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena.“ Berlin: IMK-Geschäftsstelle.

http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/ministerium/imk/beschluesse/031121_imk.pdf (Stand:06.12.2006)

- KGSt (1991): „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“. Köln: KGSt-Bericht 12/1991.
- KGSt(1995): „Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept“. Köln: KGSt-Bericht 1/1995.
- KRECHEL, C./OTT, R. (2005): „Nürnberg: Wechsel in das neue System in einem Schritt“, in: Der Städtetag Nr. 6/2005. S.13.
- KUBAN, M. (1999): „Kommunale Haushaltspolitik“, in: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Opladen: Leske + Budrich. S. 477 – 489.
- LAND NORDRHEIN-WESTFALEN (2004): Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 41 vom 24. November 2004
- REICHARD, C. (1994): „Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung.“ Berlin: edition sigma.
- STATISTISCHES JAHRBUCH NORDRHEIN-WESTFALEN, Ausgaben 2002-2005 (Nr. 44-47). Düsseldorf: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik.
- STATISTISCHES JAHRBUCH FÜR BAYERN, Ausgaben 2002-2005 (Nr. 45-48). München: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.
- VERFASSUNG DES FREISTAATES BAYERN VOM 2. DEZEMBER 1946.
[http://www.bayern.landtag.de/pdf_internet/Bayerische_Verfassung\(1\).pdf](http://www.bayern.landtag.de/pdf_internet/Bayerische_Verfassung(1).pdf) (Stand: 06.12.2006).
- VERFASSUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN VOM 28. JUNI 1950.
http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.4/Gesetze/Verfassung_NRW.jsp (Stand: 06.12.2006).
- VOGELGESANG, K./LÜBKING, U./ULBRICH, I.-M. (2005): „Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – neue Steuerungsmodelle.“ Berlin: Schmidt.
- WOLLMANN, H./ROTH, R. (Hrsg.) (1999): „Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden.“ Opladen: Leske + Budrich.