



# Kommunalaufsicht in den Ländern Europas

Christian Person und René Geißler







---

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>6</b>
<b>1 EINLEITUNG</b>	<b>12</b>
<b>2 SYSTEME DER KOMMUNALAUF SICHT UND IHRE VIER KOMPONENTEN</b>	<b>14</b>
2.1 Regulierung und Regulierungsregime	14
2.2 Fiskalregeln	17
2.3 Verwaltungsaufbau	25
2.4 Monitoring der Haushaltsregeln	32
2.5 Durchsetzung der Fiskalregeln	36
<b>3 UMGANG MIT HAUSHALTSKRISEN</b>	<b>51</b>
3.1 Schuldenhilfen	51
3.2 Kommunale Insolvenz	56
<b>4 TRENDS IN DER ENTWICKLUNG DER KOMMUNALAUF SICHT</b>	<b>63</b>
<b>5 LEHREN AUS DEM INTERNATIONALEN VERGLEICH</b>	<b>67</b>
<b>LITERATUR</b>	<b>71</b>
<b>ANHANG</b>	<b>75</b>
Impressum	92

# ZUSAMMENFASSUNG

## Systeme der Regulierung

Die globale Finanzkrise hat das Bewusstsein für die Bedeutung wirksamer Regulierung öffentlicher Haushaltspolitik erhöht und eine Fülle politischer Aktivitäten ausgelöst. Gleichwohl fehlt bis dato eine vergleichende Analyse der Regulierung kommunaler Haushaltspolitik in den Ländern Europas. Ziel dieses Berichtes ist es, diese Forschungslücke zu schließen und eine Diskussion über die Ausgestaltung kommunaler Aufsichtssysteme anzuregen.

Als „Regulierung“ betrachten wir die gezielte Beeinflussung kommunaler Haushaltspolitik durch den Staat. Regulierung ist zwangsläufig kontrovers und politisch umkämpft. Grundsätzlich bestehen Systeme der Regulierung aus vier Komponenten: Fiskalregeln, Aufsichtsbehörden, Monitoringverfahren und Sanktionen. Diese einzelnen Komponenten stehen in einem wechselseitigen Zusammenhang. Sie müssen bewusst aufeinander abgestimmt werden, um die Wirksamkeit des Regulierungssystems zu gewährleisten.

## Fiskalregeln

Fiskalregeln sollen die Haushaltspolitik der Kommunen lenken. Sie sollen die Entstehung struktureller Haushaltsdefizite vermeiden, eine übermäßige Verschuldung verhindern und somit eine nachhaltige Haushaltswirtschaft gewährleisten. Insbesondere das Risiko der Überschul-

dung ist für Kommunen gemäß der ökonomischen Theorie stark ausgeprägt, da sie von einer impliziten Ausfallhaftung übergeordneter Ebenen profitieren.

Fiskalregeln können sich auf den Haushaltssaldo, den Schuldenstand und Schuldendienst, die Einnahmen oder die Ausgaben beziehen. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (z.B. Rechtsgrundlage, Reichweite, Stellung im Budgetzyklus) sind vielfältige Varianten möglich. Um ihre Wirksamkeit sicherzustellen, sollten Fiskalregeln klar definiert, transparent, angemessen, in sich konsistent, kompatibel zu anderen Regeln, durchsetzbar und in der Sache erreichbar sein. Gleichzeitig sollten sie so einfach wie möglich gehalten werden. Dies vereinfacht das Monitoring, reduziert den Verwaltungsaufwand und erleichtert öffentlichen Druck. Sind die Fiskalregeln langfristig konstant, mindert dies den Verwaltungsaufwand.

Angesichts der in sie gesetzten Erwartungen überrascht es nicht, dass Fiskalregeln auf lokaler Ebene breite Anwendung finden. In allen Ländern Europas unterliegen Kommunen dem Haushaltsausgleichsgebot, teilweise auf einen mehrjährigen Zeitraum bezogen. 14 der 21 Länder haben zudem Regeln zur Begrenzung des Schuldenstandes implementiert. Die Höhe der Verschuldung wird meist auf einen Anteil der Gesamteinnahmen oder bestimmter Einnahmekategorien, seltener die Ausgaben, begrenzt. In fünf Staaten lässt sich auch eine Beschränkung des Schuldendienstes beobachten, ebenfalls in Bezug zu bestimmten Einnahmearten. Relativ

selten (vier Länder) sind Fiskalregeln anzutreffen, die das Wachstum der Einnahmen oder Ausgaben begrenzen.

### Verwaltungsstruktur der Aufsichtsbehörden

Die Ausgestaltung der Verwaltungsstruktur hat Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung, denn sie bestimmt die Rationalität der Behörde, ihre Machtposition, interne Meinungsbildung oder Anfälligkeit für externe Einflüsse. Klassische Maßstäbe der Verwaltungsstruktur sind Wirtschaftlichkeit, Zielklarheit, Steuerung, exakte Rechtsanwendung oder Transparenz. Oft stehen diese Maßstäbe in Konflikt zueinander. Grundsätzlich steht den Ländern bei der Ausgestaltung der Verwaltungsstrukturen der Kommunalaufsicht ein Spektrum verschiedener Modelle zur Verfügung, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile aufweisen.

Bereits die Verortung der Aufsicht in einem bestimmten Ressort hat politische Konsequenzen. In der Mehrzahl der Länder ist die Kommunalaufsicht dem Finanzministerium zugeordnet. Dafür spricht die relative Zielklarheit, die Dominanz der fiskalischen Rationalität und die starke Position innerhalb der Regierung, die mit einer höheren Stringenz der Aufgabenwahrnehmung einhergehen kann. Ein anderer Teil der Länder verortet die Aufgabe bei den Innenministerien. Dies ermöglicht fachliche Synergien mit anderen Aufgabenfeldern. Allerdings ist die Aufgabe Kommunalaufsicht dadurch nur eine unter vielen, was ihre Position im Wettbewerb mit anderen Regierungszielen schwächt.

Auch die Frage der zentralen oder dezentralen Aufgabenwahrnehmung ist für den Erfolg der Aufgabenerfüllung relevant. Diesbezüglich zeigt sich ein ausgewogenes Bild: Etwa die Hälfte der Länder weist eine zentralisierte Struktur auf, wohingegen die andere Hälfte die Aufgabe dezentral erfüllt. Für eine Zentralbehörde (meist das Finanzministerium) sprechen Einheitlichkeit

der Rechtsanwendung und Wirtschaftlichkeit, dagegen Ortsferne und die Gefahr einer zu starken Formalisierung. Spiegelbildlich ermöglichen dezentrale Strukturen eine größere Ortsnähe und bessere Berücksichtigung lokaler Besonderheiten, bergen jedoch das Risiko einer zersplitterten Rechtsanwendung und Ungleichbehandlung der Kommunen.

Die Kategorie monofunktional versus multifunktional zielt auf das Aufgabenspektrum der für die operative Kommunalaufsicht zuständigen Behörde. Eine monofunktionale Behörde ist mit lediglich einem Aufgabenkomplex betraut. Eine multifunktionale Behörde bündelt für eine Region mehrere Aufgabenfelder. Für monofunktionale (Sonder)behörden sprechen Zielklarheit und Fachkompetenz, für multifunktionale Behörden die interne Abwägung teils differierender Ziele. In allen betrachteten Ländern ist die Kommunalaufsicht einer multifunktionalen Bündelungsbehörde zugewiesen. Lediglich in Griechenland existiert zusätzlich eine monofunktionale Sonderbehörde mit Zuständigkeiten in der Haushaltsaufsicht.

Eine weitere Differenzierung erfolgt danach, ob die Kommunalaufsicht innerhalb der regulären Staatsverwaltung oder außerhalb dieser (Rechnungshöfe, Kommunalverbände) umgesetzt wird. Dies ist relevant für die Steuerung durch das jeweilige Ministerium und beeinflusst auch das Potenzial der politischen Einflussnahme durch die Kommunen. In 13 der 21 Länder wird die Kommunalaufsicht durch originär staatliche Behörden durchgeführt, in fünf Ländern durch nicht-staatliche Behörden. Drei Länder weisen gemischte Strukturen auf.

Grundsätzlich sind die Ausprägungen der vier skizzierten organisationalen Kategorien frei kombinierbar. Die Varianz in den betrachteten Ländern ist hoch. Häufigste Konstellation ist „Finanzministerium/zentral/multifunktional/innerhalb der Landesverwaltung“ (6 der 21 Länder). Aus der Theorie kommend, verspricht die

Konstellation einer im Ressort des Finanzministeriums angesiedelten monofunktionalen Zentralbehörde die höchste Effektivität. Empirisch existiert sie jedoch nicht.

### Monitoring der Fiskalregeln

Um die Einhaltung der Fiskalregeln zu überwachen und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen zu können, benötigen die Aufsichtsbehörden Informationen. Monitoring ist der Prozess, die zur Überwachung der Regeln nötigen Informationen zu beschaffen.

Monitoring bindet Ressourcen der Aufsichtsbehörde (und der Kommunen). Der Aufwand der Regelüberwachung hängt mit der Klarheit der Fiskalregeln zusammen. Die Intensität des Monitorings ist daher auch eine Abwägung zwischen den Kosten der Informationsbeschaffung und dem vertretbaren Risiko nicht aufgedeckter Regelverstöße. Bei einem engmaschigen Monitoring muss die Aufsichtsbehörde dann aber auch gewillt und in der Lage sein, die entsprechenden Sanktionen umzusetzen.

Aus der empirischen Praxis der 21 betrachteten europäischen Länder lässt sich ein Kontinuum verschiedener Verfahren mit zunehmender Überwachungsintensität beobachten. Zwei Länder (Finnland, Schweden) verzichten auf jedes explizite Monitoring und nutzen lediglich öffentliche Statistiken. In Dänemark, Slowenien und Tschechien ist das Monitoring risikoorientiert und erfolgt nur bei konkreten Kreditgenehmigungen. In der Mehrzahl der Länder sind die Kommunen verpflichtet, Jahresabschlüsse oder Haushaltspläne vorzulegen. In einzelnen Ländern ist das Monitoring noch intensiver. Hier erhalten die Aufsichtsbehörden unterjährige Berichte oder besitzen digitalen Einblick in die laufenden Buchungen (Griechenland, Ungarn).

### Durchsetzung der Fiskalregeln

Da die Fiskalregeln den Handlungsspielraum der Kommunen einschränken, ist deren Einhaltung kein Automatismus. Die Aufsichtsbehörde muss diese Regeln überwachen und gegebenenfalls durchsetzen. Instrumente der Regeldurchsetzung beginnen dort, wo auf Grundlage einer Information über eine Regelverletzung für die entsprechende Kommune ein spezielles Verfahren greift. Auch hier besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Regeldurchsetzung, gegebenen Aufsichtskapazitäten und Wirtschaftlichkeit.

Grundsätzlich kann angenommen werden, dass Kommunen die Vorteile eines Regelverstößes gegen die Kosten einer Regelverletzung abwägen. Entscheidend ist die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung der Regelverletzung, die Möglichkeit der Sanktionierung, die Art der Sanktion sowie die Glaubwürdigkeit der Anwendung. Daraus folgt, je weniger intensiv das Monitoring, je geringer damit die Gefahr der Aufdeckung, desto abschreckender muss eine etwaige Sanktion sein. Sanktionen sollten klar definiert, transparent in der Anwendung und damit für beide Seiten berechenbar sein.

Die Verhängung von Sanktionen stellt jedoch nicht die einzige Reaktionsmöglichkeit auf Regelverstöße dar. Beispielsweise können Regelverletzungen schlicht ignoriert und toleriert oder die Regeln angepasst werden, um das Verhalten nachträglich zu legitimieren. Des Weiteren kann die Aufsichtsbehörde versuchen, Überzeugungsarbeit zu leisten und die lokalen Entscheidungsträger durch Argumente und Beratung von der Sinnhaftigkeit der Fiskalregel zu überzeugen. Druck zur Regeleinhaltung können auch durch Fachprofessionalität oder Öffentlichkeit aufgebaut werden.

Die Aufsichtsbehörden müssen daher Vor- und Nachteile bestimmter Handlungsoptionen und Sanktionen (z.B. Verwaltungsaufwand, Eskalationsspirale, politische Kosten, Glaubwürdigkeit)



abwägen. In der Praxis setzen Aufsichtsbehörden daher auf „gemischte“ Strategien aus Überzeugen und Sanktionieren.

Nur eines der 21 untersuchten Länder (Schweden) verzichtet auf jedwede formelle Sanktion. In den anderen Ländern existiert wiederum ein Kontinuum unterschiedlichster Instrumente. Die meisten davon sind auch in Deutschland gegeben.

Die Mehrzahl der Länder (zwölf) räumt der Aufsichtsbehörde das Recht ein, Kredite oder Haushaltspläne zu genehmigen. Dies ist Monitoring und Sanktion in einem, denn die Versagung dieser Genehmigung bei festgestellten Regelverstößen wirkt als Sanktion.

In sieben Ländern besitzt die Aufsichtsbehörde das Recht, Entscheidungen der Kommune zu beanstanden, aufzuheben oder durch eigene Entscheidungen zu ersetzen. In fünf Ländern existieren finanzielle Sanktionen. Hierunter fallen beispielsweise die Kürzung von Zuweisungen oder das Zurückhalten von Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern.

Die häufigste Folge von Verstößen gegen Fiskalregeln ist die Pflicht zur Aufstellung eines Konsolidierungsprogramms (15 Länder). Diese sind oft mit Schuldenhilfen der Länder verbunden, gehen aber mit Auflagen einher. Die nächste häufig gegebene Eskalationsstufe ist die Zwangsverwaltung der Kommune (acht Länder).

### Zusammenwirken der vier Komponenten

Die Aufsichtssysteme setzen sich aus vier Komponenten zusammen, die in einem wechselseitigen Zusammenhang stehen. Die Effektivität eines Regimes als Ganzes resultiert aus der Wirksamkeit seiner einzelnen Bestandteile und deren Zusammenspiel. Wirksamkeit der Kommunalaufsicht ist kein Automatismus. Sie lässt sich aber über die kluge Ausgestaltung der einzelnen Regime-Komponenten erhöhen.

Für die Wirksamkeit des Regimes besitzt die Verwaltungskapazität der Aufsichtsbehörde eine besondere Relevanz. Ohne ausreichende Kapazitäten findet Monitoring nicht statt und können Sanktionen nicht umgesetzt werden. Diese Erkenntnis spricht für eine zentrale bzw. regionale Bündelung der Aufsichtsbehörden. Entscheidend für die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht ist letztlich die Glaubwürdigkeit des Systems: Die Aufsichtsbehörden müssen nicht nur in der Lage sein, durch gezieltes Monitoring Regelverstöße zu identifizieren, sondern auch die Bereitschaft aufweisen, diese gegebenenfalls zu sanktionieren.

### Schuldenhilfen

Schuldenhilfen sind außergewöhnliche Finanztransfers anderer Ebenen an eine Kommune mit dem Ziel, eine unmittelbar drohende Haushaltskrise zu lösen. Das Spektrum an Varianten ist breit. Es reicht von Zinshilfen und rückzahlbaren Zuweisungen bis hin zu einer partiellen oder gar vollständigen Schuldenübernahme.

In der theoretischen Diskussion gelten Schuldenhilfen als notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Kommune zu erhalten und finanzielle Ansteckungseffekte in Form steigender Kreditrefinanzierungskosten zu vermeiden. Dem steht das Risiko von Fehlanreizen gegenüber. Kreditgeber könnten zu einer lockeren Kreditvergabe verleitet werden, Schuldner eine mangelhafte Konsolidierungsbereitschaft an den Tag legen. Daher sollten entsprechende Schuldenhilfen stets mit Auflagen verbunden sein.

In der Praxis zeigt sich, dass meist die implizite Erwartung einer Ausfallhaftung für Kommalkredite durch den Staat besteht. Folglich sieht die Mehrzahl der betrachteten Länder (17 von 21) irgendeine Form von Schuldenhilfen vor. Die Ausgestaltung dieser Schuldenhilfen variiert jedoch zwischen den Staaten erheblich, z. B. hinsichtlich der rechtlichen Verankerung, den

Zugangsvoraussetzungen, der geforderten Eigenleistungen oder der Art der Hilfen.

### Kommunale Insolvenz

Eine Insolvenz ermöglicht einer Kommune die Restrukturierung ihrer Schulden (u. a. Laufzeit, Zinssatz, Schuldenschnitt) innerhalb eines regulierten Verfahrens. Bei der Ausgestaltung von Insolvenzverfahren muss der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen den Interessen der Gläubiger an einer Erfüllung der Kreditverträge und den spezifischen Eigenschaften der Kommunen finden. So muss deren Funktionsfähigkeit gewahrt bleiben.

Befürworter einer Kommunalinsolvenz argumentieren, dass haushaltsrechtliche Regulierungen aufgrund der Gefahr politischer Einflussnahme auf Aufsichtsbehörden nicht ausreichen, um eine Überschuldung kommunaler Gebietskörperschaften zu verhindern, und verweisen auf die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarktes. Demgegenüber betonen Kritiker das Risiko von Fehlanreizen (strategische Insolvenz), die Gefahr fiskalischer Ansteckungseffekte, massive Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, die Unmöglichkeit der Liquidation kommunalen Vermögens und letztlich die begrenzte Glaubwürdigkeit des Verfahrens.

Trotz entsprechender Bedenken sind kommunale Insolvenzen in drei der 21 betrachteten europäischen Staaten (Italien, Schweiz, Ungarn) möglich. Allerdings traten Insolvenzen in den vergangenen Jahren nur in Italien regelmäßig auf.

Ein Insolvenzverfahren muss verschiedene Aspekte regeln. Hierzu zählen beispielsweise die Antragsbefugnis, das Insolvenz-kriterium, die Zuständigkeit für das Verfahren, das Vorschlagsrecht für die Restrukturierung der Schulden, Veto-Rechte bestimmter Behörden sowie Zustimmungserfordernisse der Gläubiger. Je nach Ausgestaltung dieser Elemente sind die Verfah-

ren eher administrativ oder juristisch geprägt. Auch die Position der Kommune innerhalb des Verfahrens kann stärker oder schwächer ausfallen. Dies hat Einfluss darauf, wie stark durch das Verfahren in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen wird. Grundsätzlich bleibt zu beachten, dass das Instrument ungeeignet ist, um strukturelle Defizite der innerstaatlichen Finanzbeziehungen aufzulösen.

### Trends in der Entwicklung der Kommunalaufsicht

Die Systeme der Kommunalaufsicht stehen, wie alle Verwaltungsbereiche, in Wechselwirkung mit verschiedensten Faktoren und sind einem beständigen Veränderungsdruck ausgesetzt. Da sich die Systeme der Kommunalaufsicht aus mehreren Komponenten zusammensetzen, bestehen diverse Ansatzpunkte für Veränderungen.

16 der 21 betrachteten Länder nahmen in der vergangenen Dekade Änderungen vor; meist kleine Anpassungen innerhalb des bestehenden Systems. Häufigste Maßnahme war die Verschärfung der Fiskalregeln (sieben Länder). In sechs Ländern wurden neue Programme für Schuldenhilfen und Haushaltssanierungen eingeführt. In vier Ländern wurde die Aufsichtsstruktur umgestaltet.

Die Ansatzpunkte der Reform waren verschieden, Ziel, Richtung und Wirkungen sind jedoch gleich: Die Regime der Kommunalaufsicht wurden gestärkt. Die gegenteilige Richtung, eine Aufweichung der haushaltsrechtlichen Regulierungen und damit eine Schwächung der Aufsicht, ist in keinem Land feststellbar.

Gravierende Änderungen, gar ein Pfadwechsel der Kommunalaufsicht, wurden in vier Ländern umgesetzt (Estland, Ungarn, Portugal, Griechenland). In Portugal und Griechenland erfolgten die entsprechenden Reformen auf Druck der Troika im Zuge der staatlichen Rettungsprogramme.

Auch der EU-Fiskalpakt mit seinem Ziel gesamtstaatlicher Haushaltssteuerung wirkte sich in einigen Ländern auf die Regulierung der Kommunen aus. Eine Änderung und Stärkung der Kommunalaufsicht kann auch Nebenprodukt anderer Reformen sein, so z.B. abnehmende Fallzahlen durch kommunale Fusionen oder eine Reform der Staatsverwaltung mit neuer Aufgabenzuordnung.

### Lehren aus dem internationalen Vergleich

Jedes System der Kommunalaufsicht ist eingebettet in national spezifische Regelungen der Aufgaben- und Finanzverteilung, der kommunalen Autonomie oder der politischen Kultur, die sich über viele Jahre entwickelt haben. Abweichungen der europäischen Praxis zum deutschen Modell können aber ein Indiz dafür sein, dass andere Lösungen sich als effektiv herausgestellt haben. Solche Unterschiede und mithin Anregungen für Deutschland ergibt der internationale Vergleich für die Aspekte Haushaltsregeln und Verwaltungsaufbau. Die Mehrheit der Länder praktiziert neben dem Grundsatz ausgeglichener Haushalte numerisch exakte Grenzen für die gesamte Kommunalverschuldung, während in Deutschland die abstrakte Norm „dauerhafter Leistungsfähigkeit“ gilt. Im Verwaltungsaufbau verorten die meisten Länder die Kommunalaufsicht im Finanzministerium als landesweit zuständiger Zentralbehörde. Eine solch starke Dezentralisierung, noch dazu auf kommunale Träger (Kreise) findet sich nicht. In Bezug auf das Monitoring der Kommunal Finanzen, die Durchsetzung der Fiskalregeln sowie Schuldenhilfen entspricht die europäische Praxis weithin der deutschen, so dass sich diesbezüglich keine Anregungen ableiten lassen.

---

# 1 EINLEITUNG

Die Rolle der Kommunen im gesamtstaatlichen Gefüge, ihr Aufbau, ihre Funktionen und ihre Finanzierung fallen in den Ländern Europas sehr unterschiedlich aus. Wie auch immer die einzelnen Staaten jedoch verfasst sind, die kommunale Ebene verfügt stets über bestimmte, eigenständige Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen und damit gewisse Autonomierechte. In allen Ländern besteht daher das Risiko, dass Kommunen einen fiskalisch nicht nachhaltigen Pfad einschlagen, die langfristige Tragfähigkeit ihrer Haushalte schwindet und damit auch die Verwaltungskraft, die ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können.

Um diesem Szenario vorzubeugen, existiert in Deutschland die Kommunalaufsicht. Sie hat die Aufgabe, die Haushaltspolitik der Kommunen zu überwachen, deren dauerhafte Leistungsfähigkeit sicherzustellen, Haushaltskrisen zu vermeiden und notfalls entstandene Krisen auch zu beseitigen. Die Idee der Kommunalaufsicht ist alt, gelegentlich kontrovers, aber in der Sache unumstritten (Ebinger et al. 2017; 2018).

Wenn nun in anderen Ländern ebenfalls Kommunen mit eigenen Aufgabenkompetenzen und Autonomierechten existieren, stellt sich die Frage, wie die Idee der Kommunalaufsicht dort verwirklicht wird. Vergleichende Analysen finden

sich diesbezüglich bis dato jedoch kaum.<sup>1</sup> Auch ein internationaler Diskurs, gleich ob in Wissenschaft oder Praxis, liegt allenfalls in Ansätzen vor. Dies ist bedauerlich, denn ein Austausch über die Bewältigung ähnlicher Herausforderungen wäre für alle Beteiligten durchaus fruchtbar und könnte auch zu einem gemeinsamen Verständnis von Kommunalaufsicht führen.

Die Bertelsmann Stiftung hat sich daher die Aufgabe gestellt, diese Forschungslücke zu füllen und einen solchen Vergleich der Kommunalaufsicht in den Ländern Europas erstmals vorzunehmen. Wir tun dies vor dem Hintergrund einer langen Geschichte im Feld der kommunalen Finanzen. Neben dem Monitoring finanzieller Trends, Doppik, Fiskalföderalismus und dem Umgang mit Haushaltskrisen stand auch die Kommunalaufsicht selbst bereits im Fokus früherer Forschungsprojekte der Bertelsmann Stiftung (Ebinger et al. 2017). Der dort vorgenommene Vergleich der kommunalen Aufsichtssysteme dreier Bundesländer war der erste Schritt, um dieses bis dato in der Wissenschaft wenig beachtete Forschungsfeld systematisch zu erschließen. Die vergleichende Analyse der Aufsichtssysteme in Europa ist der nächste.

<sup>1</sup> Eine Ausnahme stellt der von Ladner et al. entwickelte Local Autonomy Index dar, der zumindest einzelne Facetten des Konstrukts „Kommunalaufsicht“ europaweit vergleichend erfasst (Ladner, Keuffer und Baldersheim 2016; Ladner et al. 2019). Auch die European Commission Fiscal Rules Database, welche die Ausgestaltung von Fiskalregeln in den Mitgliedsstaaten der EU dokumentiert, deckt zumindest eine Komponente der kommunalen Finanzaufsicht ab. Beide Projekte erfassen jedoch jeweils nur einen Ausschnitt der komplexen Thematik „Kommunalaufsicht“, wohingegen andere relevante Dimensionen der Aufsicht unbeleuchtet bleiben.

Gemeinsam mit der Hertie School of Governance in Berlin haben wir 21 Staaten Europas untersucht. Die dabei erstellten Länderberichte fokussieren nicht ausschließlich auf die Kommunalaufsicht. Vielmehr gehen sie auch auf die grundsätzliche Struktur der kommunalen Ebene und deren Einbindung in den allgemeinen Staatsaufbau, die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen kommunaler Gebietskörperschaften sowie die Effekte der Finanzkrise auf die Regulierung der Kommunen ein (Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019). Sie basieren auf einer Auswertung der einschlägigen Forschungsliteratur zu den einzelnen Staaten und der Finanzstatistiken der EU-Kommission sowie der Konsultation zahlreicher nationaler Experten.

Der vorliegende Bericht behandelt hingegen exklusiv die Systeme der Kommunalaufsicht in den einzelnen Untersuchungsländern und fasst auf Basis der Länderberichte die diesbezüglichen Erkenntnisse des Forschungsprojekts zusammen.<sup>2</sup> Kapitel 2 führt zunächst in das analytische Konzept der Regulierungsregime ein, welches als konzeptioneller Unterbau unserer Analyse dient. In der Folge werden die vier Bestandteile dieser Regime in ihrer Bedeutung erläutert und deren Ausprägung in den einzelnen Ländern vergleichend dargestellt und analysiert.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007 bis 2009 haben kommunale Haushaltsprobleme deutlich zugenommen. Fast alle europäischen Länder verfügen jedoch über Instrumente, um entsprechende Problemlagen auf lokaler

Ebene zu adressieren. Daher bietet Kapitel 3 einen Überblick über unterschiedliche nationale Ansätze für Schuldenhilfen und kommunale Insolvenzverfahren, mit denen man versucht, lokale Haushaltskrisen zu lösen.

Die Kommunalaufsicht in Deutschland war über viele Jahre ein sehr statisches System. Allerdings zeichnete sich spätestens seit der Wiedervereinigung eine zunehmende geographische Ausbreitung sowie eine Intensivierung kommunaler Haushaltsprobleme ab, die in einigen Landesteilen zu erheblichen finanziellen Schieflagen führte und vereinzelt in regionalen Haushaltskrisen kulminierte. Diese Entwicklungen sorgten in vielen Bundesländern für eine beachtliche Reformfreude und führten vielerorts zu einer mehr oder weniger umfassenden Transformation der tradierten Aufsichtssysteme und Aufsichtspraktiken. Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 4 der Frage nachgegangen, ob sich auch in Europa übergreifende Veränderungstrends identifizieren lassen und ob sich diese in die gleiche Richtung wie in Deutschland bewegen. Schlussendlich stellt sich die Frage, ob und welche Lehren wir für das deutsche System aus diesem internationalen Vergleich ziehen können.

Die Systeme der 21 Länder haben jeweils eine eigene Geschichte und eigene Kontextbedingungen. Ein simpler Transfer einzelner Systemelemente ohne Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen erscheint somit wenig zielführend. Gleichwohl nennt Kapitel 5 einige Lehren und Empfehlungen für die deutsche Kommunalaufsicht, die sich aus dem internationalen Vergleich ableiten lassen. Grundlegend hierfür ist allerdings die Entscheidung, welche Aufgabe der Aufsicht, Beratung oder Kontrolle im Vordergrund stehen soll.

<sup>2</sup> Bei der Auswertung der Daten auf Basis der Länderberichte ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Länderdarstellungen unterschiedliche Detailgrade aufweisen und damit die tatsächlichen Gegebenheiten unterschiedlich genau wiedergeben. Dadurch kann es im ein oder anderen Fall zu Unschärfen bezüglich einzelner Facetten des Regulierungssystems kommen. Die Inhalte basieren jeweils auf den Aussagen der nationalen Experten. Wenn wir zu einzelnen Aspekten des Regulierungsregimes aus dem Länderbericht keine genaueren Informationen extrahieren konnten, gingen wir beim Codieren der Informationen davon aus, dass keine entsprechende Regelung vorliegt, mithin dieser Aspekt des Regulierungsregimes in dem entsprechenden Land nicht vorhanden ist.

---

## 2 SYSTEME DER KOMMUNALAUF SICHT UND IHRE VIER KOMPONENTEN

### 2.1 Regulierung und Regulierungsregime

Auf internationaler Ebene existiert bis dato weder in der Wissenschaft noch in der Praxis eine Diskussion über die Kommunalaufsicht. Selbst der Begriff „Kommunalaufsicht“ findet in vielen Ländern keine adäquate Übersetzung. Gleichwohl gibt es natürlich in allen Ländern Interaktionen und Beziehungen zwischen der zentralstaatlichen Ebene (Bund, Gliedstaaten) und den Kommunen, die man in Deutschland als Kommunalaufsicht bezeichnen würde. Um sowohl international sprach- und an bestehende Forschungsdiskurse anschlussfähig zu sein als auch das Konstrukt „Kommunalaufsicht“ in seiner Vielschichtigkeit und Komplexität analytisch erfassen zu können, wird im Folgenden auf den Begriff der „Regulierung“ zurückgegriffen.

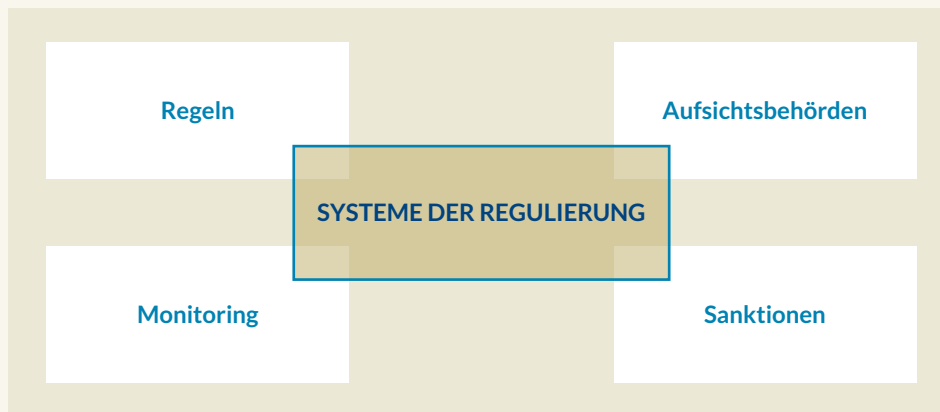
Unter Regulierung versteht man allgemein die gezielte Verhaltenslenkung Dritter durch den Staat (Black 2002). Dritter in diesem Sinne sind die Kommunen und Gegenstand der Verhaltenslenkung ist deren Haushaltspolitik. Regulierung ist damit zwangsläufig ein kontroverses, hochpolitisches Thema (Carrigan und Coglianesse 2011). In den vergangenen zwanzig Jahren hat sie eine beachtliche Konjunktur in Wissenschaft und Praxis erfahren, nicht zuletzt ausgelöst durch unterschiedliche Krisen, Verwaltungsprobleme und politisches Versagen (Baldwin, Cave und Lodge 2010; Lodge und Wegrich 2012). Im Bereich der öffentlichen Finanzen hat insbesondere die Finanzkrise der Jahre 2007/2008, die daran an-

schließende Weltwirtschaftskrise und die Staatsschuldenkrise im Euroraum das Bewusstsein für die Relevanz einer adäquaten Regulierung der Staatsfinanzen geschärft. Auch wenn kommunale Gebietskörperschaften nicht im Zentrum der Krise standen oder gar deren Auslöser waren, so rückte dennoch auch die Regulierung kommunaler Finanzen und eine effektive Implementation bestehender haushaltsrechtlicher Regeln auf kommunaler Ebene stärker ins öffentliche Bewusstsein.

Der Rückgriff auf den Regulierungsdiskurs ist für das vorliegende Thema wertvoll, da er einen analytischen Rahmen bietet, innerhalb dessen sich die Bestandteile und strukturellen Dimensionen der Kommunalaufsicht diskutieren lassen. Gleichsam ist dieser Forschungszweig reich an Erkenntnissen über den Aufbau von Regulierungssystemen, zugrunde liegenden politischen Prozessen, Funktionsweisen und Interdependenzen einzelner Komponenten, Verhalten der Adressaten sowie Bedingungen für Erfolg und Misserfolg von Regulierung. Diese Forschungsergebnisse, basierend auf zahlreichen Studien in verschiedenen Bereichen, lassen sich gut auf das Thema „Kommunalaufsicht“ übertragen.

Grundsätzlich bestehen Regulierungssysteme aus vier zentralen Komponenten (siehe Abbildung 1). Diese vier Elemente stehen in einem engen, wechselseitigen Zusammenhang zueinander. Die Systemperspektive stellt auf diese Interdependenzen ab und will das Verständnis dafür wecken, dass die Qualität und Wirksamkeit jeglicher Re-

ABBILDUNG 1 Komponenten von Regulierungssystemen



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

gulierung letztlich daraus resultiert, in welchem Maße diese vier Komponenten aufeinander abgestimmt sind (Lodge und Wegrich 2012).

Ausgangspunkt jeder Regulierung sind Standards und Regeln, die durch die Adressaten befolgt werden sollen (Scott 2010). Sie spiegeln das grundsätzliche Ziel der Regulierung wider. Sie verteilen Macht und Befugnisse zwischen den Akteuren, schränken die Handlungsspielräume der Aufsichtsadressaten ein und bringen die Aufsichtsbehörden in eine übergeordnete Position. Naturgemäß sind Regeln daher sowohl in der Formulierung als auch in der Anwendung strittig. Im Bereich der öffentlichen Finanzen werden diese Standards üblicherweise als Fiskalregeln bezeichnet (Hallerberg 2012). Im Feld der Kommunal Finanzen ist die grundlegende Fiskalregel das Haushaltsausgleichsgebot. Dieses soll verhindern, dass Kommunen ihre finanzielle Handlungsfähigkeit verlieren. Die Effektivität entsprechender Fiskalregeln ist jedoch an einige Voraussetzungen gebunden: Zum Beispiel müssen Regeln möglichst präzise definiert, klar operationalisierbar oder überhaupt erreichbar sein, um akzeptiert zu werden (zum optimalen Design

von Fiskalregeln siehe Kopits und Symansky 1998: 18 ff.). Vor diesem Hintergrund sind vage und auslegungsbedürftige Begriffe wie „sparsame Haushaltswirtschaft“ oder „dauernde Leistungsfähigkeit“ problematisch. Ebenso wäre eine Regel nicht sinnvoll, die nach z. B. 20 Jahren Haushaltsdefiziten die sofortige Tilgung der Kassenkredite verlangt. Eine solche Regel fände wegen Unerreichbarkeit keine Akzeptanz bei den Aufsichts-betroffenen und würde damit das gesamte Regulierungssystem untergraben. Die Definition von Regeln stellt somit eine zentrale Herausforderung des Staates dar und hat direkte Auswirkungen auf deren Einhaltung und Durchsetzung.

Die Ziele der Regulierung laufen oft den (zumindest kurzfristigen) Interessen der Adressaten entgegen. Stellt die Regulierungsbehörde einen Regelverstoß fest, benötigt sie daher Instrumente der Regeldurchsetzung, um den Adressaten zur Änderung seines Verhaltens zu bewegen. In der Theorie können Regulierungsbehörden auf vier Arten reagieren (Lodge und Wegrich 2012: 73 f.): die Regeln ändern, die Adressaten von der Regeleinhaltung überzeugen, Regelbrüche technisch unmöglich machen oder Regelverstöße

sanktionieren. Im Alltag wird die Regulierungsbehörde jedoch nicht ausschließlich die Strategie der Eskalation verfolgen, sondern auch auf Überzeugung und Verhandlung setzen. Hierbei muss die Regulierungsbehörde die potenziellen Reaktionen des Adressaten, die eigenen Kapazitäten sowie die Risiken einer Eskalationsspirale berücksichtigen.

Gleichwohl bedarf wirksame Regulierung glaubhafter Instrumente zur Durchsetzung. Diese Erkenntnisse sind leicht auf die Situation der deutschen Kommunalaufsicht übertragbar. Auch hier existiert eine lange Debatte über vermeintlich zu nachsichtige Aufsichtsbehörden, nicht sinnvolle (Verweigerung der Genehmigung von Krediten) oder nicht glaubwürdige Sanktionen (Entsendung eines Staatsbeauftragten) (Ebinger et al. 2017: 8 ff.).

Da die gesetzten Regeln den Handlungsspielraum der Adressaten einschränken, kann die Befolgung der Regeln nicht vorausgesetzt werden. In der Praxis der öffentlichen Haushaltswirtschaft vergleichen die Adressaten die Kosten der Regeleinhaltung mit denen der Regelüberschreitung. Erst wenn letztere höher sind, werden sie die Regeln befolgen (Wyplosz 2012). Es bedarf daher Aufsichtsbehörden, welche die Einhaltung der Regeln überwachen und diese notfalls durchsetzen und so die Kosten der Regelverletzung erhöhen. Die konkrete Ausgestaltung der Regeln hat hierbei jedoch Auswirkungen auf Überwachung und Durchsetzung. Regulierung ist daher stets auch eine Frage der Kapazitäten der Aufsichtsbehörden und der mit der Überwachung und Rechtsdurchsetzung verbundenen Kosten. Im Hinblick auf die Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde steht dem Staat ein weites Feld organisatorischer Varianten zur Verfügung. Innerhalb der staatlichen Verwaltung lassen sich z. B. zentrale oder dezentrale Organisationsformen unterscheiden, ebenso Sonderbehörden oder Bündelungsbehörden. Auch autonome Behörden außerhalb der klassischen Verwaltung sind denkbar, ebenso nicht staatliche, d. h. private Orga-

nisationen. Wichtig ist, dass jede Variante der Behördenzuständigkeit und Organisation Auswirkungen auf die Art und Weise der Aufgabewahrnehmung, also die Regulierung hat. In Deutschland ist die Kommunalaufsicht für die weit überwiegende Zahl der Kommunen dezentral organisiert und den Kreisen zugeordnet. Es ist auch denkbar und in vielen anderen Regulierungsfeldern üblich, dass mehrere Behörden die Regulierung tragen. So lassen sich Kapazitäten und Perspektiven mehren. Es wachsen aber auch Intransparenz und Bürokratie, Doppelstrukturen können die Folge sein (Hood, Rothstein und Baldwin 2001).

Die Durchsetzung der Regeln durch die Regulierungsbehörde ist darauf angewiesen, Regelverstöße überhaupt erst zu erfahren und festzustellen, um dann darauf reagieren zu können. Ein Monitoring ist somit elementar für jedes Regulierungssystem (Lodge und Wegrich 2012: 72). In Deutschland existiert ein klares Verfahren, indem Haushaltspläne vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsicht vorzulegen sind. Monitoring dient dazu, Informationsasymmetrien zwischen der Regulierungsbehörde und den Adressaten abzubauen; im Feld der Kommunalaufsicht also den Aufsichtsbehörden eine valide Beurteilung der Regeleinhaltung zu ermöglichen. Hierbei tritt eine Interdependenz zur Regel selbst auf, denn je klarer und messbarer diese formuliert ist, desto einfacher ist das Monitoring. Ebenso wie die Regeldurchsetzung ist auch die Überwachung eine Frage der Kapazitäten der Aufsichtsbehörde. Das Monitoringverfahren muss darauf Bezug nehmen. Das Spektrum möglicher Monitoringverfahren ist sehr breit. Einige Regulierungssysteme basieren auf der Selbstanzeige von Regelverstößen (z. B. Störfälle in Atomkraftwerken), teilweise ist das Monitoring auch Privaten übertragen (z. B. die Prüfung der Jahresabschlüsse von Unternehmen) oder findet nur punktuell statt (z. B. StVO).



## 2.2 Fiskalregeln

Fiskalregeln haben die Funktion, die Haushaltspolitik der Kommunen zu lenken und insbesondere eine zu hohe Verschuldung zu verhindern. Für die Verschuldungsneigung gewählter Politiker und damit die Notwendigkeit von Fiskalregeln kennt die politökonomische Theorie einige Begründungen. Öffentliche Haushalte unterliegen dem sogenannten Common-Pool-Problem. Die Kosten bestimmter Maßnahmen tragen alle Steuerzahler, der Nutzen fließt jedoch nur bestimmten Gruppen zu (Hallerberg, Strauch und von Hagen 2009; Hallerberg 2012). Ein daran anschließendes Argument bezieht sich auf den an Wahlzyklen orientierten begrenzten Zeithorizont der Politik (Plekhanov und Sing 2006: 429).

Somit seien Politiker bestrebt, Ausgaben – notfalls in Form von Verschuldung – zugunsten der eigenen Wählerklientel zu maximieren, um bei der nächsten Wahl erfolgreich zu sein.

Im Falle subnationaler Gebietskörperschaften treten drei weitere Faktoren hinzu, welche diese Verschuldungsneigung verstärken. Erstens finanzieren Kommunen ihre Ausgaben nicht nur aus eigenen Einnahmequellen, sondern auch über Zuweisungen anderer Gebietskörperschaften. Während sich der Nutzen staatlicher Leistungen in der einzelnen Kommune konzentriert, werden die damit einhergehenden Kosten (zumindest teilweise) indirekt von der Gesamtheit der Steuerzahler getragen, da die Fiskaltransfers aus den Haushalten übergeordneter Regierungsebenen geleistet werden. Die Kommunen tragen daher die Kosten ihrer Entscheidung nicht vollständig selbst. Dies setzt Anreize für höhere Ausgaben und senkt die Haushaltsdisziplin (von Hagen 2005; Plekhanov und Sing 2006: 427).

Zweitens gehen Kommunen davon aus, dass sie im Falle einer Haushaltskrise Hilfszahlungen übergeordneter Regierungen erhalten, um eine Zahlungsunfähigkeit und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Erbringung öffentlicher Leistungen zu vermeiden. Die daraus

resultierende implizite Staatsgarantie kommunaler Schulden setzt jedoch Fehlanreize, sich übermäßig zu verschulden (Rodden, Eskeland und Litvack 2003; Pettersson-Lidbom 2010: 154).<sup>3</sup>

Drittens kann ein intensiver interkommunaler Standortwettbewerb zu einer stärkeren Verschuldungsneigung der Kommunen beitragen. Denn um Unternehmen oder Bürger anzusiedeln, versuchen sie, sich Vorteile über niedrigere Steuern oder ein umfassendes Leistungsangebot (welches entsprechend hohe Ausgaben bedingt) zu verschaffen. Sollten die Einnahmen nicht ausreichen, um die entsprechenden Maßnahmen gegenzufinanzieren, kann dies zu einer wachsenden Verschuldung der Kommunalhaushalte führen (Plekhanov und Singh 2006: 428).

Grundsätzlich existieren verschiedene Möglichkeiten, um diese Verschuldungsneigung einzugrenzen (siehe hierzu die Beiträge in Ter-Minassian 1997). Erstens kann man öffentliche Schuldner der Kontrolle durch den Kapitalmarkt unterwerfen. Zweitens kann die kommunale Verschuldung Gegenstand administrativer Beschränkungen sein, z. B. indem man Genehmigungspflichten höherer Regierungsebenen vorsieht. Drittens kann die Kreditaufnahme einer regelbasierten Kontrolle unterliegen, indem man präzise numerische Grenzwerte für öffentliche Schulden festsetzt. Viertens ist auch denkbar, die öffentliche Verschuldung durch kooperative Arrangements zu beschränken. Hierbei treten Vertreter des Zentralstaates und der subnationalen Gebietskörperschaften in Verhandlungen und legen fiskalische Zielwerte (z. B. die maximal zulässige Nettokreditaufnahme) für den Gesamtstaat fest, die dann auf die einzelnen Staats- und Verwaltungsebenen bzw. auf die Gebietskörperschaften innerhalb der einzelnen Ebenen aufgeteilt werden müssen (Plekhanov und Sing 2006: 430 ff.).

<sup>3</sup> Eine ausführliche Diskussion dieser Thematik findet sich in Kapitel 3.

Grundsätzlich kommen alle vier Varianten in der Praxis vor. Insbesondere die Optionen 2 und 3 (Fiskalregeln) erfreuten sich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmender Beliebtheit. Seit Mitte der 1990er Jahre implementierten zahlreiche europäische Staaten Fiskalregeln. Im Zuge der globalen Finanzkrise der Jahre 2007/2008 intensivierte sich dieser Entwicklungstrend (Hallerberg 2012: 467). Fiskalregeln stehen somit aktuell im Zentrum der europäischen Debatten bezüglich einer Stärkung des haushaltsrechtlichen Regulierungsrahmens sowohl auf nationaler wie auch auf supranationaler Ebene (Kotia und Lledó 2016: 3).

Die oberste Zielsetzung von Fiskalregeln besteht darin, eine nachhaltige Haushaltspolitik zu gewährleisten und den oben aufgezeigten Defizit Bias zu vermeiden. Grundsätzlich sollen sie die Entstehung von Haushaltsdefiziten verhindern und den Schuldenstand auf einem dauerhaft tragfähigen Niveau halten. Die Haushaltspolitik soll damit langfristig glaubwürdig sein und kurzfristigen politischen Zweckmäßigkeitserwägungen entzogen werden (Kopits und Symansky 1998: 6 ff.).

In Anlehnung an Kopits und Symansky (1998: 2) lassen sich numerische Fiskalregeln wie folgt definieren: Fiskalregeln stellen eine dauerhafte Beschränkung der Haushaltspolitik dar, die üblicherweise anhand verschiedener Finanzindikatoren (z. B. das Haushaltsdefizit, die Kreditaufnahme, der Schuldenstand) erfasst wird. Die Ziel- und Grenzwerte werden entweder in nominaler Form oder in Relation zu anderen Kennzahlen, z. B. zum Bruttoinlandsprodukt, festgelegt. Darüber hinaus existieren jedoch auch nichtnumerische Fiskalregeln. Hierunter fallen z. B. Genehmigungspflichten, die Beschränkung der Kreditaufnahme auf bestimmte Ausgabekategorien (z. B. Investitionsausgaben) oder das Verbot bestimmter Kreditarten (z. B. Fremdwährungskredite).

Grundsätzlich können je nach Zielsetzung und verwendetem Indikator unterschiedliche Typen numerischer Fiskalregeln unterschieden werden. Die erste Gruppe knüpft an den Haushaltssaldo an. Hierunter fallen das Haushaltsausgleichsgebot oder Defizitregeln. Letztere legen Grenzwerte für das maximal zulässige Haushaltsdefizit fest. Beide Varianten können sich entweder auf den unbereinigten oder den strukturellen, um konjunkturelle Effekte bereinigten Finanzierungssaldo beziehen. Die zweite Gruppe von Fiskalregeln fokussiert sich auf die Kreditaufnahme. Diese kann entweder der Höhe nach oder in Bezug auf die Quellen der Kreditaufnahme begrenzt werden (Inland vs. Ausland, öffentlicher vs. privater Sektor, Zentralbank). Die dritte Gruppe konzentriert sich auf den Schuldenstand oder die finanziellen Reserven. Diese umfasst nominale Begrenzungen oder prozentuale Grenzwerte, z. B. in Relation des Haushaltsvolumens oder anderer fiskalsicher Referenzgrößen. Verbreitet ist auch die indirekte Begrenzung des Schuldenstandes, indem der Schuldendienst, d. h. die jährlich zu entrichtenden Annuitäten, einen bestimmten Anteil anderer Haushaltsgrößen (z. B. der Einnahmen) nicht überschreiten darf. Die vierte Gruppe stellen Ausgaberegeln dar, die Grenzwerte für die Ausgabenentwicklung festlegen, entweder in Bezug auf die Gesamtausgaben oder bestimmte Ausgabearten. Die letzte Gruppe bilden die Einnahmeregeln. Diese deckeln das Einnahmewachstum, begrenzen die Höhe der Steuer- und Abgabensätze oder legen fest, wie mit ungeplanten Mehreinnahmen (Windfall Profits) umzugehen ist (Kopits und Symansky 1998: 2; Debrun et al. 2008: 301).

In Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung existieren ebenfalls vielfältige Optionen. Im Hinblick auf ihre rechtliche Normierung können Fiskalregeln danach unterschieden werden, ob sie in internationalen Verträgen oder der nationalen Verfassung verankert sind, eine einfachgesetzliche Ausgestaltung erfahren, lediglich auf der Ebene von Richtlinien geregelt sind oder bloße politische Absichtserklärungen darstellen.

Damit einher geht eine unterschiedliche formale Bindungswirkung. Je leichter eine Regel durch die Adressaten abgeändert werden kann, desto schwächer ist sie (Kopits und Symansky 1998: 8).

Auch die Reichweite von Fiskalregeln variiert erheblich. Während manche Regelungen nur einzelne Regierungsebenen (z. B. Bund, Länder oder Kommunen) oder Extrahaushalte (z. B. die Sozialversicherungen) erfassen, adressieren andere Regeln den Staat als Ganzes (Debrun et al 2008: 301). Grundsätzlich sollten Fiskalregeln möglichst alle Gebietskörperschaften umfassen (Kotia und Lledó 2016: 6 f.). Außerdem sollten sie sich nicht nur auf die Kernhaushalte konzentrieren, sondern auch Extrahaushalte und ausgelagerte Einheiten berücksichtigen, um den Spielraum für Schattenhaushalte und kreative Buchführung zu reduzieren.

Je nach rechtlicher Verankerung unterscheidet sich, wer für die Durchsetzung von Fiskalregeln und die Sanktionierung von Verstößen zuständig ist. Die Verantwortung kann hierbei Gerichten, Aufsichtsbehörden (Ministerien, nachgeordnete Staatsverwaltung), unabhängigen Gremien, Kommissionen, aber auch externen privaten Akteuren zugewiesen sein. Grundsätzliche Anforderungen an diese Kontrollbehörden sind politische Unabhängigkeit, fachliche Kompetenz und ein ausreichendes Instrumentarium der Sanktionierung von Regelverstößen. Diese können von Reputations- und Prestigeverlusten, über finanzielle Strafen bis hin zu rechtlichen Konsequenzen reichen (Kopits und Symansky 1998: 9 f.). Klare Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Regelübertretungen stärken die Effektivität einer Fiskalregel. Insbesondere die Existenz automatischer Sanktionsmechanismen ist sinnvoll, da sie politisch bedingte Rücksichtnahmen bei der Durchsetzung der Regel verhindern. Falls dies nicht gewährleistet werden kann, ist eine hohe mediale Sichtbarkeit hilfreich. Starke Fiskalregeln werden von politisch unabhängigen Institutionen kontrolliert, welche die politischen Kosten einer Regelverletzung erhöhen.

Darüber hinaus lassen sich Unterschiede in Bezug auf den Budgetzyklus feststellen: Während manche Regeln nur ex ante wirken und sich auf die Phase der Haushaltsaufstellung und -genehmigung konzentrieren, greifen andere Regeln auch ex post und berücksichtigen explizit den Haushaltsvollzug und die Phase der Rechnungslegung.

Um wirksam zu sein, müssen Fiskalregeln bestimmte Voraussetzungen erfüllen (Debrun et al. 2008). Sie müssen klar definiert, transparent, angemessen, in sich konsistent, durchsetzbar und dabei möglichst einfach sein (Kopits und Symansky 1998: 18 f.). Unverzichtbar sind auch Mechanismen der Überwachung und Durchsetzung. Darüber hinaus bedarf es einer gewissen Flexibilität, um z. B. im Falle exogener wirtschaftlicher Rückschläge sinnvoll reagieren zu können. Denn Fiskalregeln werden stets für die Zukunft beschlossen und können nicht alle potenziellen, zukünftigen Entwicklungen antizipieren. Es kann daher in der Zukunft zu Situationen kommen, in denen die strikte Befolgung einer starren Fiskalregel großen Schaden anrichtet. Daher sind in gewissem Umfang Ausnahmetatbestände und Möglichkeiten zur Abänderung und Anpassung der Regel notwendig, obgleich dies selbstverständlich das Risiko politisch induzierter Aufweichungen des Regulierungsrahmens birgt.

Selbstverständlich finden sich auch Argumente gegen Fiskalregeln. Regeln sind zwangsläufig starr und können auf die Gegebenheiten des Einzelfalls nie vollständig Bezug nehmen. Fiskalregeln können zu komplex in der Anwendung sein oder eine prozyklische Haushaltspolitik befördern. Gleichsam unterliegen Politiker stets der Versuchung, Regeln aufzuweichen, sie zu ignorieren, zu umgehen oder gar abzuschaffen. Darüber hinaus müssen Fiskalregeln in ein System der Aufsicht eingebunden sein und zur Kultur und zum Staatssystem des jeweiligen Landes passen. Diese Kritik stellt letztlich jedoch nicht den Gedanken der Fiskalregeln an sich infrage, sondern gibt Hinweise auf deren Design.

Grundsätzlich wurde die Wirksamkeit von Fiskalregeln durch verschiedene empirische Studien bestätigt (Debrun et al. 2008). Stärkere Fiskalregeln gehen demnach auf staatlicher Ebene mit einer besseren fiskalischen Performanz einher, wobei sich insbesondere Defizitregeln und Schuldenregeln als effektiv herausstellen. Im Hinblick auf die Ausgestaltung zeigen sich insbesondere die rechtliche Grundlage und die Durchsetzungsmechanismen als wichtige Erklärungsfaktoren, weniger die mediale Sichtbarkeit. Allerdings hängt die Effektivität auch vom institutionellen und politischen Kontext des jeweiligen Landes ab, so z. B. der konkreten Ausgestaltung des Budgetierungsprozesses, dem Wahlsystem, dem Regierungstyp oder der ideologischen Distanz der Koalitionspartner in einer Regierung (von Hagen 2006; Hallerberg, Strauch und von Hagen 2007).

Auch in Bezug auf subnationale Gebietskörperschaften wurden defizitbegrenzende Effekte fiskalischer Regeln festgestellt (Plekhanov und Sing 2006). Allerdings führen stringenter Fiskalregeln mit Blick auf subnationale Gebietskörperschaften nicht per se zu besseren Politikergebnissen. Vielmehr hängt deren Wirkung von den konstitutionellen Strukturen eines Landes ab. Foremny (2014) zeigt, dass stärkere Fiskalregeln zwar einen defizitbegrenzenden Effekt entfalten, allerdings nur in unitarischen Ländern. Föderale Systeme mindern demgegenüber die Wirksamkeit von Fiskalregeln. Auch starke vertikale fiskalische Ungleichgewichte zwischen den Ebenen eines föderalen Gemeinwesens und folglich eine höhere Transferabhängigkeit der Kommunen reduzieren die Effektivität von Fiskalregeln (Kotia und Lledó 2016). Denn je weniger sich die Kommunen aus eigenen Einnahmen finanzieren, desto geringer ist ihre fiskalische Selbstverantwortung und desto weniger glaubwürdig ist eine No-Bailout-Klausel der übergeordneten Regierungsinstanzen. Die Kosten für die Nichteinhaltung subnationaler Fiskalregeln sinken und die Anreize zum Bruch der entsprechenden Regeln steigen, da man im Falle einer Haushaltsnotlage damit rechnet, dass die übergeordnete

Regierungsebene einspringt und die betroffene Kommune rettet. Die Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen hat somit großen Einfluss auf die Wirksamkeit von Fiskalregeln und die Haushaltsdisziplin der Kommunen.

Angesichts der hohen Erwartungen, die in Fiskalregeln gesetzt werden, kann es nicht überraschen, dass alle von uns untersuchten Länder irgendeine Form fiskalischer Regeln auf ihre Kommunen anwenden. Einen Überblick hierzu bietet Tabelle 1. Die mit deutlichem Abstand am häufigsten vorzufindenden Fiskalregeln sind Defizitregeln. Jedes der betrachteten Länder sieht grundsätzlich vor, dass Kommunen ihre Haushalte ausgleichen müssen. In der Regel wird hierbei ein jahresbezogener Haushaltsausgleich verlangt. In einzelnen Ländern wird aber auch ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum zugrunde gelegt. Beispielsweise muss in Finnland oder den Niederlanden der Ausgleich des Haushalts über einen Zeitraum von vier Jahren erfolgen. Ein Haushaltsdefizit in einem bestimmten Haushaltsjahr ist demnach unproblematisch, wenn sichergestellt wird, dass dieses innerhalb der nächsten drei Jahre wieder ausgeglichen wird. Auch einzelne Schweizer Kantone sehen mehrjährige Betrachtungszeiträume für den Haushaltsausgleich vor. Eine modifizierte Form des Haushaltsausgleichsgebots lässt sich in Frankreich erkennen. Zwar müssen französische Kommunen grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Allerdings sind kleinere Defizite in Höhe von max. 5 Prozent der laufenden Einnahmen, bei kleineren Gemeinden sogar bis zu 10 Prozent, im Haushaltsvollzug zulässig.

Ebenfalls beliebt sind Begrenzungen des Schuldenstandes. Entsprechende Regelungen lassen sich in 14 von 21 Staaten beobachten.<sup>4</sup> Dabei zeigen sich vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten. Belgien ist das einzige Land, in dem eine nominale Schuldengrenze vorliegt. In der belgischen Region Wallonien dürfen Kommunen maximal Kredite in Höhe von 1.200 Euro pro Kopf über die sechsjährige Legislaturperiode des Stadtrates aufnehmen, wohingegen die anderen beiden Regionen (Flandern, Brüssel) keine Begrenzung des Schuldenstandes vorsehen. Alle übrigen Länder verwenden i. d. R. relationale Maßstäbe. Üblicherweise wird der Schuldenstand auf einen bestimmten Anteil der laufenden Einnahmen begrenzt (z. B. Estland, Griechenland, Tschechien: 60 Prozent; Spanien 75 Prozent; Portugal: 150 Prozent) oder auf eine Kombination bestimmter Einnahmekategorien (z. B. Bulgarien: 5 Prozent der Summe der eigenen Einnahmen und der Schlüsselzuweisungen), entweder bezogen auf ein Haushaltsjahr oder den Durchschnitt mehrerer vorangegangener Haushaltsjahre. In Spanien tritt zusätzlich noch ein weiteres Kriterium hinzu: Der aggregierte Schuldenstand aller spanischen Kommunen darf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Dies entspricht dem Anteil an den europäischen Schuldenregeln (Maastricht-Kriterien), welcher die Zentralregierung der kommunalen Ebene zugesteht. Diese Regel ist allerdings fragwürdig, denn für die einzelne Kommune ist kaum nachvollziehbar, wie groß ihr Anteil an diesem Volumen und damit ihr zulässiger Verschuldungsrahmen ist. Daher besteht die Gefahr von Fehlanreizen, da einzelne Kommunen versucht sein könnten, einen übermäßigen Anteil aus diesem gemeinsamen Pool zu beanspruchen (auf Kosten der übrigen Kommunen). Insofern erscheint diese Regelung nur bedingt praktikabel.

TABELLE 1 Überblick über Fiskalregeln für Kommunalhaushalte

LAND	Haushaltsausgleichsgebot	Begrenzung des Schuldenstandes	Begrenzung des Schuldendienstes	Begrenzung des Ausgabenwachstums	Begrenzung der Einnahmeerhebung	Beschränkung der Kreditaufnahme auf Investitionen
Belgien	X	X				X
Bulgarien	X	X	X	X		
Dänemark	X	X		X	X	X
Deutschland	X					X
England	X	X				X
Estland	X	X				X
Finnland	X					
Frankreich	X					X
Griechenland	X	X	X			
Irland	X					X
Italien	X			X		X
Niederlande	X	X				
Österreich	X	X				X
Polen	X	X	X			X
Portugal	X	X				
Schweden	X					X
Schweiz	X	X				
Slowenien	X	X	X			X
Spanien	X	X		X		X
Tschechische Republik	X	X				
Ungarn	X		X			

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019

| BertelsmannStiftung

4 Die Rechtslage in Deutschland wird an dieser Stelle nicht näher betrachtet, da sich allgemeine Aussagen zur Begrenzung der Schuldenhöhe infolge 13 verschiedener Länder und der, wenn überhaupt, auf Ebene von Verordnungen festgehaltenen Normen kaum ableiten lassen.

Auch eine Begrenzung in Relation der Ausgaben ist vereinzelt anzutreffen. So dürfen in den Niederlanden kurzfristige Kredite mit einer Laufzeit von maximal einem Jahr 8,5 Prozent der Ausgaben je Quartal des Haushaltsjahres nicht übersteigen. Für langfristige Kredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr liegt die Grenze bei 20 Prozent der Ausgaben.

Einzelne Staaten sehen auch explizite Grenzwerte für Kassenkredite vor. Beispielsweise dürfen diese in Slowenien maximal in Höhe von 5 Prozent der veranschlagten Einnahmen aufgenommen werden. Auch in den österreichischen Ländern wird der Bestand i. d. R. auf einen bestimmten Anteil der Einnahmen (5 bis 25 Prozent je nach Bundesland) bzw. der Finanzkraft (Vorarlberg: 20 Prozent) begrenzt (Niemann und Ebinger 2017).

Eine Besonderheit ergibt sich in England, wo die Kommunen auf dem Wege der Selbstregulierung verpflichtet sind, eigenständig Grenzen für den Schuldenstand festzulegen. Auch in Polen ergeben sich gemeindeindividuelle Schuldengrenzen, wobei diese nicht durch die Kommunen autonom festzulegen sind, sondern nach einer einheitlichen Formel anhand mehrerer Indikatoren berechnet werden. Einen weiteren Sonderfall stellt Dänemark dar. Hier wird der Gesamtumfang der kommunalen Kredite jährlich in Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und dem kommunalen Spitzenverband festgelegt. Wenn sich eine Kommune verschulden will, muss sie dies aus diesem Pool beantragen, wobei die Entscheidungen jeweils auf Einzelfallbasis getroffen werden.

Deutlich seltener anzutreffen sind Begrenzungen des Schuldendienstes, welche nur in fünf Staaten zu beobachten sind. Üblicherweise wird der Schuldendienst auf einen bestimmten Anteil der Einnahmen begrenzt (z. B.: Slowenien: 8 Prozent; Bulgarien: 15 Prozent; Griechenland: 20 Prozent; Ungarn: 50 Prozent). Während sich in Griechenland dieser Grenzwert auf die gesamten Einnahmen bezieht, werden in Ungarn nur die eigenen

Einnahmen (ohne Zuweisungen und Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern) berücksichtigt, in Slowenien die gesamten Einnahmen des Vorjahres ohne Zuweisungen und in Bulgarien die Summe der eigenen Einnahmen und der Schlüsselzuweisungen (bezogen auf den Durchschnitt der vergangenen drei Jahre). Im Falle Sloweniens ist zudem eine Besonderheit zu beachten: Eine Überschreitung des Grenzwertes ist zulässig, wenn damit EU-geförderte Infrastrukturprojekte kofinanziert werden.

Am seltensten sind Regelungen, welche das Einnahmen- bzw. das Ausgabenwachstum der lokalen Ebene begrenzen. Ausgaberegeln finden sich lediglich in vier Staaten. In Bulgarien wird per Gesetz festgelegt, dass die durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben einer Kommune in der Finanzplanung das durchschnittliche Ausgabenwachstum der vergangenen vier Jahre nicht übersteigen darf. Überschreitungen sind nur zulässig, wenn in gleichem Umfang auch Einnahmen in der Referenzperiode überdurchschnittlich gestiegen sind. In Spanien darf das Ausgabenwachstum der kommunalen Ebene nicht höher ausfallen als das veranschlagte, mittelfristige BIP-Wachstum der spanischen Volkswirtschaft. Auch Italien sieht für die Regionen eine Grenze für das Ausgabewachstum vor. Einen Sonderfall stellt erneut Dänemark dar, weil hier die Ausgabenbegrenzung nicht gesetzlich normiert ist. Vielmehr erfolgt sie analog zur Begrenzung des Schuldenstandes in jährlichen Verhandlungen zwischen Zentralregierung und kommunalem Spitzenverband. Dänemark ist zudem auch das einzige Land, welches eine Begrenzung der Einnahmeentwicklung der lokalen Ebene vorsieht, die auf dem gleichen Wege festgelegt wird. Demnach kann im Rahmen dieser Verhandlungen bestimmt werden, dass die gesamten kommunalen Steuereinnahmen eingefroren werden. Spezifische Grenzwerte für die einzelnen Kommunen werden daraus nicht abgeleitet, sodass die dänischen Kommunen ihre Haushalte untereinander koordinieren müssen, um die Zielvorgaben einzuhalten.

Allerdings unterliegen die Kommunen in den betrachteten Staaten nicht nur numerischen Fiskalregeln. Auch nichtnumerische Fiskalregeln sind anzutreffen. Beispielsweise wird in einer Mehrheit von 13 der 21 Staaten die Kreditaufnahme grundsätzlich auf Investitionen beschränkt. In diesen Ländern dürfen demnach langfristige Kredite nur zur Refinanzierung von Investitionsausgaben getätigt werden. Allerdings sind in diesen Staaten i. d. R. auch kurzfristige Kredite (Kassenkredite, Kredite zur Liquiditätssicherung) möglich, sofern diese zur Sicherstellung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit aufgrund von temporären Liquiditätsengpässen erforderlich sind. Je nach Staat unterliegen diese kurzfristigen Kredite speziellen Regulierungen, z. B. Genehmigungspflichten, Obergrenzen, Rückzahlungsverpflichtungen.

Darüber hinaus sehen acht der untersuchten Staaten auch eine Genehmigungspflicht für die Kreditaufnahme vor. Diese unterscheidet sich danach, ob sie generell erforderlich ist oder erst bei Vorliegen spezifischer Tatbestände, beispielsweise wenn bestimmte Kreditarten betroffen sind (z. B. Kassenkredite, Investitionskredite, Kredite in Fremdwährung) oder bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. Auch die Genehmigungsbehörden unterscheiden sich je nach Land erheblich. Während in manchen Staaten die Genehmigung durch Bundesbehörden zu erfolgen hat, ist diese Aufgabe in anderen Staaten, insbesondere Föderalstaaten, dem Kompetenzbereich der Länder zugewiesen. Diese können die Aufgabe entweder selbst erfüllen oder durch nachgeordnete Behörden durchführen lassen. Auch die Ressortzuständigkeit variiert. In der Regel ist jedoch entweder das Finanz- oder das Innenministerium bzw. ein anderes, für kommunale Belange verantwortliches Ministerium zuständig.

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass in allen europäischen Ländern die Kommunen in ein mehr oder weniger dichtes Geflecht fiskalischer Regeln eingebunden sind, um der zu Beginn des Kapitels aufgezeigten und theoretisch begründeten erhöhten Verschuldungsneigung subnationaler Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen. Im Zentrum steht dabei das Haushaltsausgleichsgebot, welches je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß durch weitere Fiskalregeln ergänzt wird. Die Dominanz des Haushaltsausgleichsgebots ist nachvollziehbar. Einerseits wird durch eine konsequente Einhaltung dieser Vorgabe die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt. Andererseits verhindert dies auch die Entstehung hoher Schuldenberge, welche dann über den Schuldendienst den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum erheblich einschränken. Bei strikter Beachtung des Haushaltsausgleichsgebots wären demnach zusätzliche Fiskalregeln bezüglich des Schuldenstandes oder des Schuldendienstes nicht erforderlich. Umso überraschender erscheint daher der Sachverhalt, dass dennoch zahlreiche europäische Länder ergänzend auch eine Begrenzung des Schuldenstandes und des Schuldendienstes vorsehen. Die in einzelnen Ländern vorgesehene Beschränkung der langfristigen Kreditaufnahme auf Investitionen zeigt, dass auf lokaler Ebene die Goldene Regel noch von Bedeutung ist, mithin eine Kreditfinanzierung von Investitionen unproblematisch erscheint, da sie zur Steigerung des Vermögens der öffentlichen Hand beitragen.

**TEXTBOX 1**  
**EU-Datenbank der Fiskalregeln**

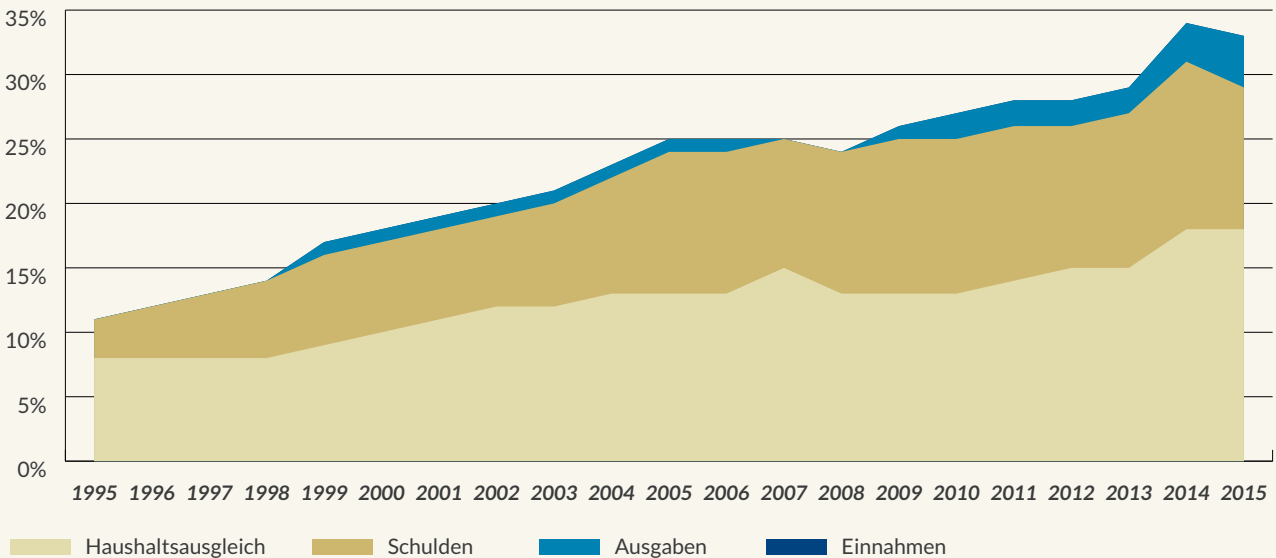
Fiskalregeln sind keine Erfindung der jüngeren Vergangenheit. Allerdings gewannen sie in den letzten Jahren erheblich an Popularität. Während eine Datenbank des Internationalen Währungs fonds (IWF) über Fiskalregeln bis 1990 lediglich zehn Staaten weltweit verzeichnete, die Haushaltsregeln auf nationaler oder subnationaler Ebene implementiert hatten, stieg die Anzahl dieser Länder bis 2009 auf 80 Staaten an. Bezogen auf die EU zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Europäische Kommission führt eine Datenbank aller Fiskalregeln, aus welcher sich die Entwicklung seit 1990 ablesen lässt. Enthalten sind alle Arten von Fiskalregeln (Haushaltsausgleich, Verschuldung, Ausgaben- und Einnahmenregeln) auf allen Regierungsebenen (Zentral-, Regional- und Lokalregierung, Gesamtstaat und Sozialversicherung). Über die Regel hinaus liegen auch Informationen zum Inhalt der Regeln, zu ihrem Geltungsbereich, der gesetzlichen Grundlage, Kontrollmechanismen und Er-

fahrungen vor. Die Informationen wurden erstmals 2006 in einer Umfrage erhoben. Die letzte verfügbare Aktualisierung erfasst das Jahr 2017.

Auf der Grundlage dieser Datenbank zeigt Abbildung 2, dass die Zahl der Fiskalregeln auf kommunaler Ebene seit 1995 deutlich gestiegen ist. Die Zahl der Regelungen zum Haushaltsausgleich hat sich mehr als verdoppelt. Die Zahl der Schuldenregeln hat sich mehr als vervierfacht, wenn auch von geringem Niveau aus.

Dieser Bedeutungsgewinn fiskalischer Regeln lässt sich durch die zunehmende europäische Gesetzgebung im Bereich der öffentlichen Finanzen erklären, denn die EU-Verordnungen müssen in nationales Recht umgesetzt werden (Kotia und Lledó 2016). Eine genauere Analyse zeigt, dass im Hinblick auf die Regel des ausgeglichenen Haushalts und die Schuldenregel nicht nur die Zahl, sondern auch die Qualität in Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung gestiegen ist (Raffer et al. 2018).

ABBILDUNG 2 Entwicklung der Fiskalregeln für Kommunen in den 28 EU-Ländern



Quelle: Europäische Kommission, Fiscal Rules Database

| BertelsmannStiftung



## 2.3 Verwaltungsaufbau

Die Verwaltungswissenschaft beschäftigt sich seit einigen Jahren mit der Frage, welche Effekte der Aufbau von Verwaltungsbehörden auf die Ausübung ihrer Aufgaben hat bzw. welcher Aufbau für die jeweilige Aufgabe der geeignetste ist. Hierbei geht es nicht um die Binnenstruktur einer Behörde (z. B. Stellenzahl, Hierarchien, Führung), sondern um den Aufbau des Verwaltungszweiges an sich. Unstrittig ist: „structure matters“ – „auf die Struktur kommt es an“.

Demnach hat die Organisation Auswirkungen auf die Art und Weise der Aufgabenumsetzung und letztlich den Erfolg der Aufgabenerfüllung (Egeberg 2007: 120 ff.). Kurz gesagt, es ist unstrittig, dass die Verwaltungsstruktur Effekte zeigt. Es ist aber wenig darüber bekannt, wie diese ausfallen. Dieses Kapitel beleuchtet einige zentrale organisationale Aspekte mit Blick auf deren Wirkung für die Kommunalaufsicht.

Die Verwaltungsstruktur bestimmt über die Interessen der Behörden, ihre Machtposition, den Informationsfluss oder die Behördenkontrolle. Die Stellung einer Behörde in einer Verwaltungsstruktur beeinflusst deren Autonomie und das Handeln ihrer Mitarbeiter (Christensen und Laegreid 2006: 255). Allerdings benötigen diese Effekte Zeit, um wirksam zu werden. Häufige Änderungen der Verwaltungsstruktur behindern damit deren Wirkung auf die Aufgabenwahrnehmung. Die Verwaltungsstruktur hat nicht nur Auswirkungen auf die Aufgabenumsetzung, sondern auch auf die politische Formulierung der Aufgabe selbst. Denn die Verwaltungsstruktur beeinflusst den Informationsfluss; bestimmt also, welche Themen und Argumente bei der obersten, für die politische Steuerung zuständigen, Behörde ankommen.

Aus dem Stand der Forschung lassen sich einige Maßstäbe für die Gestaltung von Verwaltungsstrukturen ableiten, z. B. Wirtschaftlichkeit, Ermessen der Behörden, Zielklarheit, Steuerung durch die oberste Behörde, Transparenz und

nicht zuletzt exakte Rechtsanwendung. Dabei ist offensichtlich, dass verschiedene Ziele miteinander konkurrieren und Wirksamkeit ein Ziel neben anderen ist. In Deutschland stand bei den mannigfachen Strukturreformen der vergangenen Dekaden vor allem Letzteres im Vordergrund (Bogumil und Ebinger 2018). Die Gestaltung der Verwaltungsstruktur ist eine Aufgabe der Landespolitik, zumindest der jeweiligen obersten Landesbehörden. Mit diesen Strukturen geht auch der Versuch einher, administrative Prozesse zu steuern.

Wie in jedem Politikfeld steht den Regierungen auch bei der Kommunalaufsicht ein Spektrum verschiedener Organisationsmodelle zur Verfügung. Dabei hat jede Struktur Vor- und Nachteile und ist mit spezifischen Herausforderungen verbunden. Daraus folgt auch, dass bestimmte Verwaltungsstrukturen für bestimmte Aufgabentypen besser oder schlechter geeignet sind. In diesem Kapitel beschreiben wir den Aufbau der Kommunalaufsicht in den betrachteten EU-Ländern. Um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen, betrachten wir vier Kategorienpaare (Innenministerium/Finanzministerium, zentral/dezentral, monofunktional/multifunktional, innerhalb der Staatsverwaltung/außerhalb der Staatsverwaltung), die sich in der Forschung als relevant erwiesen haben. Wir beschreiben jeweils den Hintergrund dieser Kategorien, die vermuteten Effekte sowie die empirischen Ausprägungen.<sup>5</sup>

### Innenministerium versus Finanzministerium

Jenseits der Verwaltungsstruktur im eigentlichen Sinn hat bereits die Zuordnung einer Aufgabe und damit die politische Verantwortung zu einem Ressort Konsequenzen. Denn die Ressorts besitzen unterschiedliche Aufgabenkataloge, Handlungsrationalitäten und unterschiedlich starke

<sup>5</sup> Für die Länder Deutschland, Niederlande und Österreich bezieht sich diese Kategorisierung auf die Aufsichtsstruktur der kreisangehörigen Gemeinden.

Positionen im politischen Wettbewerb. Abhängig vom Ressort wird die Relevanz der Aufgabe Kommunalaufsicht und die Stärke, mit der sie umgesetzt wird, variieren.

In der Theorie sind zwei Ressorts geeignet, die Aufgabe der Kommunalaufsicht zu verantworten: Das Finanzministerium infolge seiner Zuständigkeit für öffentliche Finanzen sowie das Innenministerium infolge seiner Zuständigkeit für die Kommunen.

Da alle Ressorts zur Durchsetzung ihrer Ziele der Ressource Geld bedürfen, besitzt das Finanzministerium Herrschaftswissen über Finanzen und über seine zentrale Stellung im Haushaltsprozess eine besonders machtvolle Position. Sein Aufgabenspektrum ist im Vergleich zu anderen Ressorts eng. Dies bedeutet, dass wenig interne Zielkonflikte und Abstimmungsbedarfe vorliegen, welche das Auftreten nach außen schwächen. Das Finanzministerium hat einen klaren, homogenen und leicht messbaren Auftrag.<sup>6</sup> Seine Rationalität ist fiskalisch und formal auf die Einhaltung der Haushaltsregeln und des Haushaltsplans fokussiert.

Die Innenministerien hingegen sind meist für ein Bündel verschiedener Themen zuständig, wovon Kommunen nur eines sind. Diese Themen erscheinen nicht selten zufällig, stehen gelegentlich in Konflikt zueinander, sind fast immer jedoch ausgabenträchtig.<sup>7</sup> Die Kommunalaufsicht ergibt sich aus der Zuständigkeit für die rechtliche Überwachung der Kommunen. Ein finanzieller Fokus ist sonst jedoch im Innenministerium unüblich. Die Rationalität des Innenministeriums ist in weiten Teilen juristisch, in anderen Teilen aber auch fachpolitisch geprägt. Infolge des breiten Aufgabenspektrums steht vor einer Positionierung nach außen für die Innenministerien die Abstimmung nach innen. Bereits an die-

6 Im Regelfall sind dies Haushalt, Steuern, Vermögen, Beteiligungen und Immobilien.

7 In Deutschland sind dies z. B. Polizei, Landesplanung, Städtebau, Asyl, Sport, Digitales oder Feuerwehr.

ser Stelle steht das Ziel Kommunalaufsicht im Wettbewerb mit anderen hausinternen Zielen und wird ggf. abgeschwächt. Die Vertretung des Ziels gegenüber anderen Ressorts ist demzufolge ebenso schwächer. Aus dieser Konstellation höherer oder niedrigerer Gewichtung der Aufgabe entsteht nicht zuletzt eine Signalwirkung an die operativ zuständigen Aufsichtsbehörden. Hinzu kommt der für die operativen Aufsichtsbehörden ebenso wichtige Faktor „politischer Rückendeckung“ und die vertikale Steuerung (Stazyk und Goerdel 2011).

Ein Blick auf die Verortung der politischen Zuständigkeit in Europa ergibt ein Übergewicht zugunsten der Finanzministerien (Tabelle 2).<sup>8</sup> Beide Ressorts haben ihre Vor- und Nachteile. Mit der Verortung beim Finanzministerium geht die Vermutung höherer Stringenz der Aufgabenwahrnehmung einher. Die Verortung beim Innenministerium bietet fachliche Synergien. In Polen ist der Sonderfall gegeben, dass die gesetzliche Zuständigkeit beim Finanzministerium liegt, dieses aber keinerlei Umsetzungskompetenz einnimmt. In Portugal sind beide Ministerien zuständig.

TABELLE 2 Zuordnung der Kommunalaufsicht innerhalb der Ministerialverwaltung

Finanzministerium	Innenministerium
BG, EE, ES, FI, IT, PL, SE, SL, CZ, HU, FR (PT)	DE, DK, E, EL, IE, NL, AT (PT)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019

| BertelsmannStiftung

### Zentral versus dezentral

Diese Kategorie knüpft an eine der international prominentesten Fragen der Verwaltungsorganisation überhaupt an (Treismann 2007): Obliegt

8 Die Schweiz bleibt in dieser Kategorisierung außen vor, da je nach Kanton unterschiedliche Ministerien verantwortlich sind und somit keine einheitliche Zuständigkeit vorliegt. Für Belgien konnte diese Kategorie leider nicht sicher identifiziert werden.

die operative Umsetzung der Aufgabe einer landesweit zuständigen Zentralbehörde oder ist sie auf regional zuständige Behörde verteilt?

Die theoretischen Annahmen hinter dieser Frage sind die folgenden: Eine Zentralbehörde besitzt keine Außenstellen und keinen nachgeordneten Bereich. Für eine solche landesweite Zentralbehörde sprechen Transparenz der Zuständigkeit, klare Verantwortungszuschreibung, Einheitlichkeit der Rechtsanwendung, fachliche Spezialisierung und Skaleneffekte infolge der großen Fallzahl. Es treten ebenso keine vertikalen Steuerungsbeziehungen und daraus resultierende Informationsverluste sowie Koordinations- und Abstimmungserfordernisse auf. Die Nachteile dieser Struktur liegen in der Ortsferne der Entscheidung. Die Informationsasymmetrien zwischen Aufsicht und Kommune sind größer, lokale Aspekte können in die Aufsichtsentscheidungen kaum einbezogen werden. Kontextbezogene Informationen zur Kommune können nur bedingt einfließen. Infolge der großen Fallzahl ist die Aufsicht formalisiert. Gegebenenfalls kann die Fallzahl der Kommunen eine einzelne Zentralbehörde gar überfordern.

Die Vor- und Nachteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung verhalten sich ein Stück weit spiegelbildlich. Mit einer regionalen Aufteilung der Fälle gehen Skaleneffekte der Wirtschaftlichkeit und Spezialisierung verloren, da die dezentralen Behörden weniger Fälle bearbeiten und weniger Personal vorhalten. Darüber hinaus ist aus verschiedenen Politikfeldern, aber auch aus der Kommunalaufsicht selbst bekannt, dass in dezentralen Strukturen im Regelfall die Personalausstattung und die Rechtsanwendung zwischen den Behörden variieren (Ebinger et al. 2017: 10 ff.). Die Aufgabe wird nicht mehr einheitlich umgesetzt, eine Ungleichbehandlung der einzelnen Fälle droht. Im Gegenzug können dezentrale Behörden lokale Aspekte besser in ihre Entscheidungen einfließen lassen. Der Informationsstand der Aufsicht ist besser. Die Aufsichtstätigkeit ist mehr auf lokale Besonderheiten ab-

gestimmt, Nachteil ist die Zunahme der Varianz und eine gewisse Intransparenz der Entscheidungen.

Ein gewichtiger Aspekt in der Gestaltung von Verwaltungsstrukturen ist das Risiko politischer Einflussnahme auf Verwaltungsentscheidungen. In dieser Hinsicht haben beide Modelle Vor- und Nachteile. Eine zentrale Behörde ist anfällig für Einflussnahmen des Ministers oder von Politikern der jeweiligen staatlichen Ebene. Dezentrale Aufsichtsbehörden sind anfällig für Einflussnahmen der beaufsichtigten Kommunen. In der akademischen Situation wird für dieses in allen Branchen bestehende Probleme der Begriff der „regulatory capture“ verwandt (Dal Bo 2006). Über die Zeit und die intensive Diskussion nimmt die Aufsichtsbehörde vermehrt die Rationalität der Adressaten an und die Durchsetzung der Regeln leidet. Dezentralisierung kann das Risiko politischer Einflussnahme mindern, aber jenes der kommunalen Einflussnahme erhöhen.

Der Blick auf die untersuchten Staaten zeigt wiederum ein recht ausgewogenes Verhältnis zwischen Ländern mit Zentralbehörde und Ländern mit dezentralen Behörden (siehe Tabelle 3). Nur in zwei Fällen ist die zuständige Zentralbehörde das Innenministerium (Dänemark, Irland), in fünf das Finanzministerium (Bulgarien, Estland, Finnland, Schweden, Slowenien). Darüber hinaus gibt es in drei Ländern Sonderfälle, da entweder zentrale und dezentrale Struktur parallel vorliegen (Griechenland, Spanien) und in Portugal mehrere Zentralbehörden gleichzeitig zuständig sind.

Die entsprechenden Länder mit zentralen Behörden sind (meist) eher kleine Zentralstaaten. Die Kommunalebene zeigen eine geringe Zahl und Komplexität mit jeweils nur einem oder zwei Typen von Kommunen. Deren Zahl schwankt zwischen 31 in Irland und 311 in Finnland. Belgien ist bezüglich der Verwaltungskomplexität eine Ausnahme. Allerdings liegt die Kommunalaufsicht hier bei den Teilstaaten. Gleichwohl drängt

sich die These auf, dass eine solch zentrale und gewissermaßen schlichte Aufsichtsstruktur nur bei einer ebenso einfach strukturierten Kommunalebene funktionieren kann. In Strukturen wie z. B. in Deutschland mit bis zu fünf Typen von Kommunen und Tausenden kommunaler Gebietskörperschaften ist diese Aufsichtsstruktur nicht sinnvoll.

Dezentrale Strukturen werden in neun Ländern praktiziert. Diese Dezentralität nimmt unterschiedliche Formen an, sowohl in Bezug auf die beteiligten Behörden als auch deren Anzahl. In Italien sind die Präfekte der 92 Provinzen zuständig, in Frankreich jene der 96 Departements, in Österreich 79 Bezirkshauptmannschaften und in Ungarn 198 Bezirke. In diesen Ländern ist somit die staatliche Verwaltung dezentralisiert. In Polen tragen die 16 regionalen Rechnungsprüfungskammern die Kommunalaufsicht. In Deutschland sind 294 Kreise, in den Niederlanden 12 Provinzen und in der Tschechischen Republik 14 Regionen involviert, somit kommunale Behörden außerhalb der Landesverwaltung. Damit weist Deutschland im Ländervergleich die größte Dezentralisierung auf. Eine Sonderform der Kommunalaufsicht praktiziert England, wo die operative Aufsicht auf private Wirtschaftsprüfer delegiert ist. Weder deren Zahl noch die jeweilige (jährlich wechselnde) Zuständigkeit für bestimmte Kommunen ist bekannt. In Griechenland sind neben dem zentralen „Observatorium“ sieben dezentrale Behörden tätig.

Jenseits von Zentralbehörden und der bereits beachtlichen Unterschiedlichkeit dezentraler Strukturen gibt es die bereits erwähnten drei Sonderfälle. In Spanien ist die Kommunalaufsicht zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften geteilt. In Portugal sind drei jeweils landesweit zuständige Zentralbehörden in der Kommunalaufsicht aktiv. Auch in Griechenland existiert neben der eigentlich dezentralen Aufsicht noch eine landesweit zuständige Sonderbehörde. Diese parallele Zuständigkeit von Behörden kann eine intensivere, mehrdimensionale

Aufsicht bewirken und Einflussnahmen begrenzen, aber auch zu Intransparenz, Doppelstrukturen und zusätzlicher Bürokratie sowie Abstimmungsbedarf führen.

TABELLE 3 Vertikale Ansiedlung der Aufsichtsbehörden innerhalb des Verwaltungsaufbaus

Zentrale Behörde	Dezentrale Behörden
BE, BG, DK, EE, FI, IE, PT, SE, CH, SL (EL, ES)	DE, E, FR, IT, NL, AT, PL, CZ, HU (EL, ES)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

### Monofunktionale versus multifunktionale Behörden

Die Kategorie monofunktional versus multifunktional zielt auf das Aufgabenspektrum der für die operative Kommunalaufsicht zuständigen Behörde. Eine monofunktionale Behörde ist mit lediglich einem inhaltlichen Aufgabenkomplex betraut. Eine landesweit zuständige Oberbehörde wie ein Landesstraßenbaubetrieb, der Rechnungshof oder dezentrale Sonderbehörden, z. B. die Schulämter, sind Beispiele hierfür.

In der Theorie hat sich ein fester Kanon an typischen Vor- und Nachteilen beider Strukturen entwickelt (Egeberg 2007: 117 ff.). Monofunktionale Behörden sind geprägt durch eine hohe Fachlichkeit, Spezialisierung und Skalenerträge. Sie müssen intern keine widerstreitenden Ziele austarieren, sondern können für ihre Aufgaben konsequent im Außenverhältnis auftreten. Konflikte werden nach außen getragen und müssen zwischen verschiedenen Behörden gelöst werden. Die Beschäftigten haben eine starke Rollenidentität. Dies kann in einen zu starken aufgabenspezifischen Fokus und eine zu geringe Sensibilität für andere Argumente münden. Das Spektrum der Kontakte und Argumente ist eng. Die starke Fachlogik kann die politische Steuerung erschwe-

ren und das Entstehen von „Fachbruderschaften“ mit den Adressaten der Aufsicht begünstigen.

In einer multifunktionalen Behörde ist die Kommunalaufsicht nur eine von vielen, inhaltlich oft völlig verschiedenen Aufgaben. In Deutschland trifft dies auf die Regierungspräsidien und Landkreise zu. Diese Behörden bündeln verschiedene Aufgaben für eine Region. Konflikte zwischen verschiedenen Aufgaben müssen behördenintern gelöst werden. Der Druck zur internen Konsensbildung verändert die Arbeit von Grund auf. Damit ist die multifunktionale Behörde weniger anfällig für Fachbruderschaften oder den Einfluss der Aufsichtsadressaten. Das beständige Ausrastieren von Zielen schwächt jedoch die Zielklarheit der Behörde, was die Leistungsfähigkeit senkt (Chun und Rainey 2005). Multifunktionale Behörden sind mit teils widersprüchlichen Erwartungen der Gesellschaft und Politik konfrontiert. Ein wesentliches Argument ist ihre Wirtschaftlichkeit, da sie infolge verschiedener Aufgaben absolut höhere Stellenzahlen und gewisse Skalenerträge aufweisen.

Die multifunktionale Behörde tritt nach außen ausgewogen auf. Sie hat einen regionalen Fokus. Im Ergebnis wird sich die Umsetzung der Aufgabe regional unterscheiden. Die fachliche Spezialisierung der Beschäftigten ist geringer, da sie im Sinne der Verwendungsbreite auch andere Aufgaben in der Behörde wahrnehmen können müssen. Die praktischen Konsequenzen dieser Strukturen sind offensichtlich: Die Interaktionsmuster unterscheiden sich zwischen beiden Typen. Gebietsorganisation steht gegen Aufgabenorganisation. Multifunktionale Behörden bewirken eine regionale Koordination unterschiedlicher Interessen, monofunktionale Behörden eine höhere Fachlichkeit (Egeberg 1999: 162 ff.).

Der Vergleich der EU-Länder zeigt, dass typische monofunktionale Behörden im Bereich der Kommunalaufsicht praktisch nicht vorkommen (siehe Tabelle 4). Lediglich in Griechenland existiert seit 2012 eine Sonderbehörde der Haushaltsüberwa-

chung (Observatorium). Allerdings ist auch diese zur Durchsetzung ihrer Funktion auf die Kooperation mit dem Innenministerium angewiesen.

Die in einigen Ländern zentral zuständigen Finanzministerien haben zwar einen relativ engen fachlichen Fokus, sind aber keine klassische monofunktionale Behörde der Kommunalaufsicht. Auch hier ist jene Aufsichtsaufgabe eine von mehreren. In allen anderen Ländern ist die Kommunalaufsicht einer wie auch immer gearteten multifunktionalen Bündelungsbehörde zugewiesen. Dies kann eine Landesbehörde (z. B. die Bezirkshauptmannschaften in Österreich oder Bezirke in Ungarn) oder eine kommunale Behörde sein (z. B. Provinzen in den Niederlanden oder Regionen in Tschechien). An dieser Stelle wird ersichtlich, dass die Kategorien zentral/dezentral sowie monofunktional/multifunktional sich nicht gegenseitig bedingen oder ausschließen, sondern in diversen Variationen vorkommen. Manche der organisationalen Ausprägungen sind auch aus Kontextvariablen, wie Aufbau der Kommunalebene und Zahl der Kommunen, erklärbar. Für die Ressortzuständigkeit und die Kategorie mono- versus multifunktional haben diese beiden Faktoren offensichtlich keine Relevanz.

TABELLE 4 **Aufgabenspektrum der für die Kommunalaufsicht zuständigen Behörde**

Monofunktionale Behörde	Multifunktionale Behörde
(EL)	BE, BG, DE, DK, E, EE, FI, FR, IE, IT, NL, AT, PL, PT, SE, CH, SL, ES, CZ, HU (EL)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

**Innerhalb versus außerhalb der regulären Staatsverwaltung**

Die vierte für die Makrostruktur der Kommunalaufsicht relevante Kategorie behandelt die Frage,

ob diese Funktion innerhalb oder außerhalb der regulären Landesverwaltung umgesetzt wird. Zur regulären Landesverwaltung zählen die Ministerien als oberste Behörden, landesweit zuständige Oberbehörden, aber auch dezentrale staatliche Dienststellen. Entscheidend sind die hierarchische Einordnung und der dadurch gegebene direkte Einfluss des Ministeriums. Die Autonomie der operativen Landesbehörden ist begrenzt. Sie sind einer direkten Steuerung ausgesetzt. Im Gegensatz dazu besitzen Behörden außerhalb der originären Landesverwaltung, in diesem Politikfeld Kommunen und Rechnungshof, ein höheres Maß an Autonomie. Sie werden zwar durch Rechtsnormen gebunden, aber nicht durch direkte Vorgaben. Sie haben selbst, formell oder informell, Einfluss auf den Ressourceneinsatz und die Vollzugspraxis.

Es wird deutlich, dass die Verortung der Aufgabe vor allem in Bezug auf die Steuerung der operativen Umsetzung Unterschiede mit sich bringt. Aufsichtsbehörden außerhalb der regulären Landesverwaltung erschweren die Steuerung und Koordination durch das Ministerium. Dies kann in heterogener Rechtsumsetzung enden und die politische Verantwortung des Ministeriums schwächen. Die relative Autonomie kann jedoch, gerade in Bezug auf die Rechnungshöfe, auch eine höhere Fachlichkeit, Sachlichkeit und Unabhängigkeit bewirken. In Bezug auf die Kommunen als Träger der Kommunalaufsicht zeigt sich, dass die gewisse Autonomie außerhalb der Landesverwaltung einhergehend mit dem Charakter als multifunktionale Bündelungsbehörde die Steuerung der Aufgabe durch das Ministerium gleich in zweierlei Weise mindert. Zum einen resultiert aus dezentralen Behörden per se ein Steuerungsproblem. Jenes wird vergrößert, wenn diese Behörden auch noch außerhalb der Hierarchie der Landesverwaltung stehen.

In den hier betrachteten EU-Ländern wird die Kommunalaufsicht in großer Mehrheit innerhalb der originären Landesverwaltung umgesetzt (siehe Tabelle 5).

Als nicht staatliche Behörden gelten für den Zweck dieser Kategorisierung die Kommunen, die Rechnungshöfe und private Wirtschaftsprüfer. Polen ist das einzige Land, in dem einzig die regionalen Rechnungsprüfungskammern operativ zuständig sind. Wiederum fällt England mit seiner Sonderform der privatisierten Kommunalaufsicht auf, die maximal staatsfern ist. Lediglich in den Niederlanden und Tschechien zeigt sich das Deutschland ähnliche Modell der Aufsicht durch Gemeindeverbände. In einigen Ländern jedoch ist diese Verwaltungsstruktur bereits aus Gründen des Staatsaufbaus nicht möglich, da entweder keine Gemeindeverbände existieren (Dänemark, Finnland, Slowenien, Österreich) oder die staatliche Verwaltung selbst sehr dezentral präsent ist (Österreich, Ungarn).

Eine gemischte Struktur mit klassischer Staatsverwaltung und Beteiligung der Rechnungshöfe liegt in Frankreich, Italien und Portugal vor.

TABELLE 5 Ansiedlung der Kommunalaufsicht innerhalb/außerhalb der Staatsverwaltung

Staatliche Behörden	Nicht staatliche Behörden	Gemischte Struktur
BE, BG, DK, EE, FI, EL, IE, AT, SE, CH, SL, ES, HU	DE, NL, CZ, PL, E	FR, IT, PT

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

Dieses Kapitel zeigte auf, dass die Makrostruktur der Kommunalaufsicht Auswirkungen auf die Umsetzung dieser Aufgabe hat. Dabei kann die Makrostruktur hinsichtlich verschiedener Kategorien systematisiert werden. Diese Kategorien nehmen unterschiedliche Ausprägungen an und zeigen aus der theoretischen Betrachtung differierende Effekte. Tabelle 6 weist noch einmal in gebündelter und komprimierter Form die Empirie der untersuchten EU-Länder aus. Durchaus überraschend ist in keinem EU-Land die Kommunalaufsicht als monofunktionale Sonderbehörde strukturiert. Ein klares Bild ergibt auch die Kategorie innerhalb/außerhalb der Landesverwaltung. Nur in vier Ländern ist die Kommunalaufsicht außerhalb der klassischen Verwaltungsstruktur angesiedelt. Bei der Ressortzuständigkeit ergibt sich ein Übergewicht zugunsten des Finanzministeriums. Nahezu unentschieden ist das Bild bei der Frage zentraler oder dezentraler Verwaltung.

Grundsätzlich sind die Ausprägungen der Kategorien frei kombinierbar. Die Varianz ist hoch. Die Konstellation „Innenministerium/zentral/außerhalb der Staatsverwaltung“ ist denkbar, existiert aber nicht. Die häufigste Konstellation ist „Finanzministerium/zentral/innerhalb der Landesverwaltung“. Aber auch diese Konstellation ist nur in sechs der 21 Länder gegeben. Aus der Theorie kommend, verspricht die Konstellation einer im Ressort des Finanzministeriums angesiedelten monofunktionalen Zentralbehörde die höchste Effektivität. Empirisch existiert sie nicht.

TABELLE 6 Kategorien der Makrostruktur der Kommunalaufsicht im Ländervergleich

LAND	Finanzministerium	Innenministerium	zentral	dezentral	monofunktional	multifunktional	staatlich	nicht-staatlich	gemischte Struktur
Belgien	-		X			X	X		
Bulgarien	X		X			X	X		
Dänemark		X	X			X	X		
Deutschland		X		X		X		X	
England		X		X		X		X	
Estland	X		X			X	X		
Finnland	X		X			X	X		
Frankreich	X			X		X			X
Griechenland		X	X	X	X	X	X		
Irland		X	X			X	X		
Italien	X			X		X			X
Niederlande		X		X		X		X	
Österreich		X		X		X	X		
Polen	X			X		X		X	
Portugal	X	X	X			X			X
Schweden	X		X			X	X		
Schweiz	-		X			X	X		
Slowenien	X		X			X	X		
Spanien	X		X	X		X	X		
Tschechien	X			X		X		X	
Ungarn	X			X		X	X		

Anmerkungen: Für die Länder Deutschland, Niederlande und Österreich bezieht sich die Klassifizierung auf die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden. Für die Schweiz wurde jene Kategorie gewählt, welche die Mehrzahl der Kantone aufweist.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019

| BertelsmannStiftung

**TEXTBOX 2****Verwaltungsstruktur in Polen**

In vielen der EU-Länder spielen die Rechnungshöfe eine Rolle in der Überwachung der kommunalen Finanzen. Polen ist jedoch das einzige Land, in welchem die Kommunalaufsicht ausschließlich und vollständig durch diese getragen wird. Den vorstehend geschilderten Kategorien folgend liegt hier eine dezentrale Verwaltungsstruktur aus multifunktionalen, unabhängigen Behörden vor.

In jeder der 16 Woiwodschaften, die oberste kommunale Ebene Polens, existiert ein Rechnungshof. Die jetzige Struktur und Rechtslage geht auf das Jahr 1997 zurück, als den bereits bestehenden 16 Rechnungshöfen die Aufgabe der Kommunalaufsicht zusätzlich übertragen wurde (Chouvel 2017: 60). In den Vorjahren waren sie nur für die Auditierung zuständig. Der Präsident des Rechnungshofs wird durch den Premierminister für eine sechsjährige Amtszeit ernannt; basierend auf einer landesweiten Ausschreibung. Jeder Rechnungshof wird durch ein Direktorium geleitet. Eine Hälfte dieser Mitglieder wird durch den Präsidenten nach einer Ausschreibung ernannt. Die andere Hälfte wird durch die Kommunen entsandt.

Der Nationale Rat der Rechnungshöfe koordiniert die einzelnen Behörden, beteiligt sich an der Gesetzgebung, informiert die Landesregierung und veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Haushaltsvollzug der Kommunen. Es gibt jedoch keine zentrale Steuerung der Kommunalaufsicht, was Polens Struktur in Europa ebenso einzigartig macht.

Heute tragen die Rechnungshöfe gleichzeitig die Aufgaben der Rechnungsprüfung und der Kommunalaufsicht. Sie prüfen die Haushaltspläne, die Fiskalregeln und sonstige Vorschriften in Haushaltsvollzug oder Beschaffung. Die regionalen Rechnungshöfe besitzen das Recht auf Information und Akteneinsicht und verfügen über Sanktionsmechanismen wie die Beanstandung und notfalls Aufhebung der Haushaltspläne.

**2.4 Monitoring der Haushaltsregeln**

Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es, die Einhaltung der Haushaltsregeln durchzusetzen. Unverzichtbare Grundlage ist die Information über die Haushaltspraxis der Kommunen. Aufsicht ohne Informationen läuft leer und hätte allenfalls symbolischen Gehalt. Denn eine automatische Einhaltung der Haushaltsregeln, die die Autonomie der Kommunen begrenzen und ihren Interessen somit zuwiderlaufen, kann nicht angenommen werden. Die Befolgung der Fiskalregeln durch die Adressaten resultiert nicht zuletzt aus dem Risiko der Aufdeckung von Verstößen und den damit verbundenen Kosten (Wyplosz 2012). Die Kommunen als nutzenmaximierende Akteure stellen daher gewisse Kosten-Nutzen-Kalkulationen an. Je effektiver die Aufsichtsverfahren und je höher das Risiko der Aufdeckung von Verstößen und damit die Kosten eines Regelbruchs, desto höher wird auch die Regelumsetzung ausfallen.

Monitoring beinhaltet somit den Prozess der Aufsichtsbehörden, die zur Überwachung der Regeln nötigen Informationen zu beschaffen. Hierfür steht sowohl theoretisch als auch praktisch eine Fülle formeller und informeller Verfahren zur Verfügung. In jedem Fall jedoch ist dieses Monitoring eine der wichtigsten Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden (Lodge und Wegrich 2012: 72).

Im Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Kommunen ist das Wissen über die finanzielle Lage zwangsläufig ungleich verteilt. Selbst das beste Monitoring kann diese zulasten der Aufsichtsbehörde bestehende Informationsasymmetrie nicht vollständig abbauen. In jedem Haushalt bestehen Potenziale der „kosmetischen“ Gestaltung der Zahlen. Die Aufsichtsbehörden sollten sich des Risikos bewusst sein, dass manche Kommunen diese Potenziale zu nutzen versuchen und eine „strategische Information“ betreiben (Veljanovski 2010). Auf der anderen Seite sammeln die Aufsichtsbehörden Erfahrungen und



lernen, mit dem Risiko der Bilanzkosmetik und der kreativen Buchführung umzugehen, sodass diese Risiken über die Zeit sinken. An dieser Stelle sei auf das Problem von Systemwechseln hingewiesen. Ändert das Land grundlegend die Haushaltsregeln oder, wie z. B. im Falle der Doppik, das gesamte Haushaltswesen, entstehen neue Potenziale der Bilanzkosmetik durch die Kommunen und alte Lernerfahrungen der Aufsichtsbehörden gehen verloren. Das Monitoring verliert an Effektivität.

Monitoring bindet Ressourcen der Aufsichtsbehörde (und der Kommunen) und ist somit auch eine Frage der Wirtschaftlichkeit. Welches Maß und welche Ressourcen ein Staat für diese Aufgabe investiert, ist auch eine politische Entscheidung. Klar ist, dass selbst ein perfektes Monitoring keinen vollständigen Schutz vor Regelverstößen bietet, dafür aber in hohem Maße Bürokratie und Kosten für Aufsichtsbehörde und Kommunen verursacht. Die Kosten der Regelüberwachung hängen dabei auch mit der Qualität der Regeln zusammen. Je klarer, eindeutiger und messbarer diese sind, desto geringer ist der Spielraum der Kommunen für kosmetische Gestaltung und desto einfacher ist die Überwachung durch die Aufsichtsbehörde.

Eine Option, den Ressourceneinsatz zu begrenzen und die Wirtschaftlichkeit des Monitorings zu erhöhen, ist die Anpassung der Überwachung anhand bestimmter Risiken. So sollten große Städte infolge ihrer höheren Kreditvolumina und Bedeutung für die öffentlichen Leistungen intensiver überwacht werden. Eine weitere Kategorie von Risiko sind z. B. bestimmte komplexe und seltene Sachverhalte, wie Derivate (risikogewichtete Prüfung). Die Vermeidung von Risiken ist das Ziel der Kommunalaufsicht in Gänze. In diesem Sinne ist es sinnvoll, die Aufsicht in allen vier Komponenten, damit auch im Monitoring, auf bestimmte Risiken auszurichten und bei höheren Risiken auch stärker zu überwachen (Black 2010: 302 ff.). Eine Herausforderung bleibt natürlich die Definition dieser Risiken.

Jenseits des klassischen Monitorings durch entsprechende Aufsichtsbehörden existieren in einigen Branchen zwei weitere Verfahren, welche die Adressaten (Kommunen) nicht auf die Rolle des Informationslieferanten beschränken, sondern ihnen eine aktive Rolle einräumen. Bei der sogenannten „Meta-Regulierung“ verzichtet die Aufsichtsbehörde darauf, Informationen über die Regeleinhaltung selbst einzuholen. Stattdessen verpflichtet sie die Adressaten dazu, eigene Überwachungsmechanismen für sich selbst zu entwickeln, umzusetzen und regelmäßig öffentlich darüber zu berichten (Gunningham 2010: 135). Die Intention ist offensichtlich: Über diese Delegation vermeidet die Aufsichtsbehörde Bürokratie und eigene Kosten. Parallel wird die analytische Kompetenz der Adressaten gestärkt, eigenständige Verfahren zu entwickeln, die dann ggf. besser zu den örtlichen Verhältnissen passen. Des Weiteren erhöht dieser Mechanismus die Motivation, den eigenen Regeln auch Folge zu leisten. Die Behörde muss dann nur noch die Existenz eines solchen Verfahrens und die jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse prüfen. Schweden praktiziert dieses System, indem jede Kommune sich eigene Finanzziele setzt und darüber im Zuge des Jahresabschlusses öffentlich berichten muss.

Eine noch stärkere Delegation des Monitorings bedeutet die „Selbst-Regulierung“. Hier überträgt der Staat die Aufgabe des Monitorings (oft auch der Sanktionierung bei Verstößen) auf die beteiligten Berufsverbände. Somit übernehme in unserem Feld der Kämmererverband die Aufgabe, die Einhaltung der Haushaltsregeln zu überwachen. Ansätze eines solchen Systems sind in England zu beobachten, wo sich die Kämmerer bei Regelverstößen vor ihrem Berufsverband verantworten müssen.

Die Gestaltung entsprechender Monitoringverfahren ist somit eine Abwägung von zumindest vier verschiedenen Aspekten: Reduktion von Informationsasymmetrien, gebundene Kapazitäten, Risikoorientierung und Bereitschaft zur Delegation auf die Adressaten.

Aus der empirischen Betrachtung der 21 europäischen Länder lässt sich ein Kontinuum der Monitoringverfahren in neun Stufen ableiten (siehe Tabelle 7). Kriterien der Ordnung sind die Intensität des Monitorings, die rechtliche Position der Aufsicht und der damit verbundene Arbeitsaufwand. Diese Liste bezieht sich auf die regulären Verfahren in normalen Phasen der jeweiligen kommunalen Haushalte. Selbstredend existieren in Situationen der Haushaltskrise, etwa in Sanierungsverfahren (denken wir an Stärkungspakt, Schutzschirm etc.), andere und intensivere Verfahren. Jene allerdings sind oft wenig transparent geregelt und beruhen häufig auch auf Ad-hoc-Maßnahmen.

TABELLE 7 Monitoringverfahren der Kommunalhaushalte

1	Amtliche Statistiken	FI, SE
2	Veröffentlichung der Haushaltspläne	FI, SE
3	Veröffentlichung der Jahresabschlüsse	FI, SE, E
4	Selbstanzeige der Kommune	E
5	Vorlage der Jahresabschlüsse	BG, II, IT, NL, AT, CH, HU
6	Vorlage der Haushaltspläne	BG, DE, EE, FR, NL, AT, PL, PT, SL, ES, HU
7	Kreditgenehmigung	DK, EE, II, IT, AT, SL, ES, CZ, HU
8	Unterjährige Berichte	BG, ES, HU (IT)
9	Direkter Einblick in laufende Buchungen	HE, HU, (IT)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

Bei den ersten drei Stufen (amtliche Statistiken, Veröffentlichung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse) lässt sich diskutieren, ob es sich überhaupt um Monitoringverfahren im eigentlichen Sinne handelt, denn sie haben eigent-

lich einen anderen Zweck und dienen nur nebenbei der Informationsgewinnung der Aufsicht. Tatsächlich ist die Position des Finanzministeriums in Finnland und Schweden im Normalfall äußerst schwach. Es muss die notwendigen Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen selbst sammeln. Eine ausdrückliche Lieferpflicht der Kommunen, ein explizites Monitoring, existiert nicht. Die Autonomie der Kommunen ist groß. In allen Ländern existieren gewisse amtliche Statistiken und meist muss der Haushaltsplan veröffentlicht werden. Der Unterschied zu Finnland und Schweden ist jedoch, dass die Aufsichtsbehörde auf diese Quellen limitiert ist. Das Monitoring in England beruht auf zwei Verfahren, die jedes für sich einzigartig sind: die lokal eigenständige Definition der Schuldengrenzen im Rahmen von Kodizes „guter Praxis“ sowie das Monitoring durch private Wirtschaftsprüfer (Textbox 3).

Ab Stufe 4 der Liste handelt es sich um explizite Monitoringverfahren, die mit dem primären Ziel existieren, der Aufsichtsbehörde die für ihre Aufgabe notwendigen Informationen zu verschaffen. Die Besonderheit Englands setzt sich hier fort. Hier sind die Kämmerer zu einer formellen Selbstanzeige verpflichtet, wenn bestimmte schwierige Haushaltslagen eintreten.<sup>9</sup> Die Überwachung der Regeln ist also auf die Kommune delegiert. An dieser Stelle besitzt das Monitoring gleichsam einen sanktionierenden Charakter. Denn sowohl Kommune als auch Kämmerer möchten diesen stigmatisierenden Schritt soweit irgend möglich vermeiden.

Die folgenden drei Monitoringverfahren (Vorlage der Jahresabschlüsse, Vorlage der Haushaltspläne, Kreditgenehmigungen) können als Regelfälle bezeichnet werden, die in einer großen Zahl der Länder, darunter auch Deutschland, praktiziert werden. Die Vorlage der Jahresabschlüsse hat dabei eine geringere Intensität als die Vorlage der Haushaltspläne oder separate Kreditge-

<sup>9</sup> Der einzige Fall seit vielen Jahren war Northhamptonshire 2018 (Geißler 2018).

**TEXTBOX 3 Monitoring in England**

Das System der Kommunalaufsicht in England weist drei Besonderheiten auf: Die Schuldengrenzen werden in jeder Kommune selbst definiert, das Monitoring obliegt überwiegend privaten Wirtschaftsprüfern und es gibt eine persönliche Haftung der Kämmerer für die Einhaltung der Haushaltsregeln. Die Zentralregierung und das Kommunalministerium ziehen sich weit zurück und greifen nur in Notfällen ein (Geißler 2018: 6 f.).

Die Kommunalaufsicht hat in England eine lange Tradition. Über mehr als einhundert Jahre war sie zentralisiert beim Finanzministerium, das für jede Kommune einen separaten Kreditrahmen festlegte. Diese Praxis wurde 2003 aufgegeben, da sie als zu bürokratisch und unflexibel galt. Mit der Novellierung der Gemeindeordnung 2004 (Local Government Act) änderten sich die Verschuldungsregeln diametral. Die neue Gemeindeordnung entwarf ein System der Selbstregulierung. Entscheidungshoheit und Verantwortung über Investitionskredite wurden auf die Kommunen selbst übertragen, die sich eigene Schuldengrenzen geben und jährlich darüber berichten müssen. Eingebettet sind sie dabei in ein System von Kodizes, was u. a. durch den Kämmererverband entwickelt wird.

Die englischen Kommunen müssen ihre Jahresabschlüsse jährlich durch private Wirtschaftsprüfer auditieren lassen. Im Fokus steht nur die Anwendung des Rechts ex post, nicht der Haushaltsplan. Im Zuge dessen wird auch die Einhaltung der Kodizes und der selbstgesetzten Schuldengrenzen geprüft. Bis zum Jahr 2013 wurden die Prüfer durch eine nationale Behörde bestimmt. Seit 2014 wählt jede Kommune ihre Prüfer selbst aus. Stellen die Prüfer eine Unregelmäßigkeit fest, wird mit der Kommune verhandelt, wie diese abgestellt werden kann. Nur falls sich eine Kommune notwendigen Maßnahmen verweigert, erstattet der Wirtschaftsprüfer Meldung an das Kommunalministerium.

Das zweite Verfahren des Monitorings bezieht sich auf den Kämmerer der Kommune. Falls im Zuge der Haushaltsplanung oder im Laufe des Haushaltsjahres eine Notlage auftritt, muss dieser einen sogenannten „114 Report“ veröffentlichen (benannt nach § 114 der Gemeindeordnung). In diesem sehr seltenen Fall, sind die Rechte des Kommunalministeriums nicht limitiert. Es kann eine Kommission entsenden, welche die Haushalte untersucht und ggf. die Geschäfte ganz übernimmt.

nehmigungen. Denn während aus den Jahresabschlüssen Regelverstöße nur ex post sichtbar werden, ist es der Aufsichtsbehörde bei Haushaltsplänen und Krediten möglich, Regelverstöße ex ante zu verhindern. In dieser Gruppe von Monitoringverfahren bewegt sich auch die deutsche Kommunalaufsicht. Die Genehmigung einzelner Kredite (außerhalb der Vorlage der Haushaltspläne) ist dabei auch eine Form von Risikoorientierung im Monitoring. Denn wenn kein Kredit beantragt wird, liegt auch kein Risiko vor und ein Monitoring findet, z. B. in Dänemark und Tschechien, nicht statt.

In Deutschland müssen die Kommunen ihre Haushaltspläne vor Beginn des betreffenden Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde zusenden. Gegebenenfalls müssen einzelne Bestandteile genehmigt werden. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Aufsichtsbehörde nicht nur die Haushaltsregeln durchsetzen muss, sondern auch die Beteiligung an den Monitoringverfahren. Nicht zufällig wird der Verstoß gegen die rechtzeitige Zusendung der Haushaltspläne daher auch durch den Status der vorläufigen Haushaltsführung sanktioniert. Darüber hinaus dient dieser Status aber auch der Vermeidung von

Risiken, die andernfalls in einem nicht beurteilten Haushalt auftreten können.

Die zwei weitergehenden Verfahren des Monitorings (unterjährige Berichte, Einblick in die laufenden Buchungen) treten wiederum nur vereinzelt auf. Drei Länder fordern flächendeckend und automatisch unterjährige Berichte zum Haushaltsstand, womit sich die Intensität des Monitorings im Vergleich zur einmaligen jährlichen Vorlage erhöht, allerdings um den Preis eines entsprechend steigenden Verwaltungsaufwandes. Noch weiter gehen Griechenland und Ungarn, die auf elektronischem Weg jederzeit und ohne separate Datenlieferung durch die Kommune Einblick in den Haushaltsvollzug nehmen können. Diese besondere Position der Aufsichtsbehörden in diesen beiden Ländern erklärt sich über die Folgen der Finanzkrise, im Zuge derer in beiden Ländern umfangreiche Umschuldungen durch die Staaten nötig wurden. Im Gegenzug wurde die Aufsicht deutlich verschärft. In Italien besitzt die Aufsichtsbehörde vergleichbare Rechte und Monitoringverfahren für die Gruppe der Regionen. Da diese für das Aufgabenfeld Gesundheit zuständig sind und daraus besondere Risiken für die dauerhafte Leistungserbringung entstehen, ist das Monitoring intensiver.

Aus dieser Empirie lassen sich einige übergreifende Schlüsse ziehen. Im Regelfall praktizieren die Länder explizite Monitoringverfahren, in denen die Kommune eine Bringschuld der Informationen besitzt. Dezentrale Verfahren wie „Selbst-Regulierung“ und „Meta-Regulierung“ kommen kaum vor. Gleichsam wird deutlich, dass die Mehrheit der Länder mehrere Quellen des Monitorings parallel anwendet. Der Extremfall ist hierbei Ungarn. Selbstredend kommen in der Praxis je nach Konstellation zwischen Behörde und Kommune noch weitere nicht formale Verfahren des Monitorings zur Anwendung. Gleichwohl bestimmt das formelle Monitoringverfahren die Position der Aufsichtsbehörde und hat Einfluss auf die Effektivität der Kommunalaufsicht in Gänze.

## 2.5 Durchsetzung der Fiskalregeln

Jegliche Art der Regulierung kommunaler Finanzen bedeutet eine Einschränkung der Handlungsspielräume lokaler Akteure, welche deren Interessen widerspricht. Die Einhaltung der Fiskalregeln ist daher kein Automatismus. Vielmehr muss sie aktiv überwacht und im Falle von Regelverletzungen durchgesetzt werden. Zur Durchsetzung der Regeln ist ein breites Spektrum an Instrumenten denkbar. Sie können von der Anforderung zusätzlicher Berichte bis hin zur Zwangsverwaltung reichen und sogar juristische Konsequenzen für die Verantwortlichen nach sich ziehen. Dabei kann der Übergang von Verfahren des Monitorings zu Instrumenten der Regeldurchsetzung teils unscharf erscheinen und fließend sein. Instrumente der Regeldurchsetzung beginnen dort, wo auf Grundlage einer Information über eine Regelverletzung für diese Kommune ein spezielles Verfahren greift. Die Pflicht aller Kommunen, die Haushaltspläne vorzulegen, ist ein Verfahren des Monitorings. Treten hierbei jedoch Regelverletzungen auf und fordert die Aufsichtsbehörde zusätzliche Informationen mit aufschiebender Wirkung für das Inkrafttreten des Haushaltsplans, besitzt dies bereits den Charakter einer Sanktionierung. Allerdings ist jegliche Form der Rechtsdurchsetzung an bestimmte Voraussetzungen ge- und mit Kosten verbunden. Das grundlegende Spannungsverhältnis besteht daher darin, ein hohes Niveau an Regeleinhaltung mit vertretbarem Aufwand sowohl für die Aufsichtsbehörden als auch die Kommunen zu erzielen (Lodge und Wegrich 2012: 72).

Die Motive für eine mangelnde Einhaltung bestehender Regeln können vielfältiger Natur sein. Einerseits wird argumentiert, dass Akteure sich strategisch und nutzenmaximierend verhalten. Regeln werden demzufolge nur dann eingehalten, wenn die Kosten einer Regelverletzung höher sind als deren Nutzen, weshalb jegliche Verhaltensvorschriften zwangsläufig Durchsetzungsinstrumente erforderlich machen. Die Kosten einer Regelverletzung sind dabei von drei

Faktoren abhängig: der Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung der Regelverletzung, der Möglichkeit einer Sanktionierung und dem Umfang der Sanktion (Becker 1968; Stiegler 1970; Scholz 1984). Strenge Sanktionen und eine hohe Entdeckungsquote machen Regelverletzungen irrational. Der Fokus für die Aufsichtsbehörden liegt somit auf Abschreckung (Gunningham 2010: 122).

Diese Argumentation setzt jedoch stillschweigend voraus, dass Akteure über ausreichende Informationen und Kapazitäten verfügen, um Regeln auch tatsächlich einhalten zu können. Daher wird auch argumentiert, dass die Nichteinhaltung bestehender Regeln aus einem Mangel von Informationen, d. h. Wissen und fachlicher Expertise, oder Ressourcen resultieren kann. Selbst wenn die Akteure gewillt sind, bestehende Regeln einzuhalten, fehle es ihnen manchmal an Wissen und Kapazitäten (Lodge und Wegrich 2012: 73). Je nachdem, welche Faktoren ursächlich für die Regelverletzung sind, sind demnach verschiedene Durchsetzungsinstrumente angebracht (Lodge und Wegrich 2012: 79 f.; Gunningham 2010: 125 f.).

Grundsätzlich bestehen aus theoretischer Perspektive verschiedene Möglichkeiten, wie Aufsichtsbehörden auf Regelverletzungen reagieren können. Die erste Option besteht darin, die bestehende Regel anzupassen, sodass das reale Verhalten durch die modifizierte Regel abgedeckt wird. Dies würde für die Aufsichtsbehörde bedeuten, sich der normativen Kraft des Faktischen zu unterwerfen. Als zweite Möglichkeit könnte man versuchen, die Regelunterworfenen über Argumente, Beratung und sanften Druck von der Sinnhaftigkeit der Regel zu überzeugen und sie zur Einhaltung der Regel zu bewegen, da dies in ihrem ureigenen Interesse liege. Eine dritte Handlungsalternative besteht darin, die Nichteinhaltung der Regel technisch unmöglich zu machen. Als vierte Option können die Aufsichtsbehörden auf ihr Sanktionsinstrumentarium zurückgreifen und die Kommune für die Regelverletzung bestrafen. Dadurch sollen die

Kosten für Regelübertretungen erhöht und eine abschreckende Wirkung entfaltet werden (Hood 1986: 51 ff.; Lodge und Wegrich 2012: 73 f.; Gunningham 2010: 121 ff.).

Auch wenn diese Strategie direkter Intervention auf den ersten Blick attraktiv erscheinen mag, existieren bei dieser Vorgehensweise durchaus Hürden. Beispielsweise können Aufsichtsbehörden bei hohen Fallzahlen und hoher Komplexität der Fälle schnell an ihre Kapazitätsgrenzen (z. B. in Bezug auf ihre personellen und zeitlichen Ressourcen oder ihre fachliche Expertise) gelangen. Zudem müssen sie etwaige gegenteilige Effekte berücksichtigen sowie die Gefahr einer möglichen Eskalationsspirale, sofern sich die Regelunterworfenen gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen wehren. Daher verwundert es nicht, dass die Aufsichtspraxis nicht alleine auf Sanktionen setzt, sondern die unterschiedlichen aufgezeigten Strategien häufig Hand in Hand gehen und zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichem Ausmaß eingesetzt werden.

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Instrumente zur Durchsetzung der Fiskalregeln in den betrachteten Ländern (eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Länder findet sich im Anhang). Die Instrumente lassen sich grundsätzlich auf einem Kontinuum zunehmender Interventionsschärfe anordnen. Deren Mehrzahl gehört auch in Deutschland zum üblichen Kanon der Aufsichtsmittel. Allerdings macht nicht jeder Staat in gleichem Umfang von den theoretisch denkbaren Instrumenten Gebrauch. Vielmehr zeigt sich, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Stile der Rechtsdurchsetzung gebildet haben.

Offensichtlich sind sich die untersuchten Länder über die Notwendigkeit der Sanktionierung von Regelverletzungen bewusst. Nur in einem der 21 Länder (Schweden) existiert kein Sanktionsinstrument; nicht verwunderlich, da es auch kein Monitoring und keine formelle Kommunalaufsicht gibt. Hier muss sich der Staat auf die professionelle Verantwortung der lokalen Akteure

sowie den Druck der Öffentlichkeit verlassen. Die Kommunen unterliegen Publizitätspflichten in Bezug auf ihre Haushaltspolitik. Sowohl Haushaltspläne als auch Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse sind öffentlich zugänglich zu machen. Die damit einhergehende Transparenz ermöglicht eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit (Medien, Bürgerschaft).

Im Idealfall kann dieser öffentliche Druck ausreichen, um lokale Verantwortungsträger zur Einhaltung der Fiskalregeln zu bewegen und Fehlentwicklungen abzustellen. In diesem Sinne wirkt auch das Instrument der öffentlichen Verwarnung, welches in zwei Staaten (Estland, Spanien) Anwendung findet. Im Sinne eines „naming and shaming“ weisen Aufsichtsbehörden frühzeitig auf Fehlentwicklungen des Kommunalhaushaltes hin. Der Unterschied zu Schweden besteht jedoch darin, dass in diesen beiden Ländern noch sehr viel weitergehende Sanktionsinstrumente zur Verfügung stehen.

Auch in Dänemark und Finnland nimmt die kommunale Autonomie grundsätzlich einen hohen Stellenwert ein. Allerdings wird die Kontrolle durch die Öffentlichkeit punktuell durch staatliche Aufsicht mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten ergänzt. Beispielsweise wird in Finnland bei einem Verstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot ein automatisches Prüfungsverfahren durch eine spezielle Kommission eingeleitet. Diese prüft den Haushalt der Kommune und schlägt unverbindlich Maßnahmen zum Ausgleich vor. Erst wenn sich eine Kommune vollständig verweigert, besteht die Möglichkeit einer Zwangsfusion als Ultima Ratio. Diese Option wurde bis dato jedoch nur vereinzelt wahrgenommen. Auch Dänemark setzt auf eine Haushaltskontrolle durch die Öffentlichkeit, behält sich jedoch einige Reservekompetenzen vor. Dazu gehören beispielsweise finanzielle Sanktionen bei Verstößen gegen die Einnahme- und Ausgabebegrenzungen oder das automatisierte Standardverfahren bei Verletzung der Kassenkreditregel.

Die beiden prominentesten Instrumente zur Durchsetzung der Fiskalregeln sind Genehmigungspflichten (12 Länder) und Konsolidierungsprogramme (15 Länder). Genehmigungspflichten beziehen sich auf verschiedene haushaltsrechtliche Maßnahmen, meist die Veröffentlichung (und damit das Inkrafttreten) des Haushaltsplans und die Kreditaufnahme. Auch wenn sich das Recht auf eine Zurückweisung des kommunalen Haushalts implizit aus einer entsprechenden Genehmigungspflicht ergibt, statuieren immerhin drei Staaten zusätzlich explizit diese Befugnis. Lediglich acht Staaten, überwiegend die skandinavischen und angelsächsischen Länder, kennen weder Anzeige- noch Genehmigungspflichten und gestehen ihren Kommunen diesbezüglich somit größere Eigenverantwortung zu.

Anzeige- und Genehmigungspflichten schließen sich nicht wechselseitig aus. In zehn Ländern existieren beide Instrumente gleichzeitig, lediglich vier Länder weisen eines der Instrumente exklusiv auf. Hierfür gibt es verschiedene Erklärungen. Erstens können sich beide Instrumente auf unterschiedliche Sachverhalte beziehen. Beispielsweise besteht in Spanien oder Slowenien in Bezug auf den Haushaltsplan nur eine Anzeigepflicht, wohingegen die Kreditaufnahme einem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Zweitens kann sich die Anzeigepflicht unter bestimmten Bedingungen in einen Genehmigungsvorbehalt wandeln. So besteht in den Niederlanden grundsätzlich lediglich eine Anzeigepflicht für den Haushaltsplan. Wenn allerdings eine Kommune die Defizitregeln verletzt und unter präventive Aufsicht gestellt wird, muss sie ihre Haushaltspläne von der Aufsichtsbehörde genehmigen lassen. In einzelnen Bundesländern Österreichs ist die Kreditaufnahme nicht mehr anzeige-, sondern genehmigungspflichtig, sobald spezifische Schwellenwerte überschritten werden. Drittens ergibt sich eine Sondersituation in einigen föderal strukturierten Staaten, in welchen die Ausgestaltung des kommunalen Haushaltsrechts der gliedstaatlichen Ebene (Bundesländer, Kantone, Provinzen etc.) obliegt. Unter diesen Umstän-

TABELLE 8 Überblick über Instrumente zur Rechtsdurchsetzung/Sanktionen im Bereich des kommunalen Haushaltswesens

LAND	Keine	Öffentliche Verwarnung	Genehmigungspflicht	Zurückweisung Budget	Beanstandung/Aufhebung lokaler Entscheidungen	Ersatzvornahme	Finanzielle Sanktion	Konsolidierungsprogramm	Zwangsverwaltung Übernahme von Aufgaben	Auflösung Stadtrat Abberufung Bürgermeister	Marktregulierung (Insolvenz)	Zwangsfusion	Persönliche Haftbarkeit von Entscheidungsträgern
Belgien			X	X	X			X					
Bulgarien			X					X					
Dänemark							X	X					X
Deutschland			X	X	X	X		X	X	X			
England									X				X
Estland		X	X		X	X		X					
Finnland								X				X	
Frankreich									X				
Griechenland					X			X					
Irland			X					X	X				
Italien							X	X			X		
Niederlande			X					X	X				
Österreich			X		X					X	[X]		
Polen					X	X							
Portugal			X				X	X	X				
Schweden	X												
Schweiz			X	X	X	X		X	X		X		
Slowenien			X					X			[X]		
Spanien		X	X					X					
Tschechien							X						
Ungarn			X				X	X	X	X	X		

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffner 2019

| BertelsmannStiftung

den kann es vorkommen, dass gleiche Sachverhalte in einer Gebietskörperschaft lediglich angezeigt werden müssen, wohingegen in anderen Gebietskörperschaften eine Genehmigung erforderlich ist.

Deutlich seltener sind Instrumente anzutreffen, die punktuell direkt in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen. In sieben Staaten besitzen die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, unrechtmäßige kommunale Entscheidungen zu beanstanden bzw. aufzuheben. Im Falle eines bewussten Unterlassens gemeindlichen Handelns besteht in vier Staaten auch die Möglichkeit, bestimmte Maßnahmen im Wege der Ersatzvornahme zu veranlassen.

Um auf Haushaltsprobleme oder Verstöße gegen bestehende Fiskalregeln zu reagieren, sieht die überwiegende Mehrheit der untersuchten Staaten (15 von 21) die Möglichkeit von Konsolidierungs- und Sanierungsprogrammen vor. Grundsätzlich wird Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten zumeist das Recht eingeräumt, existierende Fiskalregeln temporär zu verletzen, falls sie sich im Gegenzug zu einer Sanierung ihres Haushalts verpflichten. Dieser Konsolidierungsprozess wird in den meisten Staaten durch die Vergabe von Schuldenhilfen unterstützt (ausführlicher wird diese Thematik in Kapitel 3 behandelt). Gleichzeitig geht die Teilnahme an einem entsprechenden Programm in der Regel mit einer strikteren Haushaltsaufsicht, einer engmaschigen Kontrolle sowie regelmäßigen und umfassenden Berichtspflichten über die Umsetzung einzelner Konsolidierungsmaßnahmen und deren Erfolge einher. Allerdings variiert die Ausgestaltung dieser Programme zwischen den einzelnen Ländern erheblich. In manchen Staaten ist die Teilnahme verpflichtend, in anderen können die Kommunen mehr oder weniger frei darüber entscheiden. Während in einzelnen Ländern die Bedingungen des Sanierungsprogramms zwischen den Kommunen und den Aufsichtsbehörden partnerschaftlich ausgehandelt oder lediglich unverbindliche Korrekturmaßnahmen vorgeschlagen

werden, werden in anderen Ländern spezifische Maßnahmen aufoktroziert. Diese Maßnahmen umfassen beispielsweise (pauschale) Ausgabenkürzungen, Steuer-/Einnahmeerhöhungen, Personalabbau, Einstellungsstopp und Beförderungssperren oder auch Beschränkungen der Kreditaufnahme. Die Interventionstiefe aufsichtsrechtlicher Maßnahmen ergibt sich somit wesentlich aus Umfang, Stellenwert und Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Wenn sich Kommunen diesen Konsolidierungsprogrammen verweigern, diese nur unzureichend umsetzen, die Programme nur begrenzten Erfolg zeigen oder wenn Kommunen auf andere Weise gegen die Fiskalregeln verstoßen, bestehen weitere Sanktionsmöglichkeiten. Fünf Staaten sehen die Möglichkeit finanzieller Sanktionen vor. Bei gravierenden Verstößen kann demnach ein bestimmter Anteil der Gemeinschaftssteuern oder der Zuweisungen an die Kommunen zurückgehalten werden. Allerdings ist hierbei abzuwägen, ob durch die finanzielle Sanktionierung die Haushaltslage der Kommune nicht noch verschlimmert wird.

Ein weiteres Sanktionsinstrument sind unterschiedliche Formen der Zwangsverwaltung, welche in acht Staaten Anwendung finden. Bei anhaltenden, gravierenden Rechtsverstößen oder einer dauerhaften Haushaltskrise können die Aufsichtsbehörden die kommunalen Kompetenzen temporär übernehmen. Dies kann dazu führen, dass sich Kommunen jede haushaltsrelevante Entscheidung von der Aufsichtsbehörde genehmigen lassen müssen oder dass ein Staatsbeauftragter eingesetzt wird. In beiden Fällen wird die haushaltspolitische Autonomie der betroffenen Kommune erheblich eingeschränkt. Dieser Zustand ist jedoch vorübergehend bis ein rechtmäßiger Gang der Haushaltswirtschaft wieder möglich ist. Einen noch deutlicheren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung stellt die Auflösung des Stadtrates bzw. die Abberufung des Bürgermeisters dar. Diese Maßnahme,



die in drei der untersuchten Staaten explizit vorgesehen ist, kann sinnvoll sein, wenn einzelne Gemeindeorgane nicht handlungsfähig sind, erhebliche politische Dysfunktionalitäten die Haushaltskrise hervorgerufen haben und deren Lösung keinen Aufschub bis zur nächsten regulären Wahl duldet.

Die wohl schärfste Form der Sanktion besteht in der Auflösung und Zwangsfusion mit einer anderen Gemeinde. Dieses Instrument fand beispielsweise in Finnland statt, wenn sich eine Kommune einem Konsolidierungsprogramm vollständig verweigerte. Neben diesen Sanktionen, welche primär die Gebietskörperschaft als Organisation betreffen, sehen einzelne Staaten (z. B. Dänemark, England) explizit auch eine persönliche Haftbarkeit einzelner Entscheidungsträger vor. Wenn lokalpolitische Akteure bewusst haushaltsrechtliche Regelungen verletzen, können sie somit auch (straf-)rechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Dadurch soll schon auf individueller Ebene ein höherer Anreiz zur Einhaltung der Fiskalregeln geschaffen werden.

Ein vollständig anderer Ansatz der Regeldurchsetzung jenseits hierarchischer Eingriffe des Staates lässt sich in England beobachten (Geißler 2018). Das englische System der Kommunal Finanzen basiert so weit als möglich auf Selbstregulierung. Eingriffe durch den Staat sind nur als Ultima Ratio vorgesehen. Die Selbstregulierung wird durch Verhaltensregeln und -kodizes des CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountance) geprägt, einer berufsständischen Organisation für Kämmerer. Durch die Vorgabe entsprechender Leitlinien soll gewährleistet werden, dass die kommunale Haushaltspolitik im Einklang mit professionellen Standards erfolgt. Die Verantwortung für die Einhaltung der Fiskalregeln wird primär auf den Kämmerer übertragen. Die Sanktion bei einer Verletzung der Regeln besteht darin, dass dieser sich vor seiner berufsständischen Kammer verantworten muss und ggf. die Lizenz verliert. Dennoch behält sich die Regierung einige Reservekompetenzen vor. Im

Falle gravierender Haushaltsprobleme kann das Ministerium für Kommunales eine Kommission entsenden, welche die Haushaltswirtschaft prüft und Korrekturmaßnahmen vorschlägt. Wenn diese Maßnahmen nicht erfolgreich sind, besteht die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde die Kommune unter Zwangsverwaltung stellt.

Darüber hinaus wird der staatszentrierte Regulierungsansatz in einigen Ländern durch marktwirtschaftliche Kontrollelemente ergänzt. Beispielsweise besteht in drei Staaten (Italien, Schweiz, Ungarn) die Möglichkeit der Kommunalinsolvenz (vgl. Kapitel 3). Somit unterliegen die Kommunen zusätzlich einer Kontrolle durch den Kapitalmarkt, die sich in einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft niederschlagen sollte, um die Kreditversorgung nicht zu gefährden. Auch in Österreich ist nach dem aktuell gültigen Insolvenzrecht eine Kommunalinsolvenz grundsätzlich theoretisch möglich. In der Praxis spielt dieses Instrument jedoch seit vielen Jahrzehnten keine Rolle mehr. In eine ähnliche Richtung geht ein Sanktionsinstrument im slowenischen Gemeindehaushaltsrecht: Wenn eine Kommune ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt, kann sie vor Gericht verklagt werden. Bei erfolgreicher Klage besteht die Möglichkeit, die kommunalen Bankkonten zu sperren und Einnahmen, die nicht für Pflichtaufgaben notwendig sind, zu pfänden.

Alles in allem verdeutlichen die Ausführungen, dass sich je nach Land recht unterschiedliche Regulierungsansätze herausgebildet haben. Dabei stellt der in Deutschland angewendete staatszentrierte Regulierungsansatz nur eine Möglichkeit unter vielen dar. Das kommunale Haushaltsgebaren lässt sich nicht nur im Rahmen einer Kontrolle durch staatliche Behörden kontrollieren. Auch eine stärkere Kontrolle durch die Öffentlichkeit (Medien, Bürger), durch den Kapitalmarkt oder eine weitgehende Selbstregulierung durch berufsständische Organisationen ist denkbar. Zudem ist eine Kombination der unterschiedlichen Regulierungsansätze möglich, d. h.

ein primär staatszentrierter Ansatz kann punktuell durch alternative Regelungsansätze ergänzt werden. Entscheidend für die Einhaltung der kommunalen Haushaltsregeln ist letztlich nicht die Zahl der Instrumente, sondern die Exis-

tenz glaubwürdiger Sanktionen und der Grad der damit verbundenen Abschreckung, unabhängig davon, ob diese auf der individuellen oder der organisationalen Ebene ansetzen.

**TEXTBOX 4**  
**Durchsetzung der Fiskalregeln in Dänemark**

Die Kommunen (fünf Regionen, 98 Gemeinden) nehmen in Dänemark eine herausgehobene Position ein. Sie tragen über zwei Drittel der gesamtstaatlichen Ausgaben (EU-Durchschnitt 25 Prozent) und besitzen traditionell eine hohe Autonomie. Nachdem es jedoch Mitte der 2000er Jahre zu erheblichen Haushaltskrisen und infolgedessen zu hohen Schuldenhilfen der Zentralregierung kam, wurde die Kommunalaufsicht wesentlich verschärft.

Im Zentrum der Aufsicht steht die Überwachung der Kassenkredite, deren Betrag im Jahresdurchschnitt positiv sein muss. Ein Verstoß gegen diese Regel wird durch das Ministerium für Inneres und Wirtschaft als ernster Krisenindikator gewertet. In diesem Fall startet ein automatisches Verfahren, das eine Vertiefung der Haushaltskrise und staatliche Schuldenhilfen verhindern soll. Vertreter der Gemeinde und des Ministeriums kommen zusammen, um Maßnahmen zu beschließen.

Die Gemeinde steht gewissermaßen „unter Verwaltung“, muss diese umsetzen und quartalsweise Bericht erstatten. Bei Verstößen gegen die Vereinbarungen ist das Ministerium frei, weitere Sanktionen zu verhängen. Diese Eskalationsstufe musste bis dato jedoch noch nie ergriffen werden. Hintergrund des Erfolgs ist die hohe Glaubwürdigkeit des Verfahrens und die stigmatisierende Wirkung auf die Kommunen und deren Verantwortliche. Das Verfahren kommt jährlich im Schnitt nur einmal zur Anwendung und wird daher durch Medien und Bürger intensiv beobachtet.

Eine zweite Besonderheit Dänemarks ist der hohe „Peer Pressure“ der Kommunen. Staat und Kommunen verhandeln jährlich Obergrenzen für Ausgaben, Gemeindesteuern und Verschuldung. Die 98 Gemeinden müssen diese Volumina unter sich aufteilen. Dies führt nicht nur zu einem großen interkommunalen Koordinationsbedarf, sondern bedingt auch einen hohen Grad an wechselseitiger Haushaltstransparenz.

## 2.6 Zusammenwirken der vier Komponenten

Alle Aufsichtssysteme setzen sich aus den zuvor präsentierten vier Komponenten zusammen. Diese stehen in einem engen, wechselseitigen Zusammenhang. Die Effektivität eines Regimes als Ganzes resultiert aus der Wirksamkeit seiner einzelnen Bestandteile und deren Zusammenspiel (Lodge und Wegrich 2012). Ein Regulierungsregime ist somit einem Uhrwerk vergleichbar, das nur dann funktionieren kann, wenn die einzelnen Zahnräder des Systems richtig ineinandergreifen. Es ist letztlich nur so stark wie sein schwächstes Glied. Wirksamkeit ist somit kein Zufall. Sie ergibt sich nicht automatisch, sondern hängt von einer intelligenten Ausgestaltung der einzelnen Regimekomponenten ab, die sorgfältig aufeinander abzustimmen sind, damit das Regime seine positiven Wirkungen entfalten kann.

Nachdem in den vorstehenden Kapiteln die Bedeutung dieser Komponenten, die Ausprägungsvarianten und die Verbreitung in den untersuchten Ländern jeweils einzeln dargestellt wurden, beschreiben wir an dieser Stelle deren Zusammenhänge. Die praktische Relevanz dieser Frage ist offensichtlich. Die Aufsichtsregime sollten durch die Länder bewusst konstruiert werden. Je besser das Verständnis über die Interdependenzen der Systemkomponenten, desto eher lassen sich Widersprüche vermeiden und die Wirksamkeit des Gesamtsystems erhöhen. Demgegenüber bedingt ein nicht funktionales System nicht nur eine Verschwendung von Ressourcen, sondern stellt auch das Regelungsziel selbst infrage.

Selbstverständlich existiert eine ganze Reihe weiterer Faktoren, die außerhalb des Aufsichtssystems liegen, aber dessen Funktionalität und Effektivität nichtsdestotrotz beeinflussen. Aus einer theoretischen Perspektive wären beispielsweise die fiskalische und politische Relevanz der Kommunen innerhalb des allgemeinen Staatsaufbaus, die Bedeutung lokaler Steuern innerhalb des Gemeindefinanzsystems, die Struktur der

kommunalen Ebene, die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte, die Historie der Schuldenhilfen oder der politische Rückhalt für die Aufsichtsbehörden zu nennen. Die Wirkung dieser externen Faktoren auf den Erfolg des Aufsichtssystems wird an dieser Stelle jedoch nicht weiterverfolgt und muss späteren Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben.

Um die Interdependenzen der vier Komponenten zu strukturieren, diskutieren wir diese jeweils paarweise. Diese Art der Diskussion folgt der Annahme, dass die Beschaffenheit einer Komponente Rückwirkungen auf die Ausgestaltung und die Wirksamkeit der jeweils anderen hat; unabhängig von der Kausalität der Wirkungsrichtung und der Effektstärke.

### Beziehung zwischen Haushaltsregeln und Monitoringverfahren

Im Normalfall setzen Parlamente und Regierungen Fiskalregeln, deren Einhaltung durch Aufsichtsbehörden mithilfe bestimmter Monitoringverfahren überwacht wird. Ein systematisches Monitoring der Regeleinhaltung ist erforderlich, da die Regeln ansonsten keine Steuerungswirkungen entfalten könnten und letztlich ins Leere liefen. Dabei variiert die Komplexität der Haushaltsregeln zwischen den Ländern stark, wie die in Kapitel 2.2 präsentierte Empirie gezeigt hat. Während einige Länder sich auf das Gebot des Haushaltsausgleichs und eine allgemeine, leicht messbare Schuldengrenze beschränken (z. B. 60 Prozent der Einnahmen in Estland), praktizieren andere Länder komplexere, indikatorgestützte Ratingsysteme (z. B. das auf sechs fiskalischen Kennzahlen basierende Bewertungsraster in Bulgarien) oder sehen lokalindividuelle Schuldengrenzen vor, die nach bestimmten Formeln berechnet werden (z. B. Polen). Gleiches lässt sich für das Monitoring feststellen. Ein einfaches Verfahren ist z. B. die rein risikobasierte Kreditgenehmigung in Irland, aufwendiger sind die umfassende Prüfung von Haushaltsplänen und

Jahresabschlüssen aller Kommunen sowie die individuelle Genehmigung sämtlicher Kredite, wie sie in Österreich Praxis sind.

Der Zusammenhang ist offensichtlich: Je komplizierter die Haushaltsregel, d. h. je geringer deren Transparenz und je schwieriger deren Messung, desto aufwendiger ist das Monitoring. In die gleiche Richtung wirkt auch die Anzahl der Regeln. Je mehr Haushaltsregeln in Kraft sind, desto umfangreicher muss das Monitoring ausfallen, weil schlicht mehr Regeln zu kontrollieren sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass ein Aufsichtssystem sich ein schlankes Monitoring „leisten“ kann, wenn die zu überwachenden Regeln schlicht sind und deren Anzahl gering. Komplexe Regeln bedingen hingegen eine höhere Komplexität des Monitorings, was sich in einem größeren Verwaltungsaufwand aufseiten der Aufsichtsbehörden bemerkbar macht. Zwar kann es durchaus sinnvoll und notwendig sein, komplexe Haushaltsregeln zu verankern. Allerdings müssen dann auch entsprechende Konsequenzen für die Personalausstattung der Aufsichtsbehörden gezogen werden, um die Überwachung der Regeln durch ein intensives Monitoring gewährleisten zu können. Fehlt es an den finanziellen Ressourcen, um die Aufsichtsbehörden angemessen auszustatten und ein umfassendes Monitoring zu ermöglichen, sollten die Haushaltsregeln schlicht gehalten werden. Andernfalls besteht ein Widerspruch zwischen beiden Komponenten, welcher die Funktionalität des Systems einschränkt. Einen originellen Weg, diesen Widerspruch zu vermeiden, praktizieren England und Bulgarien. In beiden Staaten sind die Kommunen im Rahmen einer Selbstregulierung eigenständig für die Überwachung der Regeleinhaltung verantwortlich, wohingegen die Aufsichtsbehörden nur über bestimmte Reservekompetenzen verfügen, die erst bei einem offensichtlichen Scheitern dieser Selbstregulierung zum Einsatz kommen.

Einfache, weniger komplexe Regeln haben einen weiteren Vorteil. Sie erlauben auch ein zusätzliches, „inoffizielles“ Monitoring durch die Bürger und die Medien. Je einfacher eine Regel zu durchschauen ist, desto leichter kann ihre Einhaltung durch die interessierte Öffentlichkeit überprüft und ein Regelverstoß festgestellt werden. Dies ermöglicht den Bürgern, die lokalpolitischen Entscheidungsträger für die fiskalische Performance der Kommune verantwortlich zu machen und sie zur Rechenschaft zu ziehen.

Mit Blick auf die Komplexität der Fiskalregeln und den resultierenden Monitoringaufwand erscheint beispielsweise die Vorgabe eines konjunkturbereinigten Haushaltsausgleichs nur bedingt als Haushaltsregel für Kommunen geeignet. Denn der Bedarf an Daten ist hoch, die Messbarkeit schwer, die Kalkulation anspruchsvoll und letztlich strittig. Eine solche Regel ist für beide Seiten intransparent, aufwendig, Streit- und manipulationsanfällig. Im Gegensatz dazu ist eine einfache, nicht um konjunkturelle Effekte bereinigte Definition des Haushaltsausgleichs (z. B. der ordentliche Ergebnissaldo) für Aufsichtsbehörden und Aufsichts Betroffene praktikabler und auch für die allgemeine Öffentlichkeit verständlicher. Dies erleichtert somit das Monitoring der Regeleinhaltung und trägt auch zu einer breiteren Unterstützung der Haushaltsregel in der Bevölkerung bei.

Ebenfalls unpraktisch, da mit einem hohen Aufwand verbunden, sind Haushaltsregeln, die sich auf die Gesamtheit aller Kommunen beziehen. Beispielsweise wird in den Niederlanden oder Spanien der kommunalen Ebene insgesamt ein bestimmter Anteil am europarechtlich zulässigen Verschuldungsspielraum (Maastricht-Kriterien) des Landes zugestanden. Wird dieser überschritten, greifen Restriktionen für alle Kommunen. Auch Dänemark kennt Schulden-, Ausgaben- und Einnahmeregeln, welche die kommunale Familie insgesamt adressieren. Das Problem dieser Regeln besteht darin, dass sie für die einzelne Kommune kaum praktische Relevanz entfalten, da der eigene Anteil klein und im Zweifelsfall

auch nicht bekannt ist. Daher fühlen sich die Kommunen oftmals nur bedingt für die Einhaltung der Regel verantwortlich. Vielmehr besteht ein klassisches Trittbrettfahrerproblem: Jede Kommune hat einen Anreiz, den eigenen Spielraum voll auszuschöpfen, ggf. sogar zu überschreiten, in der Hoffnung, dass sich die anderen Kommunen an die Regel halten und die eigenen Übertretungen kompensieren. Für die Aufsichtsbehörde ist es wiederum aufwendig, bisweilen sogar nahezu unmöglich, den lokalen Anteil an der jeweiligen Regel exakt zu berechnen, um einzelne Kommunen gezielt sanktionieren zu können. Zwar kann eine interne Koordination innerhalb der kommunalen Familie funktionieren, wie die Erfahrungen Dänemarks zeigen. Allerdings hängt dies zentral von der Struktur der kommunalen Ebene ab. Dänemark verfügt nur über eine relativ geringe Anzahl an Kommunen. Dies reduziert Transaktionskosten und erleichtert die Koordination. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführender, wenn sich Haushaltsregeln auf einzelne Kommunen beziehen, da dies das Monitoring erleichtert.

Darüber hinaus ist noch ein weiterer Aspekt im Zusammenspiel zwischen Haushaltsregeln und Monitoring zu beachten. Dies ist die (politische) Relevanz, welche das Land einer Regel einräumt. Ist diese Relevanz hoch, die Einhaltung des Haushaltsausgleichs oder einer bestimmten Schuldengrenze aus Sicht des Landes also kritisch, so ist auch ein höherer Aufwand des Monitorings gerechtfertigt. Hierbei ist jedoch stets zu beachten, dass der damit in Zusammenhang stehende Verwaltungsaufwand auch dauerhaft geleistet werden muss. Die Relevanz dürfte insbesondere auch von der rechtlichen Verankerung der Regel abhängen. Demnach erscheint es plausibel, anzunehmen, dass verfassungsrechtlich verankerte oder einfachgesetzlich geregelte Haushaltsregeln strenger überwacht werden dürften und ein intensiveres Monitoring bedingen als einfache politische Absichtserklärungen, Selbstverpflichtungen, Koalitionsvereinbarungen und ähnliche Regelungen.

Grundsätzlich ist zudem zu beachten, dass sich der Monitoringaufwand reduziert, wenn die Haushaltsregeln längere Zeit konstant bleiben. In diesem Fall entstehen über die wiederholte Anwendung Lerneffekte der Aufsichtsbehörden, die den Aufwand mindern. Stabilität bewirkt Erwartungssicherheit, Anwendungsroutine und begünstigt Standardverfahren. Das Personal gewinnt an Erfahrung und Expertise, wodurch Ressourcen gespart werden können. In der Gegenrichtung sorgt die häufige Änderung der Haushaltsregeln jeweils für Mehraufwand, da sich Aufsichtsbehörden und Kommunen ständig an neue Spielregeln anpassen müssen. Dies verhindert organisationales Lernen, ein Handicap, das sich beispielsweise in Italien beobachten lässt.

### Beziehung zwischen Haushaltsregeln und Aufsichtsstruktur

Der zweite Zusammenhang, der näher beleuchtet wird, ist jener zwischen Haushaltsregeln und der Struktur der Aufsichtsbehörden, insbesondere deren Zentralisierungsgrad. Zunächst stellt sich die Frage, wer für die Definition der Fiskalregeln an sich zuständig sein sollte. Möglich wäre sowohl eine zentrale als auch eine dezentrale Verortung dieser Aufgabe. Sinnvoll ist die Vorgabe transparenter, eindeutiger, klarer und einheitlicher Regeln. Dies spricht dafür, diese Aufgabe auf zentraler Ebene erfüllen zu lassen, welche dann „top down“ allgemeingültige Definitionen und Standards für das ganze Land setzen kann. Wird diese Aufgabe jedoch auf dezentrale Behörden verlagert, ergeben sich zwangsläufig regionale Differenzen der Haushaltsregeln, eine beachtliche Intransparenz wäre die Folge. Die Steuerung der dezentralen Behörden und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sowie die Resilienz gegen Einflussnahmen durch die Regeladressaten, ohnehin Herausforderungen jeder dezentralen Aufgabenwahrnehmung, wären zusätzlich geschwächt.

Wie bereits erwähnt ziehen komplexe Haushaltsregeln einen höheren Verwaltungsaufwand bezüglich Monitoring und Regelkontrolle nach sich. Dieser Wirkungszusammenhang ist auch mit Blick auf die Verwaltungsstruktur, genauer für die Frage einer zentralen oder dezentralen Aufgabenwahrnehmung, von Bedeutung. Komplexe Regeln benötigen mehr Fachkompetenz und mehr Personal in den Aufsichtsbehörden, was eher in gebündelten zentralen Behörden darstellbar erscheint. Denn aus Dezentralisierung folgt meist eine Zersplitterung von Ressourcen und Kapazitäten. Selbstverständlich ließen sich auch dezentrale Aufsichtsbehörden personell entsprechend ausstatten. Dies stößt jedoch an Grenzen der Wirtschaftlichkeit. Auch hier gilt wieder der Umkehrschluss: Soll die Kommunalaufsicht aus bestimmten Gründen dezentral aufgebaut sein, sollten die Haushaltsregeln einfach gestaltet werden. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand und erleichtert die vertikale Steuerung der Aufsichtsbehörden durch das Ministerium.

Allerdings verfügen dezentrale Aufsichtsbehörden auch über Vorteile: Sie weisen eine größere Nähe zu den Regeladressaten auf und besitzen daher eine größere Sachkenntnis über die jeweiligen Verhältnisse vor Ort und die spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen die beaufsichtigten Kommunen handeln. Dies reduziert Informationsasymmetrien zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsadressaten und ermöglicht es, die konkreten Handlungszwänge der Kommunen nachzuvollziehen. Eine dezentrale Regelanwendung erlaubt daher, die Umstände des Einzelfalls besser zu berücksichtigen und die Anwendung der Regeln auf diese anzupassen. Dies macht allerdings nur Sinn, wenn die Regulierung entsprechende Spielräume grundsätzlich eröffnet und die Regelanwendung auch eine gewisse Flexibilität erfahren soll. „Verhandlungen“ über die Anwendung oder Einhaltung der Haushaltsregeln sind dezentral besser möglich. Wenn diese lokale Flexibilität aber nicht gewünscht ist, spricht wenig für eine Dezentralisierung der Aufsicht. Dabei ist stets zu beachten, dass eine de-

zentrale Regelanwendung stets die Gefahr einer heterogenen Umsetzungspraxis, mithin von Willkür und Ungleichbehandlung der Aufsichtsadressaten birgt.

Ein Kompromiss zwischen dezentraler Aufsicht, Fachkompetenz und zentraler Steuerung kann darin bestehen, die dezentralen Behörden zentral zu unterstützen. Denkbar sind z. B. eine zentrale Datenerhebung und automatisierte Datenauswertung, worüber auffällige Kommunen herausgefiltert werden. Die Kapazitäten der dezentralen Behörden können dann auf diese Fälle fokussiert werden.

### Beziehung zwischen Haushaltsregeln und Sanktionen

Verstöße gegen die geltenden Haushaltsregeln sollten nicht folgenlos bleiben, da andernfalls die Glaubwürdigkeit und die Funktionalität des Systems leiden. Im Idealfall sollten die Haushaltsregeln klar und eindeutig definiert sein und Verstöße automatisch mit ebenso klaren und eindeutigen Sanktionen einhergehen. Je klarer Tatbestand und Rechtsfolge, desto höher die Wirksamkeit des Systems. Ermessen und Diskussionsbedarf sollten auf beiden Seiten minimiert werden. Dies erhöht die Erwartungssicherheit, stärkt die Abschreckung und mindert das Risiko sachfremder Erwägungen und politischer Einflussnahme auf die Aufsichtsbehörden. Allerdings hat diese Vorgehensweise einen Preis: Eine Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls ist dann nicht mehr möglich, auf besondere Situationen kann keine Rücksicht mehr genommen werden, da die Sanktion automatisch auf den Regelbruch folgt. Sind beide Seiten dieses Paares (Regeln und Sanktionen) unklar und mehrdeutig definiert, besteht mithin ein Ermessen der Aufsicht bezüglich der Feststellung des Regelbruchs und der Anwendung von Sanktionen (Opportunitätsprinzip), so entwickeln sich zwangsläufig Verhandlungen mit ungewissen Hintergründen und Ergebnissen, welche das Auf-

sichtssystem schwächen und Sanktionen unterminieren können.

Sind die Haushaltsregeln jedoch komplex definiert, so macht auch aufseiten der Rechtsfolgen Ermessen für die Aufsichtsbehörden Sinn. Komplexe Haushaltsregeln können ein Indiz dafür sein, dass die individuellen Gegebenheiten in ausreichendem Maße berücksichtigt werden sollen, wie dies beispielsweise bei dem indikatorgestützten Bewertungsschema in Bulgarien der Fall ist. Die Berücksichtigung individueller Verhältnisse steht jedoch klaren Tatbestand-Rechtsfolge-Beziehungen naturgemäß entgegen.

Ein Kompromiss liegt darin, zwischen den Haushaltsregeln in Hinblick auf die Stringenz der Sanktion zu differenzieren. Kritische Regeln mit hoher Relevanz können dann mit strengen Sanktionen einhergehen, während bei anderen Regeln Ermessen besteht. In diese Richtung weist die Praxis in Dänemark, wo Verstöße gegen die Kassenkreditregel mit einem verpflichtenden Sanktionsverfahren penibel verfolgt werden.

Gegen die Praxis „starrer“ Zusammenhänge zwischen Regelverstoß und Sanktion lässt sich vorbringen, dass Optionen der stufenweisen Eskalation fehlten. Solche gestuften Sanktionen sind hilfreich, um nicht „drakonisch“ zu agieren. Aber auch diese können klar in der Weise formalisiert sein, dass wiederholte oder umfangreichere Verstöße Folgen auf einer höheren Eskalationsstufe haben. Je häufiger und gravierender Regelverletzungen ausfallen, desto intensivere Aufsichtsmaßnahmen und schärfere Sanktionen sollten ergriffen werden. Dies bietet den Aufsichtsbehörden ausreichend Spielraum, zunächst mit kleineren Sanktionen zu starten und bei Bedarf immer stärker zu intervenieren.

### Beziehung zwischen Monitoringverfahren und Aufsichtsstruktur

Die theoretisch denkbaren und praktisch beobachtbaren Monitoringverfahren weisen ein weites Spektrum auf und reichen von Formen der Selbstüberwachung (z. B. England) bis hin zu direkten Einblicken in das laufende Haushaltsgeschehen und regelmäßigen Berichten der Aufsichtsbehörden über die aktuelle Finanzsituation (z. B. Griechenland, Ungarn). Offensichtlich sind diese Verfahren für die Aufsichtsbehörde unterschiedlich aufwendig und anspruchsvoll. Bei der Ausgestaltung des Monitorings muss der Gesetzgeber somit die vorhandenen Verwaltungskapazitäten stets mitdenken. Je umfassender und detaillierter das Monitoring sein soll, desto höher ist der Verwaltungsaufwand und desto geringer sollte folglich die Aufsichtsspanne sein, um eine Überlastung der Aufsichtsbehörden zu vermeiden. Wird den Aufsichtsbehörden ein umfassendes Monitoring bei gleichzeitig hoher Anzahl an Aufsichtsobjekten (in Relation zum Aufsichtspersonal) vorgeschrieben, nehmen die Aufseinheiten selbst eine Priorisierung und Rationalisierung vor. Entweder werden alle Haushalte trotz entgegenstehender Vorgabe nur oberflächlich geprüft oder es findet eine Selektion durch das Aufsichtspersonal statt, sodass es sehr stark an der Person des Aufsichtsbeamten liegt, welche Kommune wie intensiv geprüft wird. Dies birgt jedoch die Gefahr der Intransparenz, Willkür und Ungleichbehandlung, da diese Selektion nicht anhand klar definierter Regeln erfolgt, sondern vielmehr Ad-hoc-Entscheidungen des Aufsichtspersonals darstellt.

In Bezug auf den Zusammenhang zwischen Monitoring und Verwaltungsstruktur gerät auch ein weiteres Mal der Aspekt des Zentralisierungsgrades der Aufsichtsbehörden in den Blick. Ein wenig aufwendiges, eher oberflächliches Monitoring, wie z. B. in Finnland, wo das Finanzministerium sich vollständig auf die Finanzstatistik verlassen muss, kann von einer zentralen Aufsichtsbehörde problemlos abgewickelt werden.

Der Arbeitsaufwand pro Kommune ist gering, örtliche Nähe erscheint zweitrangig, die Aufsichtsspanne kann groß sein. Ist das Monitoring dahingehend intensiv, wie z. B. die Prüfung aller Haushaltspläne und Jahresrechnungen in Belgien, Spanien und den Niederlanden, so kann dies theoretisch zwar auch in einer Zentralbehörde umgesetzt werden. Jene neigt dann allerdings zu einer informellen Priorisierung der Fälle. Wenn eine örtlich differenzierte Erfassung der Haushaltslage im Vordergrund steht, die zudem die lokalen Besonderheiten in ausreichendem Maße berücksichtigen soll, besitzt eine dezentrale Organisation Vorteile.

Der Verwaltungsaufwand ist für viele Länder ein gewichtiges Argument der Überwachung. In der europäischen Praxis treten drei interessante Optionen auf, diesen zu begrenzen: (1) Das Monitoring erfolgt nicht flächendeckend für alle Kommunen, sondern risikobasiert. Zentrales Risiko ist die Verschuldung, von daher werden die Haushalte nur im Zuge von Kreditgenehmigungen geprüft. Dies kann zentral organisiert werden, wie z. B. in Irland und Dänemark. (2) Die Aufsichtsbehörde baut technische Lösungen auf, um ohne aktive Mitwirkung der Kommune digitalen Einblick in die Haushaltslage zu nehmen. Die Einhaltung der Haushaltsregeln kann somit technisch unterstützt werden, womit kritische Kommunen aufgedeckt und nur diese intensiver geprüft werden. Die Systeme in Ungarn und Griechenland weisen solche Ansätze auf. Insbesondere Fortschritte auf dem Gebiet der Künstlichen Intelligenz könnten dazu beitragen, dass entsprechende Verfahren in Zukunft verstärkt Anwendung finden, um anhand a priori festgelegter, klar definierter Kriterien eine Auswahl von Kommunen zu treffen, die aufgrund von Auffälligkeiten bei einzelnen Kennzahlen intensiver geprüft werden sollen. Diese Vorgehensweise dient letztlich der Rationalisierung. Sie vermeidet eine Überlastung der Aufsichtsbehörden und Ungleichbehandlungen der Aufsichtsadressaten und ermöglicht gleichzeitig einen effizienteren Ressourcenansatz, da nur dort intensive Prü-

fungen erfolgen, wo dies erforderlich ist. (3) Die dritte, aus Sicht der Aufsichtsbehörden, sparsamste Monitoringvariante, besteht in der (zumindest teilweisen) Delegation der Aufgabe an die Kommunen selbst, wie in Bulgarien und England. Beide Staaten praktizieren somit Formen einer Selbstregulierung.

Zu den relevanten Aspekten der Aufsichtsstruktur gehört auch die Entscheidung, ob einzelne Aufsichtsaufgaben durch staatliche oder nicht staatliche Akteure sowie mono- oder multifunktionale Behörden durchgeführt werden sollen. Letztere Kategorie tritt empirisch nur in einer Form, der multifunktionalen Behörde, auf. Monofunktionale Behörden, denen man bürokratiethoretisch eine höhere aufgabenbezogene Motivation unterstellt, existieren nicht. Wohl aber existieren etliche Varianten, bei denen die Kommunalaufsicht und damit das Monitoring auf nicht staatliche Behörden verlagert ist. Die Kategorie „nicht staatlich“ bezeichnet Organisationen außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung. Dies sind Kommunen, Rechnungshöfe oder sogar private Unternehmen (England). Kommunale Aufsichtsbehörden, anzutreffen in Tschechien, Deutschland und den Niederlanden, sind tendenziell einem Rollenkonflikt ausgesetzt, was die Intensität der Aufgabenwahrnehmung und des Monitorings eher mindert. In Irland, Italien, Polen und Portugal sind die Rechnungshöfe in das Monitoring mehr oder minder stark eingebunden. Diese Behörden stehen in höherem Maße für Unabhängigkeit als kommunale oder auch staatliche Behörden.

### Beziehung zwischen Monitoringverfahren und Sanktionen

Über das Monitoring wird die Einhaltung der Haushaltsregeln überwacht. Monitoring ist damit die Voraussetzung, Regelverstöße identifizieren und die Anwendung von Sanktionen überhaupt prüfen zu können. Monitoringverfahren stellen somit die Glaubwürdigkeit des Sanktionierungs-



systems sicher. Je intensiver das Monitoring praktiziert wird, desto eher werden Regelverstöße aufgedeckt und die Frage der Sanktionierung stellt sich. Es kann für Aufsichtsbehörden durchaus rational sein, diese Situation minimieren zu wollen. Sei es, um die damit einhergehende administrative Belastung zu vermeiden, sei es aus politischen Gründen, weil der Wille zur Umsetzung strikter Kontrollen und Sanktionen fehlt oder man die Autonomie der Kommunen schonen möchte.

Im Bereich der Sanktionen steht den Aufsichtsbehörden ebenso ein Spektrum an Varianten zur Verfügung wie beim Monitoring. Diese beanspruchen mal mehr, mal weniger administrative Kapazitäten. Eine aufwandsarme Variante liegt z. B. in England vor, wo das Monitoring auf die Kommunen verlagert ist und die Sanktion im Lizenzentzug des Kämmerers besteht. Als Gegenstück kann Bulgarien mit aufwendigen Verfahren bei Monitoring (Vorlagepflichten, Quartalsberichte) als auch Sanktionen (Haushaltssicherungskonzepte, HSK) dienen. Auch Ungarn zeichnet sich durch intensive Monitoringverfahren in Verbindung mit strikten Sanktionen aus. Die Kombination aus umfassendem Monitoring und der Existenz eines ausreichenden Sanktionsinstrumentariums erlaubt eine intensivere Steuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft, sofern politisch erwünscht, bedeutet allerdings auch einen größeren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, da sich die Kommunen in einem engen Handlungskorsett bewegen.

Sanktionen haben auch eine abschreckende Funktion und sollen den Haushaltsregeln Relevanz vermitteln. Ein schwaches Monitoring birgt für die Kommunen die Option, Regelverstöße zu verbergen. In diesem Fall muss die Sanktion umso konsequenter sein, um trotz der geringen Aufdeckungsquote abschreckend zu wirken. Ein intensives Monitoring benötigt weniger harte Sanktionen als Abschreckung, da die Aufdeckungsquote hoch ist. Allerdings bedeutet dies für die Aufsichtsbehörde das Risiko, viele Regel-

verstöße festzustellen. In dieser Konstellation muss die Sanktion wirksam und administrativ umsetzbar sein. Eine regelmäßige Anwendung der Sanktionen ist erforderlich, um die Glaubwürdigkeit des Systems zu erhalten.

### Beziehung zwischen Sanktionen und Aufsichtsstruktur

Die operative Umsetzung der Sanktionen obliegt den Aufsichtsbehörden. Jene benötigen administrative Kapazitäten und politische Rücken- deckung, gewissermaßen das „Können“ und „Wollen“. Beides steht in Zusammenhang zu Strukturvariablen der Aufsicht wie Dezentralisierung, Ressortzuständigkeit und Unabhängigkeit. Aufseiten der Sanktionen existiert eine Reihe von Verfahren, welche in unterschiedlichem Maße administrative und politische Kapazitäten beanspruchen.

Eine Zentralbehörde kann die Einflussnahme der Kommunen mindern. Die Gefahr des „regulatory capture“ ist geringer als auf dezentraler Ebene, welche nicht nur eine größere Nähe zwischen Aufsichtsbehörden und Aufsichtsadressaten ermöglicht, sondern auch mehr Angriffspunkte für Lobbying bietet, um den politischen Rückhalt für die Aufsichtsbehörden zu schwächen. Zentralbehörden sind durch die größere Distanz zu den Aufsichtsadressaten eher gegen Versuche der Einflussnahme von unten geschützt. Allerdings ist das Risiko politischer Einflussnahme über den Minister größer. Gleichwohl, dezentrale Behörden unterliegen mehr Einflussversuchen und sehen sich daher größeren Hemmnissen gegenüber, Sanktionen tatsächlich zu verhängen. Als Beispiel hierfür kann Frankreich gelten, wo die 97 zuständigen Präfekte die Sanktion eines HSK quasi nie anwenden. Auch im föderalen System der Bundesrepublik mit seinen dezentralen Aufsichtsstrukturen lassen sich diese Probleme beobachten, wie an der heterogenen Umsetzungspraxis der Kommunalaufsicht zu erkennen ist, trotz der Existenz eines relativ einheitlichen Re-

gulierungsrahmens. Darüber hinaus bündelt eine Zentralbehörde die Verwaltungskraft und verfügt eher über notwendige Ressourcen, bestimmte Sanktionen, auch gegen politische Widerstände, tatsächlich um- bzw. durchzusetzen.

Hinsichtlich der Ressortzuständigkeit ist das Finanzministerium besser geeignet, spürbare Sanktionen zu verhängen. Im Vergleich zum Innenministerium bündelt es ein engeres Spektrum an Aufgaben, die gegeneinander abzuwägen sind. Dies mindert die Gefahr von internen Interessenkonflikten. Gleichzeitig weist es eine höhere Stabilitätsorientierung auf und profitiert politisch eher von der Umsetzung einer strikten Haushaltspolitik, denn darin besteht seine originäre Aufgabe, wohingegen das Innenministerium verschiedene, miteinander konkurrierende und teils ausgabenintensive Zielsetzungen verfolgen muss.

Wie bereits beim Monitoring sind auch bei der Sanktionierung in einigen Ländern nicht staatliche Behörden involviert. Gegen die Zuständigkeit kommunaler Verbände spricht wiederum der Rollenkonflikt. Attraktiv erscheint die Verantwortung der Rechnungshöfe, die naturgemäß ihre Unabhängigkeit hoch gewichten und eine relative Gewähr bieten, bei der Entscheidung über Sanktionen unbeeinflusst zu bleiben.

In einigen Ländern (z. B. Portugal, Griechenland, Frankreich, Spanien) ist die Kommunalaufsicht auf mehrere Behörden verteilt, welche Entscheidungen ggf. gemeinsam treffen müssen. Diese Struktur mindert die klare Verantwortlichkeit einer Behörde, erhöht das Risiko von Einflussnahmen, mehrt den Verwaltungs- und Koordinationsaufwand, verlangsamt Entscheidungen und führt zu Bürokratie. Kurzum, dies ist mit Blick auf konsequente und transparente Sanktionierung suboptimal.

Die Hürden des „Wollens“ und „Könnens“ der Aufsichtsbehörden sind auch abhängig von der Gestaltung der Sanktionen. Je größer das Ermes-

sen der Aufsichtsbehörde ist, desto schwerer wiegen oben genannte Strukturmerkmale. Ein bereits gesetzlich festgelegter Sanktionsautomatismus entlastet die Behörden administrativ und politisch. Theoretisch ist es möglich, Sanktionen als technischen Automatismus zu definieren und Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Praktisch kommt es jedoch meist zu gewissen Formen von Verhandlungen mit den Kommunen und verstärkter Überwachung als Folge.

### Zwischenfazit

Die Regime der Kommunalaufsicht bestehen aus vier Komponenten. Jedes muss für sich funktional sein, aber es bestehen ebenso Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Komponenten, die im Design des Systems mitgedacht werden sollten. Die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht hängt, einer Kette gleich, am schwächsten Glied. Alle vier Komponenten sind für sich unverzichtbar. Aber für die Wirksamkeit des Regimes besitzt die Verwaltungskapazität der Aufsichtsbehörde eine besondere Relevanz. Die Haushaltsregeln können noch so durchdacht, die Sanktionen noch so scharf sein, wenn es der Aufsichtsbehörde an Kapazitäten für Monitoring und Sanktionsumsetzung fehlt, laufen sie ins Leere. Diese Erkenntnis spricht für eine zentrale bzw. regionale Bündelung der Aufsichtsbehörden und erfordert eine aufgabenadäquate Personalausstattung der Behörden. Entscheidend für die Wirksamkeit der Kommunalaufsicht ist letztlich eine Eigenschaft: die Glaubwürdigkeit des Systems.

---

## 3 UMGANG MIT HAUSHALTSKRISEN

In vielen Ländern der Erde verfügen kommunale Gebietskörperschaften über erhebliche finanzielle Autonomierechte. Diese gewähren den Kommunen nicht nur die Möglichkeit, selbstständig Steuern und Abgaben zu erheben, ihre Ausgabenpolitik eigenverantwortlich zu gestalten und eine autonome Haushaltsführung zu betreiben, sondern auch das Recht, sich zu verschulden. Allerdings birgt die Möglichkeit der Kreditfinanzierung stets das Risiko der Zahlungsunfähigkeit. Kommunale Haushaltskrisen sind somit ein realistisches Risiko. Wenn Kommunen keine sorgsame und nachhaltige Finanzpolitik ausüben, gefährden sie nicht nur die Fähigkeit, ihren Schuldendienst ordnungsgemäß zu erfüllen und die dauerhafte Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu gewährleisten. Vielmehr kann fiskalisches Fehlverhalten einzelner Kommunen auch negative Rückwirkungen auf andere Gebietskörperschaften eines föderalen Gemeinwesens sowie die Volkswirtschaft als Ganzes entfalten (Canuto und Liu 2013: 2).

Grundsätzlich stehen den übergeordneten Regierungen diverse Handlungsalternativen zur Verfügung, um auf entsprechende lokale Finanzkrisen zu reagieren. Erstens können sie sich passiv verhalten, auf ein aktives Eingreifen verzichten und einen unkontrollierten Zahlungsausfall eines kommunalen Schuldners hinnehmen. Zweitens besteht die Möglichkeit, Kommunen im Rahmen eines formellen Insolvenzverfahrens Mechanismen zur Restrukturierung ihrer Schulden zur Verfügung zu stellen. Drittens ist es denkbar, kommunale Haushaltskrisen durch die Vergabe von

Entschuldungshilfen zu adressieren und somit einen Bailout kommunaler Schulden zu vollziehen. Da die erste Handlungsalternative mit erheblichen, unkalkulierbaren Risiken verbunden ist, konzentriert sich der wissenschaftliche Diskurs primär auf die Vorzüge und Schwachstellen eines kommunalen Insolvenzverfahrens und die Vergabe von Schuldenhilfen an Kommunen.

### 3.1 Schuldenhilfen

In Anlehnung an Wildasin (2004: 253) sind Schuldenhilfen (Bailouts) außergewöhnliche Finanztransfers, welche notwendig sind, um eine selbst verursachte unmittelbar drohende Haushaltskrise einer Kommune zu lösen.<sup>10</sup> Schuldenhilfen sind diskretionäre Politikmaßnahmen übergeordneter Regierungen (Pettersson-Lidbom 2010: 156; Baskaran 2017: 211), welche einer Kommune zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen, damit sie ihr Leistungsangebot auch in finanzieller Notlage bereitstellen und ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen können (Rodden, Eskeland und Litvack 2003: 8). Dabei ist das Spektrum an Formen breit. Es reicht von der Übernahme von Schulden bis hin zu Zinshilfen oder rückzahlbaren Zuweisungen (Person und Geißler 2020).

<sup>10</sup> Diese Definition setzt somit voraus, dass die Haushaltskrise auf das autonome haushaltspolitische Gebaren der Kommune zurückzuführen und damit endogen verursacht ist. Sie umfasst keine Situationen, in denen der kommunale Haushalt aufgrund exogener Faktoren, die von der Kommune nicht beeinflusst werden können, in Schieflage geraten ist, wie beispielsweise eine Naturkatastrophe (Wildasin 2004: 253).

In der einschlägigen Literatur werden vielfältige Argumente zugunsten von Schuldenhilfen vorgebracht. So wird beispielsweise argumentiert, dass die Vergabe von Schuldenhilfen an finanziell angeschlagene Kommunen notwendig sei, um die permanente Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu gewährleisten (Rodden 2002: 671; Rodden, Eskeland und Litvack 2003: 8). Hierbei dürfte die Wahrscheinlichkeit einer Finanzhilfe umso größer sein, je wichtiger aus Sicht der öffentlichen Meinung die betreffenden Aufgaben sind (von Hagen et al. 2000: 32). Insbesondere die Zahlungsunfähigkeit größerer Städte, welche zentralörtliche Leistungen für ihr Umland bereitstellen, ginge mit einem spürbaren Rückbau des kommunalen Leistungsangebots einher, von dem nicht nur die Bürger der Stadt selbst, sondern auch der Umlandgemeinden betroffen wären. Folglich dürften aufgrund des Umfangs an Nutzen-Spillovers diese Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit von Schuldenhilfen profitieren (Wildasin 1997; Rodden 2002: 674).

Des Weiteren werden Schuldenhilfen als sinnvolles Instrument zur Vermeidung negativer fiskalischer Externalitäten angesehen, die ein kommunaler Zahlungsausfall hervorrufen würde. Die Zahlungsunfähigkeit einer Kommune ließe die Kreditrefinanzierungskosten aller Gebietskörperschaften ansteigen (fiskalischer Ansteckungseffekt) und würde finanzielle Spillover-Effekte auf andere Wirtschaftssektoren auslösen (Brand 2013: 89).

Darüber hinaus lässt sich die Vergabe von Schuldenhilfen an Kommunen auch dann rechtfertigen, wenn diese nur über einen begrenzten finanziellen Handlungsspielraum auf der Einnahmen- und/oder der Ausgabenseite verfügen und somit erhebliche vertikale fiskalische Ungleichgewichte zwischen den einzelnen föderalen Ebenen existieren. Unter diesen Umständen sind Kommunen kaum autonom in der Lage, ihre Einnahmen an ihre Ausgabenbedarfe anzupassen. Folglich können sie auch nicht für ihre Finanzsituation verantwortlich gemacht werden (Rod-

den, Eskeland und Litvack 2003: 11 ff.). Der Umstand vertikaler fiskalischer Ungleichgewichte besitzt im Zuge von Schuldenhilfen auch in einer anderen Richtung Relevanz: Je geringer die eigenen lokalen Einnahmen sind, desto größer ist die Spekulation der Kommunen auf solche Schuldenhilfen im Falle von Haushaltskrisen (Kotia und Lledó 2016). In einem solchen System großer Ungleichgewichte sind Schuldenhilfen der Theorie nach somit wahrscheinlicher.

Außerdem wird argumentiert, dass Regierungen zur Achtung und Gewährleistung von Eigentumsrechten und Verträgen verpflichtet sind. Folglich tragen sie Verantwortung dafür, Gläubigern zu helfen, ihre vertraglichen Ansprüche aus Kreditverträgen zu befriedigen und diese auch gegen zahlungsunfähige kommunale Schuldner durchzusetzen. Sind die übergeordneten Regierungen hierzu nicht in der Lage, erscheint es gerechtfertigt, wenn sie die Verpflichtungen von den Kommunen übernehmen und selbst erfüllen (Rodden, Eskeland und Litvack 2003: 11).

Schließlich werden aus einer politökonomischen Perspektive auch originär politische Ursachen von Schuldenhilfen benannt. Demnach dürften diese vor allem dann wahrscheinlich sein, wenn viele Wähler von einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit betroffen wären („too big to fail“), oder wenn relevante Stakeholder unter einem Zahlungsausfall zu leiden hätten. Letzteres wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Kommune in einer engen politischen Beziehung zur übergeordneten Regierung steht. Weiterhin sind auch die fiskalischen Kosten relevant: Sind diese gering in Relation zu dem erwartbaren Schaden einer kommunalen Haushaltskrise, wird dies die Wahrscheinlichkeit für Schuldenhilfen erhöhen („too small to fail“; Rodden, Eskeland und Litvack 2003: 16; Brand 2013).

Die bisherigen Ausführungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vergabe von Schuldenhilfen auch erhebliche Risiken birgt. Zunächst können Entschuldungsmaßnahmen für

übergeordnete Regierungen sehr teuer werden. Ist die verschuldete Kommune relativ groß oder befindet sich der kommunale Haushalt in einer erheblichen Schieflage, kann die Regierung, welche zur Rettung schreitet, mit erheblichen finanziellen Risiken und Kosten konfrontiert sein.

Des Weiteren resultieren aus der Möglichkeit einer Schuldenhilfe an Kommunen schwerwiegende Anreizprobleme (Moral-Hazard-Problematik). Wenn Kommunen finanzielle Rettungsmaßnahmen durch andere Gebietskörperschaften erwarten, besitzen sie geringere Anreize für eine vorsichtige Haushaltspolitik (Seitz 1999: 1). Allerdings zeigt sich diese Anreizproblematik nicht nur aufseiten der öffentlichen Schuldner, sondern auch aufseiten der Kreditgeber. Angesichts der Möglichkeit von Schuldenhilfen besitzen die Gläubiger geringere Anreize, die Kreditwürdigkeit zu prüfen. Folglich stört die Aussicht auf Schuldenhilfen die Funktionsweise des Kapitalmarktes, da eine zunehmende Verschuldung nicht mehr zwangsläufig mit höheren Risikoprämien einhergeht (Canuto und Liu 2013: 4). Letztlich wird dadurch das Versagen der Banken durch die Allgemeinheit der Steuerzahler subventioniert.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig erstaunlich, dass auch Befürworter von Schuldenhilfen darauf dringen, entsprechende Hilfen nur selektiv als einmalige Rettungsmaßnahmen zu konzipieren und mit strikten Konsolidierungsaufgaben zu versehen. Beispielsweise können Empfänger dazu verpflichtet werden, Steuern und Abgaben zu erhöhen, Ausgaben zu kürzen, sich Leistungsvergleichen zu unterwerfen oder die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen effizienter zu gestalten. Schuldenhilfen müssen ein Signal senden, dass entsprechende Hilfsmaßnahmen mit schmerzlichen Eingriffen verbunden sind, um dadurch einen Abschreckungseffekt zu bewirken (Rodden, Eskeland und Litvack 2003: 24). Alles in allem muss gewährleistet sein, dass es sich bei solchen Rettungsmaßnahmen um eine Ultima Ratio handelt, die nur dann An-

wendung findet, wenn alle anderen Maßnahmen zur Problemlösung ausgeschöpft sind, und dass diese Rettungsaktionen die Ursachen der Haushaltskrise adressieren und dauerhaft lösen (Junkernheinrich 2011: 120 f.; Baskaran 2017: 210). Gleichzeitig können Schuldenhilfen bei richtiger Ausgestaltung ein erster Schritt auf dem Pfad hin zu härteren Fiskalregeln sein, da sie die Möglichkeit bieten, hierarchische Kontrollmechanismen zu intensivieren und institutionelle Reformen anzustoßen.

Diese kurze Synopse des wissenschaftlichen Diskurses verdeutlicht, dass zahlreiche Argumente für oder gegen Schuldenhilfen existieren. Letztlich scheinen die Argumente pro Schuldenhilfen in der Praxis zu überwiegen, wie Tabelle 9 verdeutlicht. Die große Mehrzahl der betrachteten Länder (17 von 21) sieht irgendeine Form von Schuldenhilfen für Kommunen vor, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden.<sup>11</sup> Obwohl die einschlägigen Rechtsordnungen im Hinblick auf kommunale Schulden häufig keine formale Bailout-Verpflichtung übergeordneter Regierungsebenen formulieren, wird üblicherweise implizit davon ausgegangen, dass im Notfall solche Schuldenhilfen fließen. Auf diese Erwartungshaltung reagieren die meisten Staaten, indem sie im Fall der Fälle tatsächlich diskretionär Schuldenhilfen für finanziell angeschlagene Kommunen bereitstellen, üblicherweise in Form konditionaler Bailouts, d. h. entsprechende Unterstützungsmaßnahmen sind in der Regel mit Auflagen versehen.

<sup>11</sup> Lediglich für vier Länder (England, Irland, Schweiz und Slowenien) konnten wir keine Schuldenhilfen für kommunale Gebietskörperschaften identifizieren. Die Schweiz stellt hierbei einen Sonderfall dar, da die kantonalen Finanzausgleichsgesetze einen Härtefallausgleich vorsehen. Demnach können Kommunen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, Bedarfszuweisungen erhalten, allerdings nur solange die Haushaltsprobleme durch exogene Ursachen begründet sind.

TABELLE 9 Überblick über kommunale Insolvenzverfahren und Bailouts

LAND	Kommunalinsolvenz	Bailout
Belgien	Nein	Ja
Bulgarien	Nein	Ja
Dänemark	Nein	Ja
Deutschland	Nein	Ja
England	Nein	Nein
Estland	[Nein]	Ja
Finnland	Nein	Ja
Frankreich	[Nein]	Ja
Griechenland	Nein	Ja
Irland	Nein	Nein
Italien	Ja	Ja
Niederlande	Nein	Ja
Österreich	[Ja]	Ja
Polen	Nein	Ja
Portugal	Nein	Ja
Schweden	Nein	Ja
Schweiz	Ja	[Nein]
Slowenien	Nein	Nein
Spanien	Nein	Ja
Tschechien	Nein	Ja
Ungarn	Ja	Ja

Anmerkung: Die Spalte Bailout erfasst sowohl Staaten, in denen ein formalisiertes, rechtlich normiertes Bailout-Verfahren existiert, als auch solche Staaten, in denen diskretionär, d. h. ohne ein gesetzlich fixiertes Verfahren, Bailouts implementiert wurden.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

Die Ausgestaltung dieser Schuldenhilfen variiert jedoch zwischen den Staaten erheblich (vgl. Anhang).<sup>12</sup> Betrachtet man zunächst die rechtlichen Grundlagen, zeigt sich, dass manche Staaten entsprechende Finanzhilfen als diskretionäre Politikmaßnahmen vergeben, die keine spezialgesetzliche Normierung aufweisen. In anderen Staaten sind sie entweder im Rahmen des Finanzausgleichsrechts oder des allgemeinen Haushalts- und Aufsichtsrechts normiert und stellen ein mögliches Element gesetzlich vorgeschriebener Haushaltssanierungsverfahren dar. Vereinzelt legen Staaten auch spezielle, temporäre Sonderprogramme mit einer spezifischen gesetzlichen Grundlage auf, um auf zeitlich begrenzte, aber flächendeckend auftretende Haushaltskrisen reagieren zu können. Folglich kann es sich bei Schuldenhilfen entweder um diskretionäre Ad-hoc-Maßnahmen, zeitlich befristete Aktionsprogramme oder dauerhafte Instrumente des Haushalts- und Finanzausgleichsrechts handeln. Sie können auf spezifische Einzelfälle oder Gruppen von Kommunen Anwendung finden. Teils stellen Schuldenhilfen eine Reaktion auf ökonomische Krisen dar (z. B. das Platzen der Immobilienkrise in Schweden in den 1990ern, die globale Finanzkrise von 2007/2008), ein anderes Mal sollen sie den Übergang zu neuen Regulierungssystemen erleichtern oder eine schnelle Reaktion auf individuelle Haushaltskrisen einzelner Gebietskörperschaften ermöglichen.

Grundsätzlich können mit Schuldenhilfen vielfältige Ziele verfolgt werden: Diese reichen von einer Unterstützung der Haushaltskonsolidierung, über eine Entlastung bei den Zinsausgaben bis hin zum Abbau der Verschuldung. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen spiegeln sich auch in der Breite denkbarer Instrumente: Zuweisungen zum Haushaltsausgleich (Konsolidierungs-/Stabilisierungshilfen), Zuweisungen für den Zinsdienst (Zinshilfen und Zinsverbilligungen), niedrig verzinst oder zinsfreie Darlehen, Garantien und Bürgschaften für Kredite, Tilgungshilfen

12 Einen expliziten Vergleich der Schuldenhilfen in Deutschland bieten Person und Geißler 2020.

fen, Umschuldungen/Restrukturierung von Krediten oder die (partielle/vollständige) Übernahme von Schulden (Person und Geißler 2020). Auch die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung variiert zwischen den Ländern. Während sich diese in manchen Ländern aus der Verletzung haushaltsrechtlicher Vorgaben, wie beispielsweise dem Haushaltsausgleichsgebot, Schwellenwerten für kurz- und langfristige Kredite oder ähnlichem, ergibt, verwenden andere Länder fiskalische Kennzahlensysteme. Darüber hinaus unterscheiden sich die Staaten auch darin, ob die Schuldenhilfen automatisch oder nur auf Antrag gewährt werden und ob die Inanspruchnahme freiwillig oder pflichtig erfolgt.

In den meisten Fällen werden die Schuldenhilfen mit spezifischen Auflagen verknüpft, um Fehlanreize zu vermeiden. Beispielsweise können sie die Ausarbeitung und Durchführung eines Haushaltskonsolidierungsprogramms bzw. die Umsetzung spezifischer Konsolidierungsmaßnahmen (Steuererhöhungen, Ausgabekürzungen und Leistungsabbau, die Veräußerung von Vermögensgegenständen etc.) vorsehen, mit einer strikteren Haushaltsüberwachung und strengeren Berichts- und Kontrollpflichten einhergehen oder sogar Gemeindefusionen erforderlich machen. Dies dient einem Abschreckungseffekt und soll eine leichtfertige Inanspruchnahme dieser Hilfen verhindern und die Kommunen gleichsam zu einer verantwortungsbewussten, nachhaltigen Haushaltswirtschaft anreizen.

Die Bereitstellung von Schuldenhilfen stellt somit in fast allen der betrachteten Länder ein akzeptiertes Instrument innerhalb des kommunalen Finanzsystems dar, um schnell und zielgerichtet auf kommunale Haushaltskrisen reagieren zu können. Allerdings sind sich die verantwortlichen Entscheidungsträger der Schattenseiten dieses Instruments durchaus bewusst. Daher werden entsprechende Finanzhilfen stets an Auflagen gebunden, um die damit einhergehenden Anreizprobleme (Moral Hazard) zu begrenzen.

#### TEXTBOX 5

In den Niederlanden existiert seit den 1960er Jahren ein reguläres System der Schuldenhilfen. Kommunen, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, können bei der Zentralregierung Schuldenhilfen beantragen. Die entsprechenden Finanzhilfen werden dem kommunalen Finanzausgleich vorab entnommen. Schuldenhilfen reduzieren somit die Finanzmasse, die für Zuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung steht. Tatsächlich tragen somit die übrigen Gemeinden die Schuldenhilfe, nicht die Zentralregierung.

Grundsätzlich müssen die Schuldenhilfen auch nicht zurückgezahlt werden. Allerdings existieren zwei Voraussetzungen. Erstens müssen die Kommunen überdurchschnittliche Steuersätze anlegen. Zweitens dürfen die Haushaltsprobleme nicht durch eigenes Fehlverhalten verursacht worden sein. Ist Letzteres der Fall, erhält die Kommune keine Schuldenhilfen, sondern allenfalls einen rückzahlbaren Kredit der Zentralregierung. Ob eine Kommune Schuldenhilfen erhält, entscheidet die Zentralregierung, wobei sie die Empfehlungen der jeweiligen Provinz, von Spezialisten aus dem Innenministerium sowie einem unabhängigen Fiskalrat berücksichtigt. Schuldenhilfen sind seltene Ereignisse, die gewährten Summen insgesamt überschaubar. Zwischen 1998 und 2018 wurden sie nur zwölf Gemeinden gewährt.

Das Verfahren hat infolge seiner Ausgestaltung eine stark abschreckende Wirkung. Die entsprechende Kommune wird unter fiskalische Zwangsverwaltung gestellt. Das Verfahren dauert üblicherweise drei bis vier Jahre und wird vom Innenministerium überwacht. In dieser Zeit kann die Kommune keine eigenständige Haushaltspolitik betreiben. Vielmehr verpflichtet sich die Kommune dazu, einen Konsolidierungsplan zu entwickeln und umzusetzen. Hierzu gehören beispielsweise massive Erhöhungen von Gebühren und Steuern, Leistungskürzungen oder Einstellungsstopps für neues Personal. Ausnahmen müssen explizit von der Zentralregierung genehmigt werden.

Die Auflagen für die Inanspruchnahme der Schuldenhilfen sind sehr unattraktiv. Der Verlust der finanziellen Handlungsautonomie entfaltet einen großen Abschreckungseffekt und setzt Anreize für eine vorsichtige Haushaltspolitik.

### 3.2 Kommunale Insolvenz

Eine alternative Handlungsstrategie im Umgang mit Haushaltskrisen stellt das kommunale Insolvenzverfahren dar. Dieses erlaubt Kommunen in Finanznot die Restrukturierung ihrer Verbindlichkeiten innerhalb eines klar strukturierten Verfahrens und bietet ihnen die Option eines finanziellen Neustarts (Magin 2011: 222; Rehm 2012: 313). Bei der Ausgestaltung entsprechender Insolvenzverfahren muss der Gesetzgeber einen Ausgleich finden zwischen den legitimen Interessen der Gläubiger an einer Erfüllung der Kreditverträge einerseits und den spezifischen Eigenschaften öffentlicher Schuldner andererseits, welche ein Recht auf Selbstverwaltung und fiskalische Autonomie besitzen (De Angelis und Tian 2013: 312 f.).

Eine fundamentale Besonderheit von Kommunen ist, dass sie im Gegensatz zu Unternehmen nicht aufgelöst und ihre Vermögenswerte nicht veräußert werden können (Canuto und Liu 2013: 5). Die Befriedigung der Gläubigeransprüche findet zwangsläufig ihre Grenze in der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Kommune. Folglich bilden die Restrukturierung der Verschuldung und die Reorganisation der Kommune, nicht die Liquidierung und Verwertung des kommunalen Vermögens, das Herzstück eines kommunalen Insolvenzverfahrens (Liu und Waibel 2009: 345).

Befürworter einer Kommunalinsolvenz argumentieren, dass die bloße Existenz der üblichen Fiskalregeln nicht ausreicht, um übermäßige Verschuldung zu verhindern. Vielmehr müssen diese Regeln durch Marktmechanismen ergänzt werden, die eine Regelverletzung sowohl für die Gläubiger als auch für die Schuldner schmerzhaft machen. Die bloße Existenz solcher Marktmechanismen würde die Effektivität der Fiskalregeln erhöhen (Canuto und Liu 2013: 4). Da unter diesen Rahmenbedingungen Gläubiger damit rechnen müssen, dass im schlimmsten aller Fälle die von ihnen vergebenen Kredite ausfallen, preisen sie dieses Risiko bei den Kredit-

konditionen ein. Die effiziente Bepreisung kommunaler Schulden spiegelt somit das Risiko eines Zahlungsausfalls wieder und sollte einen disziplinierenden Effekt auf die Haushaltspolitik entfalten (Inman 2003: 62 f.; Oates 2005: 362). Gleichzeitig trägt die Möglichkeit einer Kommunalinsolvenz dazu bei, das Glaubwürdigkeitsproblem übergeordneter Regierungsebenen zu lösen, welche einen Bailout kommunaler Schulden und die damit verbundenen Moral-Hazard-Risiken glaubwürdig ausschließen wollen (Herold 2018: 5).

Auch für die Kommunen entstünden starke Anreize, die Erklärung einer Kommunalinsolvenz zu vermeiden. Denn hierdurch würde ihr Zugang zu Fremdkapital erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus könnten auch die Wähler die verantwortlichen Lokalpolitiker abstrafen (De Angelis und Tian 2013: 332 ff.). Alles in allem nehmen die Befürworter eines kommunalen Insolvenzverfahrens somit an, dass marktbasiertere, autonome Lösungen im Umgang mit kommunalen Haushaltskrisen reinen Fiskalregeln überlegen sind. Letztere gelten als ineffektiv, da sie der Gefahr politischer Interventionen ausgesetzt sind (Brand 2013: 87).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass ein kommunales Insolvenzverfahren in erster Linie einen präventiven, abschreckenden Effekt entfalten soll. Die bloße Existenz soll dazu beitragen, das Haushaltsgebaren öffentlicher Schuldner zu disziplinieren und einen Zahlungsausfall zu verhindern. In diesem Sinne wäre ein kommunales Insolvenzrecht dann als erfolgreich anzusehen, wenn keine Notwendigkeit bestünde, das Verfahren tatsächlich anzuwenden zu müssen (Nunner-Krautgasser 2014: 244).

Über diese präventive Funktion hinaus bietet ein kommunales Insolvenzverfahren auch Lösungswege für bereits entstandene Haushaltskrisen. Es gewährt den betroffenen Kommunen Gläubigerschutz. Sie können sich zunächst der Lösung ihrer dringlichsten Finanzprobleme widmen,



ohne sich parallel gerichtliche Streitigkeiten mit den Gläubigern liefern zu müssen. Außerdem bietet es Spielräume, einen Restrukturierungsplan für ihre Verbindlichkeiten im Rahmen eines geordneten, strukturierten Prozesses auszuarbeiten. Gleichzeitig wird die Aufrechterhaltung des kommunalen Leistungsangebots sichergestellt (De Angelis und Tian 2013: 312 f.).

Ohne Insolvenzverfahren wären Gläubiger und Schuldner gezwungen, auf wahrscheinlich suboptimale Ad-hoc-Maßnahmen und Restrukturierungsverhandlungen zurückzugreifen (Canuto und Liu 2013: 7). Infolge der hohen Unsicherheit wären chaotische Reaktionen und opportunistisches Verhalten denkbar, welche die Haushaltskrise intensivierten (Nunner-Krautgasser 2014: 246). Folglich erhöht die Existenz eines kommunalen Insolvenzverfahrensrechts die Rechts- und Erwartungssicherheit aller Beteiligten (Herold 2018: 10). Außerdem ermöglichen entsprechende Insolvenzregeln, die Gläubiger an der Lösung der Haushaltskrise zu beteiligen. Dies erscheint durchaus gerechtfertigt, da sie durch eine unvorsichtige Kreditvergabe eine Mitverantwortung tragen. Folglich erscheint es legitim, dass sie die Folgen eines Kreditausfalls spüren, um aufseiten der Gläubiger negative Anreize („moral hazard“) zu vermeiden und die fiskalischen Belastungen fair zwischen Gläubigern und Schuldnern zu teilen (Hefeker 2002: 685).

Die aufgeführten potenziellen Vorzüge eines kommunalen Insolvenzverfahrens dürfen jedoch nicht über mögliche Schwächen, Defizite und Risiken hinwegtäuschen. Beispielsweise geht eine Kommunalinsolvenz mit erheblichen Eingriffen in die Autonomie der Kommune einher und stellt die kommunale Selbstverwaltung infrage (Brand 2013: 91).

Des Weiteren sorgen sich manche Autoren vor potenziellen Ansteckungs- und Spillover-Effekten. Falls eine Kommune Insolvenz beantragt, besteht die Gefahr, dass die Kreditgeber ihre Erwartungen bezüglich der Wahrscheinlichkeit

eines kommunalen Zahlungsausfalls anpassen und höhere Risikoaufschläge verlangen oder den Zugang zu Krediten für Kommunen allgemein beschränken (McConnell und Picker 1993: 460; Yang 2019: 157).

Ein Insolvenzverfahren kann jedoch auch zu einem Moral-Hazard-Risiko für die Kommunen führen, wenn das Verfahren von deren Seite zweckentfremdet wird. Ein Missbrauch wäre dann gegeben, wenn eine Kommune das Verfahren leichtfertig einleitet, ohne zuvor glaubwürdige Anstrengungen unternommen zu haben, die fiskalischen Probleme eigenständig zu lösen (McConnell und Picker 1993: 426; De Angelis und Tian 2013: 315). In diesem Fall wären nicht fehlende finanzielle Spielräume gegeben, sondern fehlender politischer Wille. Dies kann politökonomisch reizvoll sein, da die eigene Bürger- und Wählerschaft vor den Folgen harter Konsolidierungsmaßnahmen bewahrt würde, die zu einer Abstrafung bei der nächsten Wahl führen könnten. Die Konsolidierungslast würde auf die Gläubiger externalisiert.

Eine weitere Form von Moral Hazard besteht darin, dass Lokalpolitiker angesichts der Ansteckungseffekte einer Insolvenz auf Schuldenhilfen der Länder spekulieren. In Anbetracht der meist mit harten Auflagen einhergehenden Schuldenhilfen können die Kommunen sogar einen Schritt weitergehen und mit einer Insolvenz drohen, um bessere Konditionen auszuhandeln (Gillette 2012: 281 ff.).

Weiterhin ist zu beachten, dass ein kommunales Insolvenzverfahren in der Umsetzung sehr teuer und aufwendig sein kann. Beide Seiten benötigen juristische Fachexpertise auf einem selten genutzten Rechtsgebiet. Komplexe Aus-handlungsprozesse zur Restrukturierung der Verbindlichkeiten sind nötig. Dabei verbleibt ein Prozessrisiko, da die konkreten Ergebnisse des Insolvenzverfahrens nicht absehbar sind (De Angelis und Tian 2013: 334). Der Entlastungseffekt für die Kommunen ist daher ungewiss.

Schließlich bestehen auch erhebliche Zweifel über die langfristigen Auswirkungen und die Nachhaltigkeit des Verfahrens. Ein Insolvenzverfahren kann geeignet sein, Haushaltskrisen zu mindern, wenn diese einmalig sind und durch externe Faktoren ausgelöst wurden. Es ist allerdings zweifelhaft, ob eine Insolvenz in Anbetracht struktureller Finanzprobleme einer Kommune, wie Strukturwandel, Bevölkerungsverlust oder steigende Sozialausgaben, zweckmäßig sein kann (De Angelis und Tian 2013: 334 f.; Kimhi 2010: 380 f.). Chronische Haushaltsprobleme können auch Folge von Fehlern im Finanzausgleich oder dysfunktionaler politischer Prozesse sein. Damit bestünde die Gefahr, dass die Kommune nach Abschluss des Insolvenzverfahrens in alte Handlungsmuster zurückfällt und neue Haushaltskrisen entstehen.

Das Argument eines finanziellen Neustarts trägt somit nicht, solange die tiefergehenden Ursachen der Haushaltskrise nicht angegangen werden (McConnell und Picker 1993: 472; Gillette 2012: 284 f.). Um wirksam zu sein, wären erhebliche Eingriffe in die lokale Autonomie bis hin zur Einsetzung einer Zwangsverwaltung erforderlich (Brand 2013: 91; McConnell und Picker 1993: 472 f.). Dies würde jedoch den demokratischen Prozess auf lokaler Ebene spürbar einschränken und stünde in einem eklatanten Widerspruch zum Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Ein solcher Zustand kann allenfalls zeitlich befristet akzeptabel sein.

Im Vergleich zur weiten Verbreitung von Schuldenhilfen sind kommunale Insolvenzverfahren ein seltenes Phänomen. Lediglich drei der 21 europäischen Staaten (Italien, Schweiz, Ungarn) bieten ihren Kommunen die Möglichkeit, sich im Rahmen eines speziellen kommunalen Insolvenzverfahrens für zahlungsunfähig zu erklären. Alle anderen untersuchten europäischen Staaten verbieten eine Kommunalinsolvenz, entweder per Gesetz oder durch die Rechtsprechung. Ein weiteres Land außerhalb Europas, welches die Kommunalinsolvenz vorsieht, sind die USA, die angesichts der Prominenz des Chapter-9-Ver-

fahrens in diesem Kapitel in den Vergleich einbezogen werden. Diese vier Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) stützen sich allerdings nicht allein auf die Möglichkeit der Kommunalinsolvenz, sondern praktizieren auch Formen konditionierter Schuldenhilfen. Dies zeigt, dass es sich bei diesen beiden Strategien der Lösung von Haushaltskrisen nicht um sich gegenseitig ausschließende Handlungsoptionen handelt.

Einen Sonderfall stellt Österreich dar. Zwar sieht die österreichische Rechtsordnung kein spezifisches Insolvenzverfahren für kommunale Schuldner vor. Allerdings ist das allgemeine Insolvenzrecht grundsätzlich auf Kommunen anwendbar, sodass theoretisch die Möglichkeit einer Kommunalinsolvenz besteht. Praktisch wäre dies jedoch sehr schwierig, da keine spezifischen Rechtsnormen existieren, welche den besonderen Umständen kommunaler Schuldner Rechnung tragen. Die reale Bedeutung ist daher gering. Der letzte Insolvenzfall datiert aus der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre (Nunner-Krautgasser 2013).

Mit Blick auf die USA ist zu beachten, dass auf der nationalen Ebene nur ein allgemeiner Rechtsrahmen für die Kommunalinsolvenz festgelegt wird. Ob und inwiefern dieser Anwendung findet, wird auf Ebene der Bundesstaaten entschieden. Dementsprechend zeigt sich eine hohe innerstaatliche Varianz innerhalb der USA, wie Tabelle 10 verdeutlicht. Während eine Mehrheit von 27 der 50 US-Bundesstaaten ihren Kommunen die Möglichkeit bietet, einen Antrag auf Kommunalinsolvenz zu stellen, versagen 23 Staaten ihren Kommunen diese Option. Im Gegensatz dazu verfügen lediglich 15 Bundesstaaten über gesetzliche Regelungen, um finanziell angeschlagenen Kommunen Notfallhilfen bereitzustellen (z. B. zinslose oder niedrig verzinsten Darlehen, Bedarfszuweisungen, Kreditgarantien etc.). Darüber hinaus verfolgen drei Staaten einen diskretionären Ad-hoc-Ansatz, bei dem die Entscheidung über die Vergabe entsprechender Unterstützungsmaßnahmen von Fall zu Fall entschieden wird (PEW 2013: 15 ff.). Beide Strategien werden in den Bun-

desstaaten der USA als sich eher ausschließend praktiziert. Nur in acht Staaten sind beide Optionen gleichzeitig möglich; in 16 keine der beiden. In der Häufigkeit der Regelungen für Insolvenzen und Schuldenhilfen liegt somit eine diametrale Differenz zwischen den USA und Europa vor. Dies ist wenig überraschend angesichts des stark wettbewerbsföderalistischen Charakters der USA, welcher Eigenverantwortung betont und bündische Solidarität nicht kennt.

TABELLE 10 Überblick über kommunale Insolvenzverfahren und Bailouts in den USA

		Insolvenz	
		JA	NEIN
Bailout	JA	8 (16 %)	7 (14 %)
	NEIN	19 (38 %)	16 (32 %)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von De Angelis und Tian 2013 und PEW 2013

| BertelsmannStiftung

Betrachtet man sich die Ausgestaltung des kommunalen Insolvenzrechts in den vier Staaten Italien, Schweiz, Ungarn und USA eingehender, zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede zwischen den Ländern (siehe Tabelle 11). Im Hinblick auf die Frage, welche Gebietskörperschaften grundsätzlich insolvenzfähig sind, ziehen die vier Staaten den Kreis i. d. R. sehr weit. Sofern die Bundesstaaten keine Einschränkungen vornehmen, ist in den USA grundsätzlich jede politisch selbstständige Untereinheit eines Staates insolvenzfähig. Dies umfasst somit nicht nur klassische Kommunalverwaltungen wie Kreise, Städte und Gemeinden, sondern auch monofunktionale Verwaltungsträger (z. B. „school districts“). Auch in Ungarn und der Schweiz steht das kommunale Insolvenzverfahren prinzipiell allen Kommunen offen. Lediglich in Italien wird der Kreis der Berechtigten eingegrenzt, da nur Gemeinden, Provinzen und Metropolstädte, nicht jedoch Regionen und andere Arten subnationaler Regierungen ihre Zahlungsunfähigkeit erklären können.

Deutlich größere Unterschiede ergeben sich in Bezug auf das Antragsrecht. In der Schweiz und den USA können lediglich die Kommunen selbst die Insolvenz beantragen. Die Eröffnung des Insolvenzverfahrens erfolgt somit formal freiwillig. Eine Ausnahme besteht nur, wenn eine Kommune unter Zwangsverwaltung durch die Aufsichtsbehörde gestellt wird und der zuständige Beauftragte dann im Namen der Kommune den Insolvenzantrag stellt. Im Gegensatz dazu können in Italien (Rechnungshof) und in Ungarn (Gläubiger) auch Dritte gegen den Willen einer Kommune ein Insolvenzverfahren eröffnen. Diese Option ist grundsätzlich zwiespältig zu bewerten. Einerseits stellt sie einen extremen Eingriff in die lokale Autonomie dar und ist mit Blick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht kritisch zu sehen. Zudem erscheint es plausibel anzunehmen, dass die Kommune ihre finanzielle Situation und die etwaige Notwendigkeit eines Insolvenzverfahrens besser einschätzen kann. Andererseits ist die Kommune damit in gewissem Sinne Richter in eigener Sache. Lokale Entscheidungsträger könnten Anreize besitzen, die Beantragung einer Kommunalinsolvenz zu verschleppen, auch wenn diese objektiv angezeigt wäre, um ihre Reputation nicht zu beschädigen. Eine verpflichtende Antragstellung, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind, bzw. die Möglichkeit der Antragstellung durch externe Akteure oder die Gläubiger selbst kann daher dazu führen, dass das Insolvenzverfahren zeitnah eingeleitet wird, und wertet gleichsam die Position der Gläubiger und ihrer Interessen gegenüber dem kommunalen Schuldner erheblich auf.

Auch mit Blick auf das Insolvenz Kriterium und weitere Anspruchsvoraussetzungen weisen die Länder unterschiedliche Regelungen auf. Allen Ländern gemein ist die Anforderung, dass die Kommune fällige Verbindlichkeiten nicht termingerecht (in Ungarn innerhalb von 60 Tagen nach Fälligkeit) zurückzahlen kann bzw. dieser Zustand innerhalb von sechs Monaten eintritt (USA) oder (im Falle Italiens) unfähig ist, ihre

TABELLE 11 Überblick über Kernelemente kommunaler Insolvenzverfahren

	USA	Ungarn	Italien*	Schweiz
<b>ALLGEMEINE INFORMATION</b>				
<b>Typ</b>	hybrid	juristisch	administrativ	administrativ
<b>Rechtssubjekt</b>	politisch selbstständige Untereinheiten der Bundesstaaten	Kommunen	Gemeinden, Provinzen und Metropolstädte	Städte und Gemeinden
<b>ERÖFFNUNG DES INSOLVENZVERFAHRENS</b>				
<b>Antragsrecht</b>	Schuldner	Schuldner Gläubiger	Schuldner Rechnungshof	Schuldner
<b>Grad der Pflichtigkeit</b>	freiwillig	freiwillig/erzwungen	freiwillig/erzwungen	freiwillig
<b>Insolvenz Kriterium</b>	Kommunalverwaltung kann aktuell oder innerhalb von sechs Monaten ausstehende Kredite nicht zurückzahlen	Rechnungen oder Schulden werden nicht innerhalb von 60 Tagen nach ihrer Fälligkeit bezahlt	Kommunalverwaltung unfähig, Schulden zurück-zuzahlen oder Kernaufgaben zu erfüllen	Kommune ist nicht in der Lage, ihre finanziellen Verpflichtungen fristgerecht zu erfüllen Haus-haltskrise kann nicht auf anderem Wege gelöst werden
<b>Weitere Anspruchsvoraussetzungen</b>	Autorisierung durch Bundesstaat Vor Antragstellung ernst-hafte Bemühungen zur eigenständigen Lösung der Haushaltskrise	keine	keine	Antragstellung nur, wenn zuvor alle zumutbaren und angemessenen Maßnahmen ergriffen wurden, um Insolvenz zu vermeiden
<b>Beurteilung des Antrags</b>	Insolvenzgericht	Insolvenzgericht	nicht spezifiziert	Kantonale Aufsichtsbehörde
<b>Aussetzung von Vollstreckungen</b>	automatisch	automatisch	automatisch	Aufsichtsbehörde kann Vollstreckung zeitweise aussetzen Gläubiger können Fortführung der Vollstreckung beantragen
<b>RESTRUKTURIERUNG DER SCHULDEN</b>				
<b>Vorschlagsrecht</b>	Schuldner	Kommission, die vom Schuldner ernannt wird, aber von einem unabhängigen Insolvenzverwalter geleitet wird	unabhängige Kommission	nicht spezifiziert Gläubigerversammlung entscheidet über Restrukturierung der Schulden
<b>Vetorecht</b>	Insolvenzgericht	Insolvenzgericht	Innenministerium	Aufsichtsbehörde
<b>Zustimmungserfordernis</b>	Mindestens 50 Prozent der Gläubiger, die mindestens 2/3 der Forderungen repräsentieren	Mindestens 50 Prozent der Gläubiger, die mindestens 2/3 der Forderungen repräsentieren	nicht spezifiziert	Mindestens 50 Prozent der Gläubiger, die mindestens 2/3 der Forderungen repräsentieren

\* Das italienische kommunale Insolvenzverfahren besteht aus drei Verfahren, die je nach Intensität der Haushaltskrise Anwendung finden. An dieser Stelle wird nur das dritte Verfahren namens „dissesto“, das bei akuter Zahlungsunfähigkeit greift, diskutiert.  
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Herold 2018: 46 ff. sowie Liu und Waibel 2009: 373 ff.

Kernaufgaben wahrzunehmen. In den USA treten jedoch weitere Anforderungen hinzu. Einerseits benötigen die Kommunen zur Insolvenzerklärung eine explizite Autorisierung durch den Bundesstaat. Andererseits müssen sie vor der Antragstellung glaubwürdige Bemühungen zur Problemlösung unternehmen. Auch in der Schweiz ist eine Antragstellung nur dann möglich, wenn die Kommune zuvor alle zumutbaren und angemessenen Maßnahmen ergriffen hat. Nach Einreichen des Insolvenzantrags entscheidet dann entweder ein Insolvenzgericht (USA, Ungarn) oder die kantonale Aufsichtsbehörde (Schweiz) über dessen Zulässigkeit. Klare Voraussetzungen als auch die Prüfung durch eine unabhängige Institution sind vorteilhaft, da sie die unverantwortliche Nutzung der Insolvenzerklärung mindern. Gleichzeitig wird durch die entsprechenden Rechtsnormen klargestellt, dass die Kommunalinsolvenz eine Ultima Ratio nach Ausschöpfung aller anderen Optionen ist.

Üblicherweise geht ein erfolgreicher Insolvenzantrag mit Gläubigerschutz einher; das heißt, Vollstreckungen gegen die Kommune sind ausgesetzt. In den USA, Ungarn und Italien ist dies ein Automatismus. In der Schweiz kann die kantonale Aufsichtsbehörde die Vollstreckung zeitweise aussetzen, sofern die Kantonsregierung sicherstellt, dass sich dadurch die Lage der Gläubiger nicht verschlechtert. Die Gläubiger können jedoch jederzeit die Fortführung der Vollstreckung beantragen.

Durch diese Maßnahme soll den Kommunen Zeit eingeräumt werden, einen Restrukturierungsplan der Verbindlichkeiten mit den Gläubigern zu verhandeln. Das Vorschlagsrecht für diesen Plan obliegt in den USA der Kommune, in Ungarn durch eine vom Insolvenzverwalter geführte, aus Mitgliedern der Kommunalverwaltung bestehende Kommission. In Italien ist eine unabhängige, von der Staatsregierung eingesetzte Kommission zuständig. Im Schweizer Recht ist das Vorschlagsrecht für den Restrukturierungsplan nicht explizit erwähnt. Aller-

dings darf über Eingriffe in die Gläubigerrechte nur die Gläubigerversammlung entscheiden, die von einem Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörde geleitet wird.

Im Regelfall ist eine Restrukturierung der Verbindlichkeiten grundsätzlich möglich, wenn mindestens die Hälfte der Gläubiger, die mindestens zwei Drittel der Forderungen repräsentieren, dem vorgelegten Restrukturierungsplan zustimmt. Lediglich das italienische Recht spezifiziert diesbezüglich keine Schwellenwerte. Werden die etwaigen Schwellenwerte erreicht, kann der Plan für alle Gläubiger verbindlich gemacht werden, auch für jene Minderheit, die dem Restrukturierungsplan nicht zustimmt („cram down power“). In den USA und Ungarn muss der vorgelegte Restrukturierungsplan vom zuständigen Insolvenzgericht genehmigt werden, in Italien vom Innenministerium und in der Schweiz von der kantonalen Aufsichtsbehörde.

In der Praxis dürften die konkreten Ergebnisse sehr stark davon abhängen, wem das Vorschlagsrecht für den Restrukturierungsplan zugewiesen wird und ob etwaige Vetorechte existieren. Sind die Kommunen für die Ausarbeitung des Plans zuständig (wie beispielsweise in den USA), stellt dies den denkbar größten Schutz der kommunalen Autonomie dar. Diese Ausgestaltung des Verfahrens schwächt jedoch die Position der Gläubiger. Die Fairness des Verfahrens und die Balance des Interessenausgleichs kann durch die Einbindung unabhängiger Experten und Vetorechte einer neutralen Instanz gesichert werden. Auch die Legitimität der Eingriffe in die Gläubigerrechte kann dadurch erhöht werden.

Alles in allem handelt es sich in Ungarn um ein juristisch geprägtes Insolvenzverfahren, da das Insolvenzgericht der entscheidende Akteur ist. Im Gegensatz dazu sehen die Schweiz und Italien administrativ geprägte Insolvenzverfahren vor, in denen die übergeordneten Regierungsebenen eine zentrale Rolle einnehmen. In den USA sind die Verfahren hybrid, da sowohl übergeordnete

Regierungsinstanzen als auch Insolvenzgerichte wichtige Akteure innerhalb des Prozesses sind.

Abschließend bleibt jedoch festzuhalten, dass eine bloße Restrukturierung der kommunalen Verbindlichkeiten kaum ausreichen dürfte, um die kommunale Haushaltskrise zu lösen. Vielmehr muss das Insolvenzverfahren durch fiskalische Anpassungsprozesse innerhalb der betroffenen Kommune ergänzt werden, um fiskalisches Fehlverhalten oder strukturelle Haushaltsprobleme zu adressieren. Diese sind durch übergeordnete Regierungsinstanzen respektive unabhängige Aufsichtsbehörden zu überwachen und ggf. auch gegen Widerstände durchzusetzen. Eine entsprechende Kombination aus Insolvenzverfahren und dem Erfordernis eines strikten Haushaltskonsolidierungskurses schreckt einerseits kommunale Schuldner davon ab, das Instrument der Kommunalinsolvenz leichtfertig zu nutzen. Andererseits kann dadurch eine faire Lastenteilung zwischen den Gläubigern wie auch den Bürgern sichergestellt werden.

Allerdings ist bei den vorgenannten Ausführungen zu beachten, dass die Möglichkeit eines kommunalen Insolvenzverfahrens nicht dazu geeignet ist, grundlegende Strukturdefizite in der Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen zwischen der kommunalen Ebene und den übergeordneten Regierungsebenen, insbesondere eine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen oder nicht ausreichende finanzielle Autonomierechte, zu kompensieren. Kommunen werden nur dann dazu in der Lage sein, eine nachhaltige, verantwortungsvolle Haushalts- und Verschuldungspolitik zu betreiben, wenn sie über eine ausreichende Finanzautonomie verfügen (Canuto und Liu 2013: 27). Wenn kommunale Einnahmen und Ausgaben wesentlich durch Entscheidungen übergeordneter Regierungsebenen beeinflusst und damit weitestgehend fremdbestimmt sind, dürfte ein kommunales Insolvenzverfahren nur begrenzt dazu geeignet sein, Haushaltskrisen auf kommunaler Ebene zu lösen. Verfügen Kommunen nicht über ausreichende

finanzielle Handlungs- und eigenständige Gestaltungsspielräume, stellt die Option einer kommunalen Insolvenz nur einen begrenzten Mehrwert dar.

---

## 4 TRENDS IN DER ENTWICKLUNG DER KOMMUNALAUF SICHT

Die Systeme der Kommunalaufsicht stehen, wie alle Verwaltungsbereiche, in Wechselwirkung zu verschiedensten Faktoren und sind einem beständigen Veränderungsdruck ausgesetzt. Dieser Druck kann ganz unterschiedliche Quellen haben und damit auch unterschiedliche Richtungen des Wandels auslösen. In diesem Kapitel stellen wir die wesentlichen Veränderungen der Kommunalaufsicht in den vergangenen zehn Jahren dar. Neben all den national individuell bedingten Anpassungen steht dabei die Frage im Raum, ob es übergreifende internationale Trends in der Entwicklung der Kommunalaufsicht gibt, wodurch diese ggf. ausgelöst werden und in welche Richtung sie wirken.

Tabelle 12 skizziert die von uns aus Literatur und Gesprächen mit Experten erhobenen Systemanpassungen. Da sich die Systeme der Kommunalaufsicht aus den bekannten vier Komponenten plus Schuldenhilfen zusammensetzen, sind die Ansatzpunkte für Veränderungen mannigfaltig. Tatsächlich lassen sich jedoch einige übergreifende Trends feststellen. Nur in fünf der betrachteten Länder sind keine relevanten Veränderungen beobachtbar. Die häufigste Anpassung der Kommunalaufsicht und damit ein klarer Trend ist die engere Definition der wichtigsten Fiskalregeln (Haushaltsausgleich, Schuldenhöhen), der in sieben Staaten zu beobachten ist. In sechs Ländern wurden neue Programme für Schuldenhilfen und Haushaltssanierungen eingeführt. In vier Ländern wurde die Aufsichtsstruktur fundamental umgestaltet. Die Ansatzpunkte der Reform waren damit verschieden, Ziel, Richtung

und Wirkungen sind jedoch gleich: Die Regime der Kommunalaufsicht wurden gestärkt, die Aufsicht über klare Regeln und Sanktionen intensiviert. Die gegenteilige Richtung ist in keinem Land feststellbar. Auch die Schuldenhilfen können als ein Instrument stärkerer Aufsicht gelten, da sie im Regelfall konditioniert sind und in ihrer Ausgestaltung eine abschreckende Wirkung haben.

Gleichwohl handelte es sich bei der Mehrzahl der Länder um relativ kleine Anpassungen innerhalb des bestehenden Systems. Gravierende Änderungen, mithin ein Pfadwechsel der Kommunalaufsicht, wurden nur in vier Ländern umgesetzt (Estland, Ungarn, Portugal, Griechenland). Nicht zuletzt zeigt sich darin die Flexibilität der Kommunalaufsicht, die in ihren Komponenten diverse Ansatzpunkte für Wirkungsänderungen bietet, ohne das Regime als Ganzes infrage zu stellen.

Die Begründung dieser Veränderungen lässt sich aus der ökonomischen Entwicklung dieser Periode leicht herleiten. Die Finanz- und Wirtschaftskrise traf die Länder und deren Kommunen zwar unterschiedlich stark, sensibilisierte jedoch alle Regierungen für die fiskalischen Risiken einer übermäßigen Verschuldung. In diesem Sinne waren die Anpassungen der Kommunalaufsicht teils reaktiv, teils präventiv.

In einigen Fällen erfolgten diese Reformen gleichwohl nicht freiwillig, sondern wurden extern induziert. Dies gilt ganz direkt für die Troika-Länder Irland, Griechenland und Portu-

gal. Denn die entsprechenden Verträge sahen als Bedingung ganz explizit Anpassungen des haushaltsrechtlichen Regulierungsrahmens vor. Internationaler Druck resultiert jedoch auch aus dem 2013 in Kraft getretenen Fiskalpakt der Europäischen Union. Der Fiskalpakt zielt auf eine Begrenzung der laufenden Defizite, den Abbau der gesamtstaatlichen Verschuldung, eine unabhängige innerstaatliche Finanzüberwachung und wirksame innerstaatliche Koordination der Haushaltspolitiken. Der Fiskalpakt musste in nationales Recht umgesetzt werden, worunter auch die Einrichtung einer Institution zur gesamtstaatlichen Überwachung der Haushaltspolitik fällt (Burrett und Schnellenbach 2013). In einigen Ländern zeitigte dies Konsequenzen auch für die Regulierung der Kommunalfinanzen bzw. wurde von den Ländern als Anlass genutzt, bestehende Regeln zu schärfen oder neue einzuführen. Alle Länder sind z. B. gezwungen, Gremien zur gesamtstaatlichen Überwachung der Fiskalpolitik zu gründen (z. B. Stabilitätsrat in Deutschland). Diese international begründeten Anpassungen führen somit zu einer gewissen Form der Konvergenz in einem System, das historisch national individuell strukturiert war. In anderen Ländern hingegen erfolgte die Einrichtung dieser gesamtstaatlichen Überwachungsbehörde parallel und ohne Effekt auf die bestehenden Regime der Kommunalaufsicht. Da es sich um supranational veranlasste Maßnahmen handelt und keine flächendeckenden Informationen zum Effekt auf die Kommunalaufsicht vorliegen, werden diese Maßnahmen in Tabelle 12 nicht aufgeführt.

Eine Änderung und Stärkung der Kommunalaufsicht kann sich auch als Nebenprodukt anderer Reformen ergeben. Dies ist z. B. zu beobachten in Irland, Portugal und Griechenland, wo eine erhebliche Reduktion der kommunalen Einheiten stattfand, was die Aufsicht erleichtert. In Estland und Ungarn fand eine Reform der Staatsverwaltung statt, im Zuge derer die Zuständigkeit für die Kommunalaufsicht von den Kommunen auf Landesbehörden verlagert wurde. Auch dies spricht für eine Stärkung der Aufsicht.



TABELLE 12 Anpassungen der Kommunalaufsicht	
LAND	REFORM
Belgien	In Wallonien wurde 2014 ein System von Schuldenhilfen eingeführt.
Bulgarien	2014 wurden das Haushaltsausgleichsgebot und die Begrenzung der Schuldenhöhe eingeführt.
Dänemark	Die vertikale Koordination der Haushaltspolitik wurde ab 2012 gestärkt. Die Ausgabengrenze der Kommunalebene hat höhere Relevanz.
Deutschland	Ab 2009 legten etliche Bundesländer Entschuldungsprogramme auf. Im Zuge dessen änderten sich oft Zuständigkeiten, Regeln, Verfahren und Sanktionen im Bereich der Kommunalaufsicht. Die Doppik-Einführung impliziert eine Neudefinition des Haushaltsausgleichs.
England	2014 wurde die externe Haushaltsprüfung dereguliert. Das Kommunalministerium intensiviert das Monitoring.
Estland	Von 2009 bis 2014 wurden strengere Haushaltsregeln eingeführt. 2018 wurde durch Abschaffung der Kreise die Aufsicht zentralisiert.
Finnland	2015 wurden Sanktionen für Regelverletzungen und ein formelles Sanierungsprogramm eingeführt.
Frankreich	Für ausgewählte Kommunen wurden 2016 Schuldenhilfen gewährt.
Griechenland	Im Zuge der Troika-Schuldenhilfen an das Land wurde ab 2011 die Kommunalaufsicht komplett neu aufgebaut und die Kommunalebene gestrafft: neue Haushaltsregeln, zwei neue Aufsichtsbehörden, Programm für Schuldenhilfen.
Irland	2014 wurde im Zuge der Troika-Schuldenhilfen die Kommunalebene gestrafft.
Italien	Details der Haushaltsregeln wurden laufend geändert, z. B. der Haushaltsausgleich neu definiert. Außerdem wurde 2011/ 2012 das Insolvenzverfahren geändert und die Rolle der Rechnungshöfe gestärkt.
Niederlande	-
Österreich	-
Polen	Seit 2014 gibt es neue Haushaltsregeln und individuelle Schuldengrenzen.
Portugal	2013 wurden strengere Haushaltsregeln, ein Frühwarnsystem im Finanzministerium und ein Programm für Schuldenhilfen eingeführt. Im Zuge der Troika-Schuldenhilfen an das Land wurde die Kommunalebene gestrafft.
Schweden	-
Schweiz	-
Slowenien	-
Spanien	2012 wurden neue Haushaltsregeln (Haushaltsausgleich, Begrenzung der Schuldenhöhe) eingeführt.
Tschechien	Die Schuldengrenze wurde reduziert, kommunale Anleihen wurden stärker reguliert.
Ungarn	2013 wurde eine Struktur dezentraler Landesbehörden geschaffen, welche die Kommunalaufsicht von den Kreisen übernahm. Seit 2019 gewährt das Finanzministerium digitalen Einblick in die laufenden Buchungen. 2011-2014 wurden kommunale Verbindlichkeiten umfangreich umgeschuldet. Haushaltsregeln und Kreditgenehmigung wurden geschärft.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019 | BertelsmannStiftung

### TEXTBOX 6

Im Jahr 2010 beantragte Griechenland Finanzhilfen beim Internationalen Währungsfonds (IWF), bei der Europäischen Union und der Europäischen Zentralbank (EZB), um den im Zuge der globalen Finanzkrisen drohenden Staatsbankrott abzuwenden. Zu den Bedingungen dieser Finanzhilfen gehörte explizit eine Reform der traditionell schwachen Fiskalregeln und Kommunalaufsicht. Das entsprechende Kallikrates-Gesetz trat 2011 in Kraft. Es definierte neue Schuldengrenzen, eine neue Aufsichtsstruktur und Schuldenhilfen.

Das Programm verankerte zwei neue Schuldengrenzen: Der Gesamtbetrag der Verschuldung durfte 60 Prozent der jährlichen Einnahmen und die Zinszahlungen durften 20 Prozent der Einnahmen nicht überschreiten. Bei Verletzung einer dieser Schuldengrenzen konnten die Kommunen nach Vorlage eines Konsolidierungsplans Schuldenhilfen beantragen.

Parallel wurden zwei neue Aufsichtsbehörden im Geschäftsbereich des Innenministeriums geschaffen. In jedem der sieben Verwaltungsbezirke existiert eine „Unabhängige Überwachungsbehörde“

als allgemeine Rechtsaufsicht und Disziplinarbehörde der Lokalpolitik. Alle rechtsverbindlichen Beschlüsse müssen vorgelegt werden. Im Jahr 2012 wurde eine separate Aufsichtsbehörde für „Finanzautonomie“ gegründet. Sie besitzt direkten Einblick in die laufenden Buchungen der Kommunen und überwacht landesweit Finanzkennzahlen. Diese Behörde kontrolliert quartalsweise den Haushaltsvollzug der Kommunen; jährlich veröffentlicht sie einen Bericht. Falls negative Abweichungen zum Haushaltsplan festgestellt werden, werden die Aufsichtsbehörde und das Innenministerium informiert. Im Jahr 2013 wurde auch ein Programm für Schuldenhilfen aufgelegt. Die Mittel werden unter Auflagen vergeben und dem Finanzausgleich entnommen.

Parallel zur Reform der Kommunalaufsicht wurde auch die Struktur der Landesverwaltung und der kommunalen Ebene geändert. Die Landesverwaltung gliedert sich nun in sieben Verwaltungsbezirke. Die Zahl der Gemeinden wurde von 1.034 auf 325 reduziert und 13 kommunale Regionen wurden neu gegründet. Möglich wurde dieser Systemwandel nur vor dem Hintergrund der historischen Wirtschaftskrise.

---

# 5 LEHREN AUS DEM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Der vorliegende Bericht zielt darauf ab, eine systematische Betrachtung und einen internationalen Vergleich der Kommunalaufsicht in Europa vorzulegen. Hierzu stellten die vorstehenden Kapitel einzelne Dimensionen der Kommunalaufsicht und ihre unterschiedlichen Ausprägungen in ausgewählten Staaten Europas dar.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Deutschland mit der Idee der Kommunalaufsicht kein Exot in Europa ist. Alle untersuchten Länder (mit Ausnahme Schwedens) folgen der dahinterliegenden Intention und praktizieren derartige Systeme der Überwachung und Kontrolle des kommunalen Finanzgebarens. Allerdings lässt sich eine große Varianz der Systeme im Hinblick auf ihre konkrete institutionelle Ausgestaltung beobachten. Um diese Unterschiede systematisch zu erfassen und zu strukturieren, griffen wir auf die Theorie der Regulierung zurück und zerlegten das komplexe Konstrukt der Kommunalaufsicht in vier Komponenten, die dann länderübergreifend einer eingehenden Analyse unterzogen wurden. Der Rückgriff auf die Erkenntnisse der Regulierungstheorie hat sich mithin als sehr fruchtbar erwiesen.

Die Vielfalt der Ausgestaltungsoptionen kann Anregungen für die Weiterentwicklung der deutschen Kommunalaufsicht bieten. In diesem abschließenden Kapitel greifen wir daher die naheliegende Frage auf, welche Lehren sich aus dem internationalen Vergleich für Deutschland ziehen lassen. Wir folgen dabei dem Aufbau des Berichtes und prüfen jede Komponente der Aufsicht da-

hingehend, ob im Vergleich zum deutschen Modell Abweichungen in einem Großteil der anderen Länder auftreten. Jedes System der Kommunalaufsicht ist eingebettet in national spezifische Regelungen der Aufgaben- und Finanzverteilung, der kommunalen Autonomie oder der politischen Kultur, die sich über viele Jahre entwickelt haben. Selbstverständlich können einzelne Elemente der Systeme daher nicht schlicht in ein anderes Umfeld transferiert werden. Abweichungen zur europäischen Praxis können aber ein Indiz dafür sein, dass andere Lösungen sich als effektiv herausgestellt haben. Hier liegt dementsprechend ein Ansatzpunkt, das deutsche Modell zu hinterfragen und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

## Fiskalregeln

Die Theorie der Regulierung unterscheidet in der Regelsetzung grundsätzlich zwei Modelle: eher abstrakte Normen, welche durch die Regeladressaten selbst ausgefüllt werden müssen oder konkrete Regeln, die durch höhere Ebenen hierarchisch gesetzt werden. In der Kommunalaufsicht vollziehen nahezu alle Länder (ausgenommen England und Schweden) das letztgenannte Modell: Der Staat gibt den Kommunen spezifische Haushaltsregeln vor. Dieser hierarchische Steuerungsansatz entspricht grundsätzlich dem kontinentaleuropäischen Staatsverständnis.

In allen Ländern gilt für die kommunale Ebene der in Deutschland seit jeher bestehende Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Die Kreditauf-

nahme ist üblicherweise nur zulässig für investive Zwecke. Diese Haushaltsregel, die deutlich strenger ausfällt als auf der (zentral-) staatlichen Ebene, scheint somit ein allseits anerkannter, notwendiger Baustein der haushaltsrechtlichen Regulierung kommunaler Gebietskörperschaften zu sein. In immerhin 14 der 21 untersuchten Ländern gibt es darüber hinaus auch eine numerische Begrenzung des Schuldenstands. Dies ist eine deutliche Abweichung zur deutschen Regulierungspraxis, in welcher die Gesamtverschuldung (im Regelfall) nicht klar durch einen gesetzlichen Grenzwert limitiert ist, sondern im Ermessen der Kommunalaufsicht steht. Letztere kann die Kreditaufnahme kommunaler Gebietskörperschaften tolerieren, solange dadurch die dauerhafte Leistungsfähigkeit nicht gefährdet wird. Dieses Ermessen räumt der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit ein, diverse lokale Faktoren zu berücksichtigen, führt jedoch auch zu Intransparenz und Uneinheitlichkeit.

Deutlich seltener sind international Ausgaben- oder Einnahmeregeln anzutreffen. Zwar erlauben diese dem übergeordneten Gesetzgeber eine gewisse Feinsteuerung der kommunalen Haushaltswirtschaft. Allerdings stehen sie auch in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Angesichts des hohen Stellenwertes, den dieser Grundsatz im deutschen Staats- und Verwaltungsaufbau einnimmt, ist die Einführung solcher Fiskalregeln wenig zielführend.

→ *Numerische Grenzen der Verschuldung.*

### Verwaltungsaufbau

Der Verwaltungsaufbau der Kommunalaufsicht ist die Komponente mit den größten Abweichungen zwischen dem deutschen Modell und der Praxis anderer Länder. In der Mehrzahl der Länder liegt die Zuständigkeit bei den Finanzministerien, wohingegen in Deutschland seit jeher die Innenministerien zuständig sind. Nahezu unentschie-

den ist die Lage hinsichtlich einer zentralen oder dezentralen Aufsicht. Allerdings besitzt Deutschland mit bundesweit 294 Kreisen auch in Bezug auf die Anzahl der Gemeinden ein außerordentlich hohes Maß an Dezentralität. In dieser Zuständigkeit der Kreise liegt ein Spezifikum des deutschen Modells, das so lediglich noch in den Niederlanden und Tschechien zu finden ist. Lediglich in vier der 21 untersuchten Ländern nimmt der Rechnungshof eine dominante Rolle innerhalb des Systems der Kommunalaufsicht ein. Ebenso finden wir in keinem Land die Kommunalaufsicht als monofunktionale Sonderbehörde. Dies ist überraschend angesichts der in der Theorie postulierten Vorteile dieser Organisationsform, z.B. Unabhängigkeit und Fachkenntnis.

In allen Ländern ist die Kommunalaufsicht somit, wie in Deutschland, Bestandteil des regulären Verwaltungsaufbaus. Im Gegensatz zu Deutschland wird die Aufgabe der Kommunalaufsicht in vielen europäischen Ländern jedoch durch eine zentrale Behörde im Geschäftsbereich des Finanzministeriums durchgeführt. Die organisatorische Ansiedlung im Finanzministerium bietet gegenüber einer Anlagerung im Innenministerium diverse Vorteile wie beispielsweise die relative Zielklarheit (geringere Konkurrenz mit anderen Regierungszielen innerhalb des Ressorts), die Dominanz der fiskalischen anstelle einer rein juristischen Handlungsrationalität und die üblicherweise hervorgehobene Position des Geschäftsbereichs innerhalb der Regierung. Dies kann im Idealfall eine höhere Stringenz der Aufgabenwahrnehmung bedingen. Auch eine stärkere Zentralisierung der Aufsichtsbehörden kann Vorzüge bieten. Zwar ginge dies mit einer gewissen Ortsferne einher und würde die Gefahr einer zu starken Formalisierung in sich tragen. Allerdings dürfte eine Zentralisierung der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung förderlich sein und eine höhere Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung ermöglichen.

- *Stärkere Zentralisierung der Aufsichtsbehörden*
- *Zuständigkeit des Finanzministeriums*

## Monitoring

Sind die Unterschiede zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern beim Verwaltungsaufbau der Kommunalaufsicht groß, so sind sie in Bezug auf das Monitoring gering. Nur drei Länder (Finnland, Schweden, England) verzichten auf ein explizites Monitoring und verlassen sich stattdessen auf amtliche Statistiken, Veröffentlichung der Haushalte oder die wachsame Öffentlichkeit. In der weit überwiegenden Zahl der Länder entsprechen die Monitoring-Verfahren der deutschen Praxis basierend auf Anzeigepflichten der Haushaltspläne, der Jahresrechnungen und Kreditgenehmigungen. Insofern deutet der internationale Vergleich auf keinen Änderungsbedarf hin.

→ *Keine*

## Durchsetzung der Fiskalregeln

Alle untersuchten Länder stellen der Kommunalaufsicht Instrumente zur Verfügung, auf Regelverstöße der Kommunen zu reagieren und die Fiskalregeln gegebenenfalls auch durch Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Offensichtlich herrscht Konsens, dass solche Instrumente notwendig sind.

Analog der deutschen Aufsichtspraxis findet sich in den meisten Ländern ein Spektrum an Instrumenten, von eher weichen Eingriffsmöglichkeiten (z.B. Genehmigung von Krediten) bis hin zu drastischen Maßnahmen, die tief in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen (z.B. Bestellung eines Staatsbeauftragten). Grundsätzlich folgen die europäischen Staaten hierbei der Idee der „Eskalationspyramide“ und räumen der Kommunalaufsicht große Ermessensspielräume ein, die ein flexibles, problemadäquates Agieren ermöglichen.

Das häufigste Instrument der Regeldurchsetzung sind konditionierte Schuldenhilfen. Auch

Genehmigungspflichten, die Beanstandung und Aufhebung lokaler Entscheidungen, die Ersatzvornahme oder Möglichkeiten der Zwangsverwaltung sind regelmäßig vorzufinden, mithin klassische Aufsichtsinstrumente des deutschen Kommunalrechts. Alles in allem legt der internationale Vergleich keinen größeren Änderungsbedarf bzw. umfassende Verbesserungsmöglichkeiten nahe.

→ *Keine*

## Umgang mit Haushaltskrisen

Wenn in Kommunen Haushaltskrisen trotz aller Aufsichtsmaßnahmen entstanden sind, bestehen für die Länder zwei Ansatzpunkte, diesen zu begegnen: die Vergabe von Schuldenhilfen oder die Ermöglichung einer Kommunalinsolvenz. Insolvenzverfahren für Kommunen existieren nur in drei der untersuchten 21 Länder (Italien, Schweiz, Ungarn). Lediglich in Italien kommen sie jedoch regelmäßig und planmäßig vor. Im Gegensatz dazu wenden die meisten Länder (17 von 21) Schuldenhilfen an, um die Sanierung der Kommunen zu unterstützen. Die Finanzkrise hat diesen Trend europaweit, so auch in Deutschland, verstärkt. Die Ausgestaltung dieser Verfahren ist sehr unterschiedlich. Offenbar handelt es sich aber um ein notwendiges Element im System der Kommunal Finanzen. Auch diesbezüglich offenbart der internationale Vergleich keinen Anpassungsbedarf für Deutschland.

→ *Keine*

Zwei weitere übergreifende Beobachtungen möchten wir an dieser Stelle anbringen: In den vergangenen zehn Jahren hat die Mehrheit der untersuchten Länder Veränderungen am System der Kommunalaufsicht vorgenommen. Diese zielten ausnahmslos auf eine Stärkung über primär strengere Haushaltsregeln oder die Einführung konditionierter Schuldenhilfen. In kaum einem Land (mit Ausnahme Estlands und Un-

garns) konnten wir jedoch eine umfassende Reform der Kommunalaufsicht feststellen. Meist handelte es sich um punktuelle Änderungen innerhalb des bestehenden Systems. Dies entspricht dem deutschen Trend der vergangenen Jahre.

Das deutsche System der Kommunalaufsicht steht jedoch vor der besonderen Herausforderung eines widersprüchlichen Auftrages zwischen Kontrolle und Beratung (Förderung der Selbstverwaltung). Dies setzt sich fort in einem widersprüchlichen Rollenbild der Beschäftigten und Erwartungen der Kommunen (Ebinger et al. 2017: 13ff). Dieser Zielkonflikt existiert in diesem Ausmaß in den meisten anderen Ländern nicht. Welches System der Kommunalaufsicht nun das „bessere“ ist, resultiert aus dessen Auftrag. Für eine umfassende und enge Kontrolle der Haushaltswirtschaft sind exakte Regeln und zentrale Zuständigkeit von Vorteil, für die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung dezentrale Strukturen und weites Ermessen der Aufsicht.

---

# LITERATUR

- Baldwin, Robert, Martin Cave und Martin Lodge (2010) (Hrsg.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Hrsg. Oxford: Oxford University Press.
- Baskaran, Thushyanthan (2017). „Local fiscal Policy after a Bailout: Austerity or soft Budget Constraints?“ *Economics of Governance* 3. 209–238.
- Brand, Stephan 2013. „Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?“ *Wirtschaftsdienst* 2. 87–93.
- Becker, Gary (1968) „Crime and Punishment: An economic Approach“. *Journal of Political Economy* 2. 169–217.
- Black, Julia (2002). „Critical Reflections on Regulation“. *CARR Discussion Paper* 4. London: London School of Economics and Political Science.
- Black, Julia (2010). „The Role of Risk in regulatory Processes“. *The Oxford Handbook of Regulation*. Hrsg. Robert Baldwin, Martin Cave und Martin Lodge. Oxford: Oxford University Press. 302–348.
- Bogumil, Jörg, und Falk Ebinger (2018). „Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern“. *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage. Hrsg. Syliva Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden: Springer. 251–262.
- Burrett, Heiko, und Jan Schnellenbach (2013) *Umsetzung des Fiskalpaktes im Euro-Raum. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitspapier Nr. 08/2013*. Freiburg/Br.
- Canuto, Otaviano, und Lili Liu (2013). „An Overview“. *Until Debt do us part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Hrsg. Otaviano Canuto und Lili Liu. Washington DC: World Bank. 1–30.
- Carrigan, Christopher, und Cary Coglianese (2011). „The Politics of Regulation. From New Institutionalism to New Governance“. *Annual Review of Political Science* 14. 107–129.
- Chouvel, Rudy (2017). *External financial Auditing of local and regional Governments by regional Audit Institutions in the European Union*. Zagreb: Institute of Public Administration.
- Christensen, Tom, und Per Laegreid (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chun, Young Han, und Hal Griffin Rainey (2005). „Goal Ambiguity and organizational Performance in U.S. Federal Agencies“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4. 529–557.
- Dal Bo, Ernesto (2006). „Regulatory Capture: A Review“. *Oxford Review of Economic Policy* 2. 203–225.
- De Angelis, Michael, und Xiaowei Tian (2013). „United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy – Utilization, Avoidance, and Impact“. *Until Debt do us part. Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Hrsg. Otaviano Canuto und Lilli Liu. Washington DC: The World Bank. 311–351.

- Debrun Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals, Manmohan S. Kumar (2008). „Tied to the Mast? National fiscal Rules in the European Union“. *Economic Policy* 54. 298–362.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). *Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. Analysen und Konzepte 1/2017*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2018). „Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis“. *der moderne staat* 1. 167–189.
- Egeberg, Morton (1999). „The Impact of bureaucratic Structure on Policy Making“. *Public Administration* 1. 155–170.
- Egeberg, Morton (2007). „How bureaucratic Structure matters. An organizational Perspective“. *Handbook of Public Administration*. Hrsg. Guy Peters und John Pierre. Thousand Oaks: Sage Publications. 116–126.
- Foremny, Dirk (2014). „Subnational Deficits in European Countries: The Impact of fiscal Rules and Tax Autonomy“. *European Journal of Political Economy* 6. 86–110.
- Geißler, René (2018). „Hardest Cuts in living Memory“. *System und Krise der kommunalen Finanzen in England. Analysen und Konzepte*, Nr. 1/2018. Gütersloh. Bertelsmann Stiftung.
- Geißler, René, Gerhard Hammerschmid, Christian Raffer (2019) (Hrsg.). *Local public Finance in Europe. Country Reports*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Gillette, Clayton (2012). „Fiscal Federalism, Political Will, and strategic Use of municipal Bankruptcy“. *Chicago Law Review* 1. 281–330.
- Gunningham, Neil (2010). „Enforcement and Compliance Strategies“. *The Oxford Handbook of Regulation*. Hrsg. Robert Baldwin, Martin Cave und Martin Lodge. Oxford: Oxford University Press. 120–145.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen (2007). „The Design of fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries“. *European Journal of Political Economy* 2. 338–359.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen (2009). *Fiscal Governance in Europe*. New York NY: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark (2012). „Fiscal Rules and Fiscal Policy“. *Handbook of Public Administration*. 2. Auflage. Hrsg. Guy Peters und Jon Pierre. London: Sage. 467–479.
- Hefeker, Carsten (2002). „Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten“. *Wirtschaftsdienst* 11. 684–688.
- Herold, Katharina (2018). *Insolvency Frameworks for sub-national Governments*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 23. Paris: OECD.
- Hood, Christopher (1986). *Administrative Analysis. An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Hood, Christopher, Henry Rothstein und Robert Baldwin (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Inman, Robert (2003). „Transfers and Bailouts: Enforcing local fiscal Discipline with Lessons from US-Federalism“. *Fiscal Decentralization and the Challenge of hard Budget Constraints*. Hrsg. Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland und Jennie Litvack. Cambridge MA: The MIT Press. 35–83.
- Junkernheinrich, Martin (2011). „Wege aus der kommunalen Schuldenfalle. Konzept zur Lösung des Kassenkreditproblems“. *Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze*. Hrsg. Marc Hansmann. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag. 115–138.
- Kimhi, Omer (2010). „Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A Solution in Search of a Problem“. *Yale Journal of Regulation* 2. 351–395.



- Kopits, George, und Steven Symansky (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162. Washington DC: IMF.
- Kotia, Ananya, und Victor Lledó (2016). Do subnational Rules foster fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe. IMF Working Paper 16/84. Washington DC: IMF.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer und Harald Baldersheimer (2016). „Measuring local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)“. *Regional & Federal Studies* 3. 321–357.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers und Carmen Navarro (2019). *Patterns of local Autonomy in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Litvack, Jennie, Gunnar Eskeland und Jonathan Rodden (2003). „Introduction and Overview“. *Fiscal Decentralization and the Challenge of hard Budget Constraints*. Hrsg. Jennie Litvack, Gunnar Eskeland und Jonathan Rodden. Cambridge MA: The MIT Press. 3–31.
- Liu, Lili, und Michael Waibel (2009). „Subnational Insolvency and Governance: Cross-Country Experiences and Lessons“. *Does Decentralization enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* Hrsg. Ehtisham Ahmad und Giorgio Brosio. Cheltenham: Edward Elgar. 333–375.
- Lodge, Martin, und Kai Wegrich (2012). *Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Magin, Christian (2011). *Kommunale Rechnungslegung. Konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- McConnell, Michael, und Randal Picker (1993). „When Cities go broke: A conceptual Introduction to municipal Bankruptcy“. *Chicago Law Review* 2. 425–495.
- Niemann, Friederike-Sophie, und Falk Ebinger (2017). „Was haben die, was wir nicht haben? Erklärungsansätze zum unterschiedlichen Erfolg der Haushaltsaufsicht in Österreich und Deutschland“. *Verwaltungsarchiv* 1. 90–114.
- Nunner-Krautgasser, Bettina (2013). *Insolvenzverfahren für Staaten und Gemeinden – die Grundsatzfragen*. *Österreichische Juristenzeitung* 68 (4), 155–163.
- Nunner-Krautgasser, Bettina (2014). „The Importance of being prepared – A Call for a European Sovereign Debt Restructuring Mechanism“. *A Debt Restructuring Mechanism for Sovereigns*. Hrsg. Christoph G. Paulus. München: C.H. Beck: 241–247.
- Oates, Wallace E. (2005). *Toward a Second-Generation Theory of fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance* (12) 4. 349–373.
- Pettersson-Lidbom, Per (2010). „Dynamic Commitment and the soft Budget Constraint: An empirical Test“. *American Economic Journal: Economic Policy* (2) 3. 154–179.
- PEW (2013). *The State Role in local Government financial Distress*. Philadelphia PA & Washington DC: The PEW Charitable Trusts.
- Person, Christian, und René Geißler (2020). „Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland“. *der moderne staat* 1.
- Plekhanov, Alexander, und Raju Singh (2006). „How should subnational Government Borrowing be regulated? Some cross-country empirical Evidence“. *IMF Staff Papers* 3. 426–452.
- Raffer, Christian, René Geissler, Gerhard Hammerschmid und Kai Wegrich (2018). *Local Government fiscal Regulation in the EU: The Impact of balanced Budget Rules*. Paper presented at EGPA annual conference 2018, Lausanne.
- Rehm, Hannes (2012). „Zur Situation der Kommunal финанzen in den USA – Wettbewerbsföderalismus eine Lösung für deutsche Gemeinden?“ *Verwaltung und Management* 6. 308–319.
- Rodden, Jonathan (2002). „The Dilemma of fiscal Federalism: Grants and fiscal Performance around the World“. *American Journal of Political Science* 3. 670–687.

- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland und Jennie Litvack (2003). „Introduction and Overview“ In: Dies. (Hrsg.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Scholz, John (1984). „Cooperation, Deterrence, and the Ecology of regulatory Enforcement“. *Law & Society Review* 2. 179–224.
- Scott, Colin (2010). „Standard Setting in regulatory Regimes“. *The Oxford Handbook of Regulation*. Hrsg. Robert Baldwin, Martin Cave und Martin Lodge. Oxford: Oxford University Press. 104–119.
- Seitz, Helmut (1999). *Subnational Government Bailouts in Germany*. ZEI Working Paper B 20/1999. Mannheim: ZEI.
- Stazyk, Edmund C., und Holly T. Goerdel (2010). „The Benefits of Bureaucracy: Public Managers’ Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2. 645–672.
- Stiegler, George (1970). „The Optimum Enforcement of Laws“. *Journal of Political Economy* 3. 526–536.
- Ter-Minassian, Teresa (Hrsg.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC: IMF.
- Treisman, Daniel (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York NY: Cambridge University Press.
- Veljanovski, Cento (2010). „Economic Approaches to Regulation“. *The Oxford Handbook of Regulation*. Hrsg. Robert Baldwin, Martin Cave und Martin Lodge. Oxford: Oxford University Press. 17–38.
- von Hagen, Jürgen (2005). „Political Economy of fiscal Institutions“. *Oxford Handbook on Political Economy*. Hrsg. Donald Wittman und Barry Weingast. Oxford: Oxford University Press. 464–478.
- von Hagen, Jürgen (2006). „Fiscal Rules and fiscal Performance in the European Union and Japan“. *Monetary and Economic Studies* 1. 25–60.
- von Hagen, Jürgen, Massimo Bordignon, Matz Dahlberg, Bhajan S. Grewal, Per Petterson und Helmut Seitz (2000). *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank Working Paper R-399. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Wildasin, David (1997). „Externalities and Bailouts: Hard and soft Budget Constraints in inter-governmental fiscal Relations“. Unpublished manuscript. Vanderbilt University. Nashville TN.
- Wildasin, David (2004). „The Institutions of Federalism: Toward an analytical Framework“. *National Tax Journal* 2. 247–272.
- Wyplosz, Charles (2012). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and historical Experiences*. NBER Working Paper No. 17884. Cambridge MA: NBER.
- Yang, Lang (2019). „Negative Externality of fiscal Problems: Dissecting the Contagion Effect of municipal Bankruptcy“. *Public Administration Review* 2. 156–167.

# ANHANG

## A 1 Fiskalregeln für Kommunalhaushalte

LAND	AUSGESTALTUNG DER FISKALREGELN
Belgien	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Wallonien: nominale Schuldengrenze (1.200 Euro pro Kopf über sechsjährige Legislaturperiode des Stadtrates). Flandern: Keine Begrenzung der Verschuldung.
Bulgarien	Haushaltsausgleichsgebot Jährlicher Schuldendienst muss unter 15 Prozent der Summe aus eigenen Einnahmen und Schlüsselzuweisungen sein (bezogen auf Durchschnitt der letzten drei Jahre). Wert der kommunalen Verbindlichkeiten darf 5 Prozent der oben genannten Summe nicht übersteigen. Grenze für Ausgabenwachstum: Durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgaben in der Finanzplanung ist begrenzt auf durchschnittliches Ausgabenwachstum der vergangenen vier Jahre. Überschreitungen sind nur zulässig, wenn in gleichem Umfang auch Einnahmen überdurchschnittlich gestiegen sind.
Dänemark	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben Aufnahme von Kassenkrediten möglich, sind jedoch innerhalb von 365 Tagen wieder zurückzuführen. Über das gesamte Jahr betrachtet muss Kassenbilanz positiv sein. Gesamtumfang kommunaler Kredite wird jährlich in Verhandlungen zwischen Zentralregierung und kommunalem Spitzenverband festgelegt. Wenn sich eine Kommune verschulden will, muss sie dies aus diesem Pool beantragen. Entscheidung auf Einzelfallbasis. Zusätzlich werden jährlich Grenzen für Ausgabenwachstum und Steuereinnahmen für die Gesamtheit aller Kommunen festgelegt.
Deutschland	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur für Investitionsausgaben zulässig. Grundsätzlich Genehmigung durch Aufsichtsbehörden erforderlich.
England	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Kommunen sind verpflichtet, eigenständig Grenzen für den Schuldenstand festzulegen (Selbstregulierung). Dadurch ergeben sich individuelle Schuldengrenzen für jede Kommune. ↓

Estland	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Kreditaufnahme muss durch Finanzministerium genehmigt werden. Kredite dürfen max. 60 Prozent der laufenden Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahres betragen. Je nachdem, wie stark sich eine Gemeinde aus eigenen Einnahmen finanzieren kann, kann der Grenzwert auf bis zu 100 Prozent angehoben werden.
Finnland	Haushaltsausgleichsgebot (über vierjährigen Zeitraum)
Frankreich	Haushaltsausgleichsgebot, allerdings sind kleinere Defizite in Höhe bis max. 5 Prozent der laufenden Einnahmen (bei kleineren Gemeinden: 10 Prozent) im Haushaltsvollzug zulässig.
Griechenland	Haushaltsausgleichsgebot Kredite dürfen max. 60 Prozent der jährlichen Einnahmen ausmachen. Jährlicher Schuldendienst darf 20 Prozent der jährlichen Einnahmen nicht überschreiten.
Irland	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Kreditaufnahme muss durch Department for Housing, Planning, and Local Government genehmigt werden.
Italien	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Grenze für Ausgabenwachstum (nur Regionen).
Niederlande	Haushaltsausgleichsgebot (über vierjährigen Zeitraum) Kurzfristige Kredite (Laufzeit bis max. ein Jahr) dürfen 8,5 Prozent der Ausgaben je Quartal des Haushaltsjahrs nicht übersteigen. Langfristige Kredite (Laufzeit über einem Jahr) dürfen 20 Prozent der Ausgaben nicht übersteigen.
Österreich	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben. Genehmigung durch Aufsicht erforderlich (generell oder bei Überschreiten bestimmter Grenzwerte). Kassenkredite begrenzt auf bestimmten Anteil der laufenden Ausgaben. Müssen im gleichen Haushaltsjahr zurückgezahlt werden.
Polen	Haushaltsausgleichsgebot. Kreditaufnahmen nur zulässig für Investitionsausgaben. Gemeindeindividuelle Schuldengrenze (in Bezug auf Schuldenstand und Schuldendienst). Diese wird nach einheitlicher Formel berechnet, wobei unterschiedliche Indikatoren verwendet werden.
Portugal	Haushaltsausgleichsgebot Kredite dürfen nicht mehr als 150 Prozent der laufenden Einnahmen (bezogen auf den Durchschnitt der drei Vorjahre) betragen.
Schweden	Haushaltsausgleichsgebot Kreditaufnahmen nur zulässig für Investitionsausgaben.
Schweiz	Haushaltsausgleichsgebot (jahresbezogen oder über mehrere Jahre) Einzelne Kantone (z. B. Appenzell Außerrhoden, Freiburg oder Obwalden) sehen auch Schuldenbegrenzungen vor. <a href="#">↓</a>

| BertelsmannStiftung

Slowenien	<p>Haushaltsausgleichsgebot          Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben.          Langfristige Kredite müssen durch Finanzministerium genehmigt werden.          Kassenkredite dürfen max. in Höhe von 5 Prozent der veranschlagten Einnahmen aufgenommen werden.          Schuldendienst darf 8 Prozent der Einnahmen des Vorjahres (ohne Zuweisungen) nicht überschreiten. Überschreitung in Grenzen zulässig, wenn damit EU-geförderte Infrastrukturprojekte kofinanziert werden.</p>
Spanien	<p>Haushaltsausgleichsgebot          Kreditaufnahme nur zulässig für Investitionsausgaben.          Kreditaufnahme muss von Landesregierungen (Comunidades Autónomas) genehmigt werden.          Kredite dürfen 75 Prozent der laufenden Einnahmen nicht übersteigen.          Aggregierter Schuldenstand aller Kommunen darf 3 Prozent des BIP nicht überschreiten.          Ausgabenwachstum darf nicht höher ausfallen als das veranschlagte, mittelfristige BIP-Wachstum Spaniens.</p>
Tschechien	<p>Haushaltsausgleichsgebot          Kreditaufnahme muss durch Finanzministerium genehmigt werden.          Kredite dürfen max. 60 Prozent der durchschnittlichen Einnahmen der letzten vier Jahre betragen.</p>
Ungarn	<p>Haushaltsausgleichsgebot          Kreditaufnahme muss für bestimmte Kreditarten genehmigt werden, sofern spezifische Schwellenwerte überschritten werden.          Schuldendienst darf 50 Prozent der jährlichen eigenen Einnahmen (ohne Zuweisungen und Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern) nicht übersteigen.</p>

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019

## A 2 Verwaltungsstruktur der Aufsichtsbehörden

LAND	AUSGESTALTUNG DER VERWALTUNGSSTRUKTUR
Belgien	In Wallonien und Flandern ist die Regionalregierung zuständig. In Wallonien tritt im Falle von Sanierungsprogrammen eine spezielle Behörde der Regionalregierung hinzu.
Bulgarien	Finanzministerium
Dänemark	Ministerium für Wirtschaft und Inneres Der Kommunalverband wirkt an der Einhaltung der Obergrenzen für Ausgabenwachstum und Steuersätze mit.
Deutschland	Im Regelfall sind die Systeme dreistufig aufgebaut. Die Aufsicht besteht aus Innenministerium, Mittelbehörde (Regierungsbezirke, Landesdirektion) und Landkreisen. Letztere überwachen ihre Gemeinden. Landkreise und kreisfreie Städte werden durch die Mittelbehörde oder falls diese nicht existiert, durch das Innenministerium überwacht. In einigen Bundesländern existiert keine Mittelbehörde. Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden resultiert aus dem Typus der Kommune. Im Zuge von Schuldenhilfen haben in einigen Bundesländern zusätzlich die Finanzministerien Aufgaben übernommen.
England	Die Kommunalaufsicht ist weithin privatisiert. Das Kommunalministerium setzt den Rechtsrahmen. Die Einhaltung der lokal selbst definierten Haushaltsregeln überwachen private Wirtschaftsprüfer im Rahmen der jährlichen Prüfung. Die privaten Prüfer werden durch den nationalen Rechnungshof reguliert. Der Kämmererverband überwacht die Professionalität der Kämmerer.
Estland	Finanzministerium
Finnland	Finanzministerium
Frankreich	Die Präfekten als staatliche Vertreter in den 97 kommunalen Departements überwachen alle kommunalen Haushalte im jeweiligen Departement. Falls Verstöße gegen Haushaltsregeln auftreten, wirken die 27 regionalen Rechnungsprüfungskammern an der Haushaltsanierung mit.
Griechenland	Im Geschäftsbereich des Innenministeriums ist eine spezielle Überwachungsbehörde für Kommunalfinanzen angesiedelt (Observatorium). Die Behebung festgestellter Regelverstöße obliegt dann einer unabhängigen Überwachungsbehörde mit sieben regionalen Niederlassungen. Auch sie ist dem Innenministerium nachgeordnet und setzt die Rechtmäßigkeit der Kommunalverwaltung durch.
Irland	Das Ministerium für Wohnraum, Planung und Kommunalverwaltung ist zuständig für die Aufsicht und die Regeldurchsetzung. Mit dem nationalen Rechnungshof und der Nationalen Aufsichts- und Auditkommission sind zwei weitere Behörden in das Monitoring involviert.
Italien	Zuständig ist das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen. Dort existiert eine spezielle Abteilung für Buchhaltung, die alle öffentlichen Haushalte überwacht. Die eigentliche operative Aufsicht wird umgesetzt durch die 21 regionalen Rechnungshöfe.↓

Niederlande	Die Gesamtverantwortung liegt beim Innenministerium. Es trägt auch die Aufsicht über die Provinzen als kommunale Gebietskörperschaften. Jene überwachen wiederum ihre Gemeinden.
Österreich	Die Aufsicht obliegt den Regierungen der Bundesländer und den 79 dezentralen staatlichen Bezirkshauptmannschaften. „Statuarstädte“ werden stets von der jeweiligen Landesregierung überwacht. Darüber hinaus erfolgt die Abgrenzung der Zuständigkeit oft anhand der jeweiligen Themen.
Polen	Die Gestaltung des Rechtsrahmens obliegt dem Finanzministerium. Die operative Aufsicht vollziehen 16 regionale Rechnungshöfe autonom.
Portugal	Die Kommunalaufsicht obliegt drei staatlichen Behörden gemeinsam: dem Innenministerium in Person des Generaldirektors für Kommunalverwaltungen, dem Finanzministerium und dem Rechnungshof. Der Fiskalrat hat eine ergänzende Rolle im Monitoring.
Schweden	Es existiert keine formale Kommunalaufsicht. Fachlich zuständig für kommunale Finanzen ist jedoch das Finanzministerium.
Schweiz	Je nach Kanton wird die Aufsicht (in den meisten Fällen zentral) durch das jeweilige Ministerium für Finanzen, Wirtschaft, Inneres, Justiz oder die Staatskanzlei getragen.
Slowenien	Finanzministerium
Spanien	Die eigentlichen Funktionen der Kommunalaufsicht sind auf zwei Behörden verteilt. Das nationale Finanzministerium überwacht die Haushaltszahlen und setzt bei Verstößen Korrekturen durch. Die Regionalregierungen genehmigen Kredite. Hinzu tritt eine „Unabhängige Behörde für finanzielle Verantwortlichkeit“, die am Monitoring der öffentlichen Finanzen mitwirkt.
Tschechien	Das nationale Finanzministerium beaufsichtigt die Regionen als kommunale Gebietskörperschaften. Jene beaufsichtigen wiederum ihre Gemeinden. In Bezug auf die Höhe der Verschuldung ist das Finanzministerium für alle Kommunen zuständig.
Ungarn	Die Kommunalaufsicht liegt im Geschäftsbereich des Finanzministeriums. Die operative Aufsicht tragen die 197 dezentralen staatlichen Bezirksverwaltungen.
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019	

### A 3 Monitoring der Kommunalhaushalte

LAND	AUSGESTALTUNG DES MONITORINGVERFAHRENS
Belgien	Haushaltspläne und Jahresabschlüsse müssen vorgelegt werden.
Bulgarien	Monatliche und quartalsweise Berichte über den Haushaltsvollzug und die Verschuldung. Anzeige-/Vorlagepflicht für Haushaltsplan und mittelfristige Finanzplanung.
Dänemark	Jährliche Genehmigung der Kredithöhe.
Deutschland	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden. Kredite sind genehmigungspflichtig. <span style="float: right;">  BertelsmannStiftung</span>
England	Private Wirtschaftsprüfer kontrollieren die Einhaltung der gesetzlichen und selbst gesetzten Haushaltsregeln. Im Fall von akuten Haushaltskrisen veröffentlicht der Kämmerer eine formelle Meldung.
Estland	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden. Die Aufnahme von Krediten muss genehmigt werden. Regelmäßige Berichtspflichten.
Finnland	Es bestehen keine Vorlage- und Genehmigungspflichten. Monitoring basiert auf amtlichen Statistiken und den allgemein veröffentlichten Haushaltsdokumenten.
Frankreich	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden.
Griechenland	Die Aufsichtsbehörde (Observatorium) besitzt direkte Einsicht in die laufenden Zahlungsvorgänge und erstellt Quartalsberichte über den Haushaltsvollzug.
Irland	Jeder Kredit muss einzeln genehmigt werden. Infolge der geringen Zahl von Kommunen (31) erfolgt das Monitoring weithin informell. Die überörtliche Rechnungsprüfung gehört zum Kommunalministerium und prüft jeden Jahresabschluss.
Italien	Regionale Rechnungshöfe prüfen die Jahresabschlüsse. Gemeinden müssen geprüfte Jahresabschlüsse vorlegen. Das nationale Ministerium für Wirtschaft und Finanzen führt vor Ort Kontrollen durch. Die Regionen als Träger der Gesundheitsversorgung müssen Halbjahresberichte vorlegen.
Niederlande	Haushaltspläne und Jahresabschlüsse müssen vorgelegt werden.
Österreich	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden. Kredite müssen genehmigt werden. Die Aufsichtsbehörden vollziehen auch die überörtliche Rechnungsprüfung.
Polen	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden.
Portugal	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden. Frühwarnsystem des Finanzministeriums.
Schweden	Keine Vorlage- und Genehmigungspflichten. Monitoring basiert auf amtlichen Statistiken und den allgemein veröffentlichten Haushaltsdokumenten.
Schweiz	Jahresabschlüsse müssen vorgelegt werden. In der Mehrheit der Kantone auch Vorlage der Haushaltspläne. ↓



Slowenien	Haushaltspläne müssen vorgelegt werden. Kredite müssen einzeln genehmigt werden.
Spanien	Haushaltspläne und Jahresabschlüsse müssen vorgelegt werden. Kredite müssen genehmigt werden. Quartalsberichte über den Haushaltsvollzug.
Tschechien	Das Finanzministerium sammelt Finanzkennzahlen aus verschiedenen Quellen.
Ungarn	Haushaltspläne und Jahresabschlüsse müssen vorgelegt werden. Kredite sind genehmigungspflichtig. Finanzministerium hat digital Einblick in alle laufenden Zahlungsvorgänge.
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019	

## A 4 Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Regelverletzungen

LAND	SANKTIONSMÖGLICHKEITEN
Belgien	<p>Allgemein: Recht zum Aussetzen oder Annullieren lokaler Entscheidungen.                      Konsolidierungsprogramm für finanziell angeschlagene Kommunen. Dies impliziert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• strengere Überwachung</li> <li>• Prüfung des Haushaltsgebarens</li> <li>• Beschränkung der Kreditaufnahme und des Investitionsverhaltens</li> <li>• Durchsetzung von Austeritätsmaßnahmen (Ausgabekürzungen, Einnahmeerhöhungen)</li> <li>• Je nach Region Bereitstellung von Konsolidierungshilfen</li> </ul> <p>Wallonien: Genehmigungsvorbehalt in Bezug auf Budget; Möglichkeit der Zurückweisung.                      Flandern: Anzeige-/Vorlagepflicht für Haushalt; Möglichkeit der Zurückweisung.                      Genehmigungspflicht in Bezug auf Abschlussbericht/Jahresrechnung.</p>
Bulgarien	<p>Für Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten bestehen Genehmigungspflichten für spezifische Bereiche des Haushalts.                      Konsolidierungsprogramm für finanziell angeschlagene Kommunen. Dies impliziert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausarbeitung und Umsetzung eines Konsolidierungsplans, welcher vom Finanzministerium zu genehmigen ist</li> <li>• Strengere Kontrolle/Haushaltsüberwachung</li> <li>• Bericht über Umsetzung des Programms (quartalsweise)</li> <li>• Bereitstellung von Finanzhilfen zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung</li> </ul>
Dänemark	<p>Im Falle einer Verletzung der Kassenkreditregel wird ein automatisiertes Standardverfahren eingeleitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommune und Aufsicht analysieren gemeinsam Ursache der Verschuldung</li> <li>• Kommune wird temporäre Verletzung der Kassenkreditregel erlaubt</li> <li>• Im Gegenzug aber Pflicht zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen</li> <li>• Quartalsweise Berichterstattung über Finanzsituation an Ministerium</li> <li>• Verstöße werden hart geahndet (bis hin zur persönlichen Haftung von Entscheidungsträgern)</li> </ul> <p>Verfahren gilt als erfolgreich, da kein Ermessensspielraum aufseiten der Aufsicht und Stigmaeffekte (enge mediale Berichterstattung, die i. d. R. zu Abstrafung durch Wähler bei nächster Kommunalwahl führt).</p> <p>Einhaltung der Ausgaben-/Einnahmeregeln wird eng durch Wirtschaftsrat überwacht; Regelverletzungen können durch finanzielle Sanktionen bestraft werden (Zurückhalten bzw. Kürzen von Zuweisungen im Umfang der Regelübertretung).</p>
Deutschland	<p>Je nach Bundesland verfügen Aufsichtsbehörden über präventive Instrumente (Informationsrecht, Anzeige-/Vorlagepflichten, Genehmigungsvorbehalte) und repressive Instrumente (Beanstandung, Aufhebung, Anordnung, Ersatzvornahme, Bestellung eines Beauftragten, Auflösung der Vertretungskörperschaft, Abberufung des Bürgermeisters). Außerdem besteht in den meisten Ländern die Möglichkeit oder Pflicht, Konsolidierungsprogramme zu erarbeiten, ggf. im Austausch gegen Konsolidierungshilfen. ↓</p>

England	<p>System basiert weitgehend auf Selbstregulierung. Diese soll so lange wie möglich erhalten bleiben. Eingriffe des Ministeriums nur als Ultima Ratio.</p> <p>Selbstregulierung wird durch Verhaltensregeln und -kodizes des CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountance), eine berufsständische Organisation für Finanzverantwortliche in der öffentlichen Verwaltung, geprägt. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Haushaltspolitik im Einklang mit der guten Praxis professioneller Standards erfolgt.</p> <p>Regeleinhaltung primär auf lokale Entscheidungsträger (Kämmerer, Finanzverantwortliche) übertragen. Im Falle von Regelübertretungen werden diese durch CIPFA geprüft, welche dem Kämmerer/Finanzverantwortlichen seine Lizenz entziehen kann. Überwachung der Regeleinhaltung erfolgt somit durch Berufsverband und basiert im Wesentlichen auf Peer Pressure und persönlicher Verantwortlichkeit/Haftbarkeit der Finanzverantwortlichen.</p> <p>Im Falle ernsthafter Finanzprobleme wird vom Ministerium für Kommunales eine Kommission entsendet, welche das Budget und die Arbeit des Rates überprüft. Diese kann im Fall der Fälle sogar lokale Kompetenzen übernehmen. Alle weiteren Maßnahmen unterliegen dem Ermessensspielraum des Ministeriums und sind nicht formalisiert. In jüngerer Vergangenheit wurden Überwachungskapazitäten des Ministeriums erhöht.</p>
Estland	<p>Zentralregierung besitzt Interventionsbefugnis, wenn es Änderungen bei Entscheidungen der Kommune für notwendig erachtet, (z. B. Haushaltsvollzug).</p> <p>Anzeige- und Genehmigungspflicht (z. B. Haushalt, Jahresrechnung, Kreditaufnahme).</p> <p>Bei erstmaligem Verstoß gegen Haushaltsregeln Verwarnung durch Finanzministerium.</p> <p>Bei zwei Verstößen (in zwei Jahren) hintereinander, Pflicht zur Erstellung eines Sanierungsplans, der vom Finanz- und vom Innenministerium genehmigt werden muss.</p> <p>Wenn eine Kommune den Plan nicht erstellt, nur unzureichend umsetzt, der Plan nicht ausreicht oder sie ihre Schulden nicht zurückzahlen kann, kann sie Finanzhilfe des Staates beantragen. Im Gegenzug muss sie einen vierjährigen Sanierungsplan einreichen, der von einer speziellen Kommission überprüft wird, die auch über die Genehmigung der Finanzhilfe entscheidet. Damit verbunden ist die Umsetzung eines harten Sanierungskurses.</p>
Finnland	<p>Keine spezifischen Anzeige- oder Genehmigungspflichten für Haushalt.</p> <p>Verletzung des Haushaltsausgleichsgebots führt zu einem automatischen Prüfverfahren durch spezielle Kommission (je ein Mitglied wird vom Finanzministerium und der Kommune ernannt, der Rest sind externe Experten). Diese schlägt Maßnahmen vor, um das Budget wieder auszugleichen, macht aber keine spezifischen Vorgaben, da dies dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht widersprechen würde.</p> <p>Wenn sich Kommune komplett verweigert, Möglichkeit von Zwangsfusion mit anderer Kommune.</p>
Frankreich	<p>Bei Verstößen gegen Defizitregel ist regionale Rechnungsprüfungsbehörde dafür verantwortlich, einen Lösungsvorschlag zu präsentieren. Bei umfassenden Finanzproblemen droht Verlust haushaltspolitischer Autonomie, d. h. Verantwortung für den Haushalt wird dann von Präfektur bzw. regionaler Rechnungsprüfungsbehörde übernommen. Allerdings kommt dies aufgrund der großzügigen Ausnahmeklausel in Bezug auf das Haushaltsausgleichsgebot nur sehr selten vor. Im Falle einer entsprechenden budgetären Zwangsverwaltung verliert die Kommune ihre Entscheidungsbefugnis bezüglich des Budgets, der Steuersätze und der Investitionsprojekte. ↓</p>

<p>Griechenland</p>	<p>Verletzung von Fiskalregeln: Möglichkeit zur Teilnahme an speziellem fiskalischem Konsolidierungsprogramm. Hierbei muss ein Sanierungsplan erarbeitet werden, im Gegenzug besteht die Möglichkeit, finanzielle Hilfen zu erhalten.                  Strikte Haushaltsüberwachung: regelmäßige Überprüfung und Berichte über Haushaltsvollzug.                  Aufsichtsbehörden verfügen zudem über Möglichkeit der Kontrolle und Aufhebung lokaler Entscheidungen.</p>
<p>Irland</p>	<p>Genehmigungspflicht für Kredite.                  Keine formalen Rechte bei Regelübertretung.                  Im Falle unausgeglichener Haushalte: Aushandlungsprozess, in dem Maßnahmen erarbeitet werden, die vom Stadtrat umzusetzen sind.                  Möglichkeit der vollständigen Übernahme aller Kompetenzen durch Zentralregierung, aber praktisch seit Langem nicht mehr passiert.</p>
<p>Italien</p>	<p>Regelmäßige, externe Rechnungsprüfung durch regionale Ableger des Rechnungshofs (ex ante und ex post).                  Bei Feststellen von Regelübertretung: Erlassen eines Prüfbescheids, der Mängel auflistet. Auf diesen Bescheid muss der Rat der Kommune reagieren. Aufsichtsbehörden überwachen auch, ob Korrekturmaßnahmen ergriffen werden und wie effektiv diese sind.                  Daneben existiert eine Wirtschaftlichkeitskontrolle durch das Finanz- und Wirtschaftsministerium und (neben der internen Rechnungsprüfung) eine externe Rechnungsprüfung durch drei externen Prüfer, deren Ergebnis an das Ministerium übermittelt werden muss. Unterlässt die Kommune diese Mitteilung, besteht die Möglichkeit finanzieller Sanktionen (Zurückhalten von Zuweisungen).                  Verletzungen des internen Stabilitätspaktes (d. h. der den Kommunen auferlegten Fiskalregeln), können wie folgt bestraft werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion von Zuweisungen</li> <li>• Keine Kreditaufnahme für Investitionen mehr zulässig</li> <li>• Einstellungsstopp</li> <li>• Verpflichtung, Ausgaben im Folgejahr um 30 Prozent zu kürzen</li> </ul> <p>Möglichkeit der Kommunalinsolvenz</p>
<p>Niederlande</p>	<p>Bei Verletzung der Defizitregel: präventive Aufsicht</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigungspflicht für Haushalt</li> <li>• Ausarbeitung eines Sanierungsplans (inklusive Ausgabekürzungen und Einnahmeerhöhungen)</li> <li>• Als finale Maßnahme Übernahme der Regierungsgeschäfte und Entsendung eines Staatsbeauftragten</li> </ul> <p>Bailout-Verfahren: Zwangsverwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine eigenen Budgetentscheidungen (in Bezug auf Einnahmen/Ausgaben)</li> <li>• Verpflichtung zu Ausgabekürzungen</li> <li>• Erarbeitung eines Sanierungsplans</li> <li>• Einstellungsstopp</li> <li>• Verfahren wird direkt vom Innenministerium beaufsichtigt</li> </ul>
<p>Österreich</p>	<p>Genehmigungsvorbehalt für Kredite.                  Informations- und Prüfungsrechte für Aufsichtsbehörden.                  Externe Rechnungsprüfung und Wirtschaftlichkeitskontrolle („Gebarungskontrolle“) durch staatliche Aufsichtsbehörden (zusätzlich zur internen Rechnungsprüfung). Des Weiteren Prüfungen durch Landes- bzw. Bundesrechnungshof möglich.                  Zahlreiche repressive Instrumente (Verordnungskontrolle, Prüfung von Rechtsakten und etwaige Aufhebung, Auflösung des Gemeinderates).                  Theoretische Möglichkeit der Kommunalinsolvenz. ↓</p>

Polen	<p>Wenn bis Ende Januar kein genehmigter Haushalt vorliegt, kann Budgetrecht für dieses Haushaltsjahr verwirkt werden. In diesem Fall sind nur noch Pflichtaufgaben zulässig. Dies gilt dann für das gesamte Jahr. Dies passiert jedoch eher selten.</p> <p>Möglichkeit der Beanstandung und Aufhebung unrechtmäßiger lokaler Entscheidungen sowie der Ersatzvornahme.</p> <p>Externe Rechnungsprüfung durch regionale Rechnungshöfe (die gleichzeitig auch für Haushaltsaufsicht zuständig sind).</p>
Portugal	<p>Genehmigungsvorbehalt in Bezug auf Haushalt.</p> <p>Bei Verletzung der Schuldenregel ist der überschüssige Teil der Schulden um mindestens zehn Prozent pro Jahr zurückzuführen.</p> <p>Liegt Verschuldung bei 225 bis 300 Prozent der Einnahmen, wird ein finanzieller Konsolidierungskurs eingeleitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung einer umfassenden Situationsbeschreibung der aktuellen Finanzlage sowie eines Konsolidierungsplans</li> <li>• Striktere Überwachung durch Staat</li> <li>• Wenn Erarbeitung oder Umsetzung des Plans scheitert, Möglichkeit finanzieller Sanktion: Auszahlung von Zuweisungen kann verweigert werden (bis zu 20 Prozent des Zuweisungsanspruchs)</li> </ul> <p>Liegt Verschuldung bei über 300 Prozent der Einnahmen, wird ein strengerer Sanierungsprozess eingeleitet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aushandlung eines Sanierungsplans, dessen Umsetzung durch einen Staatsbeauftragten überwacht wird</li> <li>• Im Gegenzug kann Kommune Sanierungshilfen aus einem kommunal finanzierten Fonds erhalten</li> <li>• Scheitert Aushandlung oder Umsetzung des Sanierungsplans, kann Bereitstellung/ Auszahlung der Finanzhilfe verweigert werden</li> <li>• Kommunen sind verpflichtet, erhebliche Austeritätsmaßnahmen einzuleiten (z. B. Steuererhöhungen, Personalabbau)</li> </ul>
Schweden	<p>Keine Sanktionen für Regelübertretung.</p> <p>Allenfalls Kontrolle durch Öffentlichkeit, da sowohl Haushaltspläne als auch Jahresrechnung öffentlich zugänglich sein muss.</p>
Schweiz	<p>Je nach Kanton Anzeigepflichten oder Genehmigungsvorbehalte für Haushaltsplan, Kreditaufnahme etc.</p> <p>Möglichkeit der Zurückweisung von Budgets.</p> <p>Im Falle von Regelverletzungen bestehen vielfältige Möglichkeiten der Intervention:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anordnung</li> <li>• Beanstandung</li> <li>• Ersatzvornahme</li> <li>• Zwangsverwaltung</li> </ul> <p>Im Falle von Finanzproblemen werden üblicherweise folgende Maßnahmen ergriffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufforderung zur Erarbeitung eines Sanierungsplans</li> <li>• Wenn Maßnahmen nicht greifen oder Kommune sich widersetzt, Androhung kantonaler Maßnahmen</li> <li>• Im Extremfall kann Kanton Maßnahmen selbstständig ergreifen oder die Gemeinde unter Zwangsverwaltung stellen (ähnlich dem Staatsbeauftragten in Deutschland)</li> </ul> <p>Möglichkeit der Kommunalinsolvenz.↓</p>

<p>Slowenien</p>	<p>Genehmigungspflicht für langfristige Kredite.                  Im Falle von Verstößen gegen Fiskalregeln legt Finanzministerium die Erarbeitung eines Sanierungsplans nahe. Zwar ist diese Maßnahme formal freiwillig, allerdings halten sich Kommunen daran, da das Ministerium für die Genehmigung von Krediten verantwortlich ist.                  Kommt Kommune ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nach, kann sie vor Gericht verklagt werden. Dabei besteht die Möglichkeit, Bankkonten zu sperren und Einnahmen, die nicht für Pflichtaufgaben notwendig sind, zu pfänden.</p>
<p>Spanien</p>	<p>Genehmigungsvorbehalt (z. B. Kreditaufnahme). <span style="float: right;">  BertelsmannStiftung</span>                  Verletzung der Schuldenregel kann mit Einschränkung der Kreditaufnahme sanktioniert werden.                  Unabhängiger Fiskalrat (Autoridad de Responsabilidad Fiscal) ist für Einhaltung der Fiskalregeln zuständig. Im Falle von Regelübertretungen gibt diese Behörde Ratschläge, um Haushaltsprobleme zu adressieren. Abweichungen von oder Nichtbeachtung der Ratschläge muss begründet werden.                  Im Falle von Verstößen gegen Fiskalregeln (unabhängig ob Budgetregel, Schuldenregel, oder Ausgabenregel) bestehen verschiedene Sanktionsmöglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Verwarnung</li> <li>• Forderung der Ausarbeitung eines Konsolidierungsprogramms, welches dem Finanzministerium vorgelegt und von diesem genehmigt werden muss. Maßnahmen müssen geeignet sein, dass Fiskalregeln im Folgejahr wieder eingehalten werden.</li> <li>• Hält sich Kommune nicht an diesen Korrekturmechanismus, dann sind Zwangsmaßnahmen möglich, z. B. automatische Leistungskürzungen, Erhöhungen von Steuern, Berücksichtigung bei der Genehmigung von Krediten und Zuweisungen</li> </ul>
<p>Tschechien</p>	<p>Im Falle eines Verstoßes gegen Schuldenregeln besteht Pflicht zur Reduktion der überschießenden Verschuldung; bei Nichteinhaltung dieser Reduktionspflicht können Teile der Gemeinschaftssteuern einbehalten werden.</p>
<p>Ungarn</p>	<p>Genehmigungspflichten für Haushalte und Kredite.                  Im Falle von Regelverstößen beginnt ein Überwachungsverfahren: Kommunen sind verpflichtet, Korrekturmaßnahmen einzuleiten.                  Außerdem besteht die Möglichkeit, finanzielle Transaktionen zu verhängen (z. B. Zurückhaltung von Zuweisungen) oder finanzielle Autonomie/Budgetrechte einzuschränken.                  Bei ernsthaften Regelverstößen besteht die Möglichkeit, den Bürgermeister abzuberaufen oder das kommunale Vertretungsorgan aufzulösen.</p>
<p>Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019</p>	

## A 5 Schuldenhilfen an Kommunen

LAND	AUSGESTALTUNG DER SCHULDENHILFEN
Belgien	<p>Flandern: kein offizieller Bailout-Mechanismus.</p> <p>Region Brüssel: Kommunen können Finanzhilfen aus einem speziellen Fonds erhalten, um Haushaltskrisen zu überwinden.</p> <p>Wallonien: Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten können von der Region zusätzliche Finanzmittel erhalten, um den Haushaltsausgleich zu erreichen und sicherzustellen, dass sie ihre finanziellen Verbindlichkeiten fristgerecht erfüllen können. Im Gegenzug wird die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eingeschränkt und die Haushaltsüberwachung durch die Region verschärft. Außerdem müssen betroffene Gemeinden einen Sanierungsplan umsetzen. Im Jahr 2016 befanden sich 54 Gemeinden, etwa 20 Prozent aller wallonischen Gemeinden, in diesem Verfahren.</p>
Bulgarien	<p>Bis 2014 wurden Schuldenhilfen per Erlass geregelt. Das Verfahren, die Kriterien sowie die Konditionen der Finanzhilfen wurden jährlich durch den Ministerrat festgelegt.</p> <p>Seit 2014 werden Schuldenhilfen per Gesetz geregelt. Das Gesetz sieht vor, dass Kommunen mit finanziellen Problemen sich einem Verfahren zur Wiederherstellung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit unterwerfen müssen. Kommunen müssen einen Sanierungsplan erarbeiten und umsetzen. Dabei unterliegen sie einer strengen Haushaltsaufsicht. Im Gegenzug können sie zinslose Darlehen und Zuweisungen von der nationalen Regierung erhalten, um ihren Haushaltskonsolidierungskurs zu unterstützen. Im Jahr 2016 befanden sich 32 Kommunen in diesem Verfahren, 2017 sank diese Zahl auf 12.</p>
Dänemark	<p>Im Falle einer Verletzung haushaltsrechtlicher Vorgaben (Haushaltsausgleichsgebot, Vorgaben zu Kassenkrediten), werden Kommunen einer strikten Haushaltsüberwachung unterworfen, um ihre finanzielle Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Zweck dieser Maßnahme ist dabei, einen formalen Bailout zu vermeiden.</p> <p>Während dieses Verfahrens werden Kommunen temporär von der Pflicht zum Haushaltsausgleich befreit, müssen jedoch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen umsetzen.</p> <p>Während dieses Prozesses können sie allerdings von der Zentralregierung Zuweisungen erhalten, um den Konsolidierungskurs zu unterstützen.</p> <p>Seit 1988 wurden ca. 30 Kommunen diesem Verfahren unterworfen.</p> <p>Neben diesem formalen Verfahren gab es einen Ad-hoc-Bailout (Gemeinde Farum).</p>
Deutschland	<p>Keine formale Bailout-Verpflichtung, aber implizite Annahme eines Haftungsverbands zwischen Ländern und Kommunen.</p> <p>Die Finanzausgleichssysteme der meisten Länder sehen Bedarfszuweisungen vor, die als Schuldenhilfen (Hilfen zum Haushaltsausgleich, Schuldendiensthilfen etc.) an Kommunen in einer prekären Haushaltslage vergeben werden können. Die Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen und diskretionär. Bedarfszuweisungen sind üblicherweise an Konsolidierungs-/Sanierungsaufgaben geknüpft.</p> <p>In jüngerer Vergangenheit legte die Mehrzahl der Länder spezifische Entschuldungsprogramme für Kommunen auf. Diese stellen zusätzliche Finanzmittel bereit, um Kommunen bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs oder dem Abbau von Schulden zu helfen, beim Schuldendienst zu entlasten, vereinzelt erfolgt auch eine (Teil-) Entschuldung. Der Empfang der Finanzhilfen ist an harte Konsolidierungsaufgaben gekoppelt und häufig mit einer strengeren Haushaltsaufsicht verknüpft. In den meisten Ländern erfolgte die Teilnahme freiwillig, Nordrhein-Westfalen sah für einzelne Kommunen auch eine pflichtige Teilnahme vor.</p>
England	Kein Bailout-Mechanismus.↓

Estland	Kommunen in einer Haushaltskrise können bei der Zentralregierung Schuldenhilfen beantragen. Um diese erhalten zu können, muss die Kommune einen Sanierungsplan erstellen, der aufzeigt, wie die Haushaltsprobleme überwunden werden sollen. Dieser muss von einer speziellen Kommission (bestehend aus Mitgliedern des Finanz- und des Innenministeriums) begutachtet und genehmigt werden, bevor etwaige Schuldenhilfen vergeben werden können. Die Bewilligung erfolgt somit auf Einzelfallbasis und ad hoc.
Finnland	Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten können bei der Zentralregierung Schuldenhilfen beantragen. Diese sind üblicherweise an harte Auflagen gebunden. So werden die Empfänger beispielsweise verpflichtet, Steuern zu erhöhen, Ausgaben zu kürzen oder Vermögensgegenstände zu veräußern. Manchmal wird die Bewilligung der Schuldenhilfen auch an Gemeindefusionen geknüpft. Zwischen 2006 und 2011 waren 36 Gemeinden davon betroffen, in 17 Fällen kam es hierbei zu Gebietsreformen.
Frankreich	Kein offizieller Bailout-Mechanismus, allerdings fand im Jahre 2016 eine Art Ad-hoc-Bailout statt. Angesichts zunehmenden finanziellen Drucks in einigen Departements und Überseeterritorien setzte die französische Regierung einen Sonderfonds auf, welcher diesen Gebietskörperschaften, die sich am Rande der Zahlungsunfähigkeit befanden, zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellte, um ihre Haushaltskrise zu überwinden. 170 Mio. Euro wurden einigen Departments in Kontinentalfrankreich und der Stadt Lyon zur Verfügung gestellt, 30 Mio. Euro den Überseeterritorien. Die Entscheidung über die Bewilligung der Mittel oblag dem Präfekten. Die Aufteilung der Mittel erfolgte nach Bedürftigkeit (Anteil an Empfängern von Sozialleistungen in Bezug auf Alter, Armut, Behinderung oder Arbeitslosigkeit). Der Empfang der Finanzhilfe war an keine spezifischen Bedingungen gekoppelt, insbesondere nicht an eine Rückzahlungspflicht.
Griechenland	Im Zuge der griechischen Staatsschuldenkrise der Jahre 2010 ff. wurde ein Bailout-Programm für überschuldete Kommunen aufgelegt. Ausstehende kommunale Schulden wurden von der nationalen Regierung übernommen. Im Gegenzug mussten die Kommunen eine strikte Haushaltskonsolidierung umsetzen und verpflichteten sich, zukünftig sämtliche Verbindlichkeiten fristgerecht zu bedienen, um ausstehende Schulden zu vermeiden. Außerdem wurden sie einer strikten Haushaltsaufsicht unterworfen, welche die lokale Autonomierechte erheblich einschränkt (z. B. Einstellungsstopp für Personal, Budgetvorgaben, strikte Umsetzungspläne, Berichtspflichten, weitgehende Kontrollrechte der Aufsichtsbehörden).
Irland	Kein Bailout-Mechanismus.↓



Italien	<p>In Italien gab es wiederholt Ad-hoc-Bailouts, die sich bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen lassen. Angesichts einer gravierenden Schuldenkrise auf lokaler Ebene erfolgte Ende der 1970er Jahre ein umfassender Bailout kommunaler Schulden. Die Zentralregierung übernahm kommunale Schulden, die vor 1977 eingegangen wurden und erhöhte die regulären Finanzzuweisungen an die Kommunen. Im Gegenzug wurden diese jedoch strengeren Fiskalregeln unterworfen.</p> <p>Auch in der Folgezeit kam es wiederholt zu Rettungsmaßnahmen für einzelne Städte, um deren Haushaltskrisen zu adressieren. Beispielsweise erhielt die Stadt Rom im Jahr 2008 eine außerplanmäßige Bedarfszuweisung von 500 Mio. Euro, im Jahr 2014 erneut eine Zuweisung in Höhe von 400 Mio. Euro, um eine drohende Zahlungsunfähigkeit zu vermeiden. Ebenfalls im Jahr 2008 erhielt die Stadt Catania eine Zuweisung in Höhe von 20 Prozent ihrer laufenden Ausgaben.</p> <p>Zwischen 2013 und 2015 fand eine massive Restrukturierung kommunaler Schulden statt. Kommunen erhielten von der Zentralregierung Darlehen in Höhe von 29 Mrd. Euro, um ausstehende Schulden beim privaten Sektor zurückzuzahlen. Durch die längere Rückzahlungsdauer (30 Jahre) und den günstigeren Zinssatz wurden die Zinsbelastungen der kommunalen Haushalte erheblich reduziert. Da diese Maßnahme an keine Auflagen geknüpft war, stellt dies eine Form eines nicht konditionalen Bailouts dar.</p>
Niederlande	<p>In den Niederlanden besteht ein formales Bailout-Verfahren. Kommunen, deren laufende Einnahmen nicht ausreichen, um ihre notwendigen Ausgaben zu decken, können bei der Zentralregierung Bedarfszuweisungen beantragen. Diese sind nicht zurückzuzahlen. Allerdings müssen sie über hinreichend hohe Steuersätze verfügen und die Haushaltsprobleme dürfen nicht durch fiskalisches Fehlverhalten verursacht worden sein. Die Mittel werden dem Kommunalen Finanzausgleich entnommen. Das Verfahren dauert üblicherweise drei bis vier Jahre und wird vom Innenministerium überwacht. Während dieser Phase wird die Kommune unter fiskalische Zwangsverwaltung gestellt, d. h. sie kann nicht eigenständig über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Die Kommune muss einen Konsolidierungsplan entwickeln und umsetzen. Dieser umfasst beispielsweise Einnahmeerhöhungen, Ausgabekürzungen, Einstellungsstopps für Personal oder eine Restrukturierung der Verbindlichkeiten. Insgesamt hat sich das Verfahren als recht erfolgreich herausgestellt. Profitierten im ersten Jahr des Verfahrens (1967) noch 15 Prozent aller niederländischen Kommunen von einem entsprechenden Bailout, waren es zwischen 1998 und 2014 nur noch zehn Kommunen. Seit 2014 sind nur zwei Fälle zu beobachten. Keine Anwendung findet das Verfahren auf Provinzen.</p> <p>Sind die Finanzprobleme jedoch durch unverantwortliche, riskante Haushaltsentscheidungen verursacht worden, erhält die antragstellende Kommune keine Bedarfszuweisung und kann somit nicht auf die Solidarität der übrigen Kommunen pochen, sondern allenfalls einen Kredit der Zentralregierung, der jedoch zurückzuzahlen ist.</p>
Österreich	<p>Keine formale Bailout-Verpflichtung, aber implizite Bailout-Erwartung zulasten der Länder. Im Falle einer Haushaltskrise können Kommunen Bedarfszuweisungen zur Unterstützung des Haushaltsausgleichs erhalten. Allerdings sind diese an Konsolidierungs- bzw. Sanierungspflichten geknüpft. Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen.</p>
Polen	<p>Seit 1999 stellt Zentralregierung einen Fonds bereit, aus dem Bedarfszuweisungen an überschuldete Kommunen vergeben werden können, um Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Etwaige Auflagen werden für jede Kommune individuell festgelegt. Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen. ↓</p>

Portugal	<p>Vor 2013 existierte keine kohärente Regelung für den Umgang mit kommunalen Haushaltskrisen. Vielmehr wurden bei finanziellen Schwierigkeiten von Fall zu Fall Sanierungspläne für einzelne Kommunen entwickelt, die in Einzelfällen auch mit einem Bailout einhergehen konnten.</p> <p>Das 2013 erlassene Gemeindefinanzgesetz postulierte eine No-Bailout-Klausel. Demnach ist die Zentralregierung nicht für kommunale Schulden haftbar und kann diese nicht übernehmen. Allerdings wird auch festgelegt, dass Kommunen mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten in ein Sanierungsverfahren eintreten können. Hierbei können sie zusätzliche Finanzmittel erhalten, um ihre Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Im Gegenzug müssen sie jedoch Konsolidierungsaufgaben erfüllen und unterliegen einer strengeren Haushaltsüberwachung.</p>
Schweden	<p>In Schweden existiert kein formeller Bailout-Mechanismus, allerdings wurden in der Vergangenheit fallweise Ad-hoc-Schuldenhilfen bereitgestellt, wenn Kommunen aufgrund äußerer Umstände (z. B. Wirtschaftskrisen, Erschütterungen des lokalen Arbeitsmarktes, Finanzprobleme bei kommunalen Unternehmen) in eine Haushaltskrise gerieten. Um die Hilfen zu erhalten, mussten Kommunen ein Haushaltskonsolidierungsprogramm umsetzen, z. B. Abgaben erhöhen, Ausgaben kürzen oder Vermögenswerte veräußern. Allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf diese Hilfen, vielmehr wurden Hilfsanträge in der Vergangenheit auch zurückgewiesen.</p> <p>Neben diesen Einzelfallmaßnahmen gab es auch strukturierte Bailout-Programme, beispielsweise nach der Einführung der Pflicht zur Vorlage eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2000, um den Kommunen den Übergang in das neue System zu erleichtern, oder nach dem Platzen einer Immobilienblase in den 1990er Jahren. Während von dem ersten Programm 36 Kommunen profitierten, kamen beim zweiten Programm 52 Kommunen in den Genuss der Hilfsmaßnahmen. Üblicherweise wurden die Kommunen verpflichtet, einen Sanierungsplan auszuarbeiten, dessen Umsetzung strikt durch staatliche Behörden kontrolliert wurde, um die Finanzhilfen zu erhalten.</p>
Schweiz	<p>Keine formale Bailout-Verpflichtung der Kantone. Diese sind nicht für kommunale Schulden haftbar. Vielmehr entlässt ein Bundesgesetz aus dem Jahre 1947 die Kantone aus jeglicher Bailout-Verpflichtung, solange sie nicht durch kantonale Rechtssetzung von dieser Vorgabe abweichen.</p> <p>Allerdings sehen die kantonalen Finanzausgleichsgesetze in 14 Kantonen einen Härteausgleich vor, solange die finanziellen Probleme einer Gemeinde exogen verursacht sind. In der Praxis betrifft dies nur eine kleine Anzahl an Fällen, über die jeweils individuell entschieden wird. Die Vergabe entsprechender Härtefall-Bedarfszuweisungen ist an Auflagen gebunden.</p>
Slowenien	Kein Bailout-Mechanismus.↓

Spanien	<p>Das 2012 erlassene Gesetz über Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit postuliert eine No-Bailout-Klausel. Demnach ist die Zentralregierung nicht für die Schulden subnationaler Gebietskörperschaften haftbar. Allerdings kann sie im Falle einer Haushaltsnotlage Liquiditätshilfen bereitstellen, sofern der Empfänger einen verbindlichen Sanierungsplan unterzeichnet, der öffentlich bekannt gemacht wird. Die Hilfen werden erst dann ausbezahlt, wenn der Empfänger diesen Plan umsetzt. Allerdings sind die entsprechenden Finanzhilfen an Auflagen gebunden: Die Kommune verpflichtet sich zu notwendigen Maßnahmen, um den Haushaltsausgleich wiederherzustellen und die Schuldenregeln wieder einzuhalten. Es wird ein konkreter Zeitplan entwickelt, wann welche Maßnahmen umzusetzen sind und wie die Umsetzung zu kontrollieren ist. Die Kommune muss regelmäßig über den Stand der Umsetzung berichten und unterwirft sich einer strikten Haushaltsüberwachung. Die Auszahlung der Finanzhilfen erfolgt in Raten. Verstöße gegen den Sanierungsplan werden konsequent sanktioniert.</p>
Tschechien	<p>In Tschechien existiert keine formale Bailout-Verpflichtung. Allerdings gab es einzelne Fälle kommunaler Bailouts, die jedoch recht selten waren. Diese wurden häufig auf Einzelfallbasis und ad hoc bewilligt. Am bekanntesten ist der Fall der Gemeinde Rokytnice, deren Schulden von der Tschechischen Konsolidierungsagentur übernommen wurden. Im Gegenzug wurde kommunales Vermögen veräußert und die Kommune verpflichtete sich, einen Teil der Schulden abzutragen. Auf die Rückzahlung von 50 Prozent der Schulden wurde schließlich verzichtet.</p>
Ungarn	<p>Existenz von Bedarfszuweisungen zur Abdeckung kommunaler Haushaltsdefizite/ Fehlbedarfe im Haushalt. Zwischen 1993 und 2013 stieg der Anteil der Kommunen, die entsprechende Zuweisungen erhielten, von 5 auf 61 Prozent. Diese sollten grundsätzlich als Schutz vor Bailouts im Sinne einer umfassenden Schuldenübernahme dienen. In Bezug auf die Übernahme von Schulden existiert keine formale Regulierung. Allerdings hat die Zentralregierung zwischen 2011 und 2014 in mehreren Schritten die gesamten Schulden der kommunalen Ebene übernommen, um eine Welle kommunaler Insolvenzen zu verhindern. Dies stellt somit einen Ad-hoc-Bailout dar, der jedoch an keine spezifischen Auflagen (z. B. Konsolidierungspflichten) geknüpft wurde. Parallel zu diesem Bailout fand jedoch eine umfassende Zentralisierung statt, bei der ein Großteil ehemals lokaler Aufgaben in den Kompetenzbereich der Zentralregierung übertragen wurde. Außerdem wurden die Kommunen dauerhaft einer strikten Haushaltsüberwachung unterworfen, welche die kommunale Haushaltsautonomie erheblich einschränkt. Insofern hatte der umfassende Bailout der kommunalen Schulden einen hohen Preis.</p>
<p>Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019   BertelsmannStiftung</p>	

## Impressum

### © Bertelsmann Stiftung 2020

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Phone +49 5241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### Verantwortlich

Dr. René Geißler

### Autoren

Dr. Christian Person  
wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Arbeitsbereich Öffentliche Verwaltung,  
Public Policy  
Technische Universität Darmstadt

Dr. René Geißler  
Senior Expert  
Programm LebensWerte Kommune

### Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

### Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld



### **Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

**Dr. René Geißler**  
Senior Expert  
Programm LebensWerte Kommune  
Telefon +49 5241 81-81467  
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)