

# Schuldenhilfen als Instrument zur Bekämpfung kommunaler Haushaltsprobleme – ein europaweiter Vergleich

Christian Person

In vielen Ländern weltweit verfügen Kommunen über Finanzautonomie. Sie können autonom Steuern erheben, Ausgaben tätigen oder Kredite aufnehmen. Das Recht, sich zu verschulden, birgt jedoch das Risiko, zahlungsunfähig zu werden. Insbesondere im Zuge der internationalen Finanzkrise 2007/2008 gerieten viele Kommunalhaushalte rund um den Globus in finanzielle Schieflagen, auch in Deutschland. Eine Möglichkeit, auf kommunale Haushaltskrisen zu reagieren, besteht in der Bereitstellung von Entschuldungshilfen. Vor diesem Hintergrund diskutiert der vorliegende Beitrag, inwiefern solche bailouts kommunaler Schulden ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung lokaler Haushaltsprobleme sein können. Hierzu werden in einem ersten Schritt Vorzüge und Schwachpunkte entsprechender Finanzhilfen aus theoretischer Sicht beleuchtet. Anschließend wird die Verbreitung und Ausgestaltung von Schuldenhilfen im europäischen Vergleich dargestellt. Auf dieser Basis werden Empfehlungen zur Gestaltung kommunaler bailouts abgeleitet.

## Einleitung

Seit Jahrzehnten kämpfen viele deutsche Städte und Gemeinden mit erheblichen Haushaltsproblemen. Als Konsequenz türmten sie immer größere Berge an Kassenkrediten auf. Insbesondere nach der globalen Finanzkrise verschärfte sich die finanzielle Lage dieser Kommunen nochmals spürbar, manche gerieten gar an die Grenze der Zahlungsfähigkeit. Haushalts-

notlagen sind daher in manchen Regionen der Bundesrepublik kein unbekanntes Phänomen mehr. Eine Reaktionsmöglichkeit auf solche Haushaltskrisen besteht in der Bereitstellung von Schuldenhilfen. Diesen Weg schlug die Mehrzahl der deutschen Bundesländer im Nachgang der Weltfinanzkrise ein.<sup>1</sup> Seit Mitte des vergangenen Jahres rückten entsprechende Finanzhilfen an die Kommunen auch auf die bundespolitische Agenda, nachdem die Bundesregierung am 10. Juli 2019 im Rahmen der föderalen Kommission zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine anteilige Übernahme kommunaler Kassenkredite ankündigte. Während dieser Schritt von manchen Ökonomen als notwendige Maßnahme zur Unterstützung finanz- und strukturschwacher Städte begrüßt wurde, warnten andere vor den damit verbundenen Risiken und Fehlanreizen.<sup>2</sup>

Der Umgang mit lokalen Haushaltskrisen ist kein auf Deutschland beschränktes Problem, sondern ein Phänomen, dem sich Staaten europaweit stellen müssen, die ihren kommunalen Gebietskörperschaften finanzielle Autonomierechte zugestehen.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag, inwiefern andere Staaten Haushaltsnotlagen auf kommunaler Ebene durch die Vergabe von Schuldenhilfen adressieren. Dabei soll evaluiert werden, ob Schuldenhilfen ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung kommunaler Haushaltsprobleme sein können und wie diese ausgestaltet sein müssen, um sowohl wirksam zu sein als auch Fehlanreize vermeiden zu können.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Kapitel werden aus theoretischer Perspektive Vor- und Nachteile kommunaler Schuldenhilfen diskutiert. Anschließend werden kurz die Erfahrungen der deutschen Länder mit entsprechenden Finanzhilfen präsentiert, bevor die Praxis in anderen EU-Ländern kurz skizziert dargestellt wird. Daran anknüpfend wird etwas ausführlicher das Fallbeispiel Niederlande erläutert, welches als best-practice-Beispiel für ein funktionierendes bailout-System auf kommunaler Ebene angesehen werden kann. Auf dieser Basis wird abschließend gefragt, was man aus den internationalen Erfahrungen lernen kann, insbesondere wie Schuldenhilfen



**Dr. Christian Person**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter im  
Arbeitsbereich  
„Öffentliche Verwaltung,  
Public Policy“ der TU  
Darmstadt.

- 1 Stolzenberg/Heinelt 2013; Person/Geißler 2020.
- 2 Greive 2019, S. 8.
- 3 Canuto/Liu 2013; Rodden/Eskeland/Litvack 2003.

ausgestaltet sein müssen, damit sie in der Praxis funktionieren.

### **Argumente für oder gegen eine kommunale Entschuldung**

Schuldenhilfen, im angelsächsischen Schrifttum auch unter dem Terminus bailouts geläufig, werden allgemein als Bereitstellung außergewöhnlicher Finanzzuweisungen durch eine übergeordnete Regierungsinstanz definiert, die notwendig sind, um auf eine unmittelbare Haushaltsnotlage einer Kommune zu reagieren. Entsprechende Haushaltskrisen werden durch suboptimale Haushaltsentscheidungen kommunaler Gebietskörperschaften hervorgerufen, da diese in der Praxis einer

die über deren Wohl und Wehe entscheidet. Daher wird in der ökonomischen Fachliteratur intensiv erörtert, welche Argumente für oder gegen bailouts sprechen.<sup>7</sup> Befürworter argumentieren, dass eine Entschuldung finanziell angeschlagener Kommunen erforderlich sei, um die Aufrechterhaltung des kommunalen Leistungsangebotes zu garantieren, auch wenn sich der Kommunalhaushalt in einer erheblichen Schieflage befindet. Essentielle öffentliche Leistungen sollen nicht dem Spardruck zum Opfer fallen.<sup>8</sup> Hierbei dürften entsprechende Finanzhilfen umso wahrscheinlicher sein, je wichtiger aus Sicht der öffentlichen Meinung die Aufgaben sind, die eine Gebietskörperschaft wahrnimmt (too-sensitive-to-fail-

Risikoprämie fordern. Die Vergabe von Schuldenhilfen trägt dazu bei, entsprechende negative fiskalische Externalitäten zu vermeiden.<sup>11</sup>

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund zugunsten eines bailouts wird darin gesehen, dass Kommunen oftmals nur begrenzte finanzielle Autonomie besitzen. Sie können ihre Einnahmesituation häufig kaum eigenständig an ihre Ausgabenbedarfe anpassen. Unter diesen Bedingungen erscheint es daher nicht gerechtfertigt, sie für ihre finanzielle Lage verantwortlich zu machen.<sup>12</sup>

Des Weiteren wird argumentiert, dass Regierungen in der Pflicht stehen, Eigentumsrechte zu achten und Vertragssicherheit zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund tragen sie Verantwortung dafür, die Gläubiger bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche aus Kreditverträgen gegenüber zahlungsunfähigen kommunalen Schuldnern zu unterstützen. Sollten sie sich hierzu nicht in der Lage sehen, erscheint es legitim, wenn übergeordnete Regierungsinstanzen die vertraglichen Verpflichtungen der Kommunen übernehmen.<sup>13</sup>

Schließlich werden auch politische Gründe für bailouts diskutiert. Die Vergabe von Schuldenhilfen erscheint als politisch zweckmäßig, wenn die betroffene Gebietskörperschaft groß ist und viele Wähler die Auswirkungen einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit spüren würden (too-big-to-fail-Hypothese). Ein bailout kann auch dann politisch oppor-

## **»Der Umgang mit lokalen Haushaltskrisen ist kein auf Deutschland beschränktes Problem, sondern ein Phänomen, dem sich Staaten europaweit stellen müssen, die ihren kommunalen Gebietskörperschaften finanzielle Autonomierechte zugestehen.«**

weichen Budgetbeschränkung<sup>4</sup> unterliegen. Diese Definition führt somit die finanzielle Schieflage auf eine endogene Ursache, das autonome haushaltspolitische Gebaren einer Kommune, zurück. Nicht erfasst von dieser Begriffsbestimmung sind Konstellationen, in denen der Kommunalhaushalt durch gemeindeexogene Ursachen (z.B. eine Naturkatastrophe) aus dem Gleichgewicht gerät.<sup>5</sup> Bei diesen Entschuldungsmaßnahmen handelt es sich daher um diskretionäre Entscheidungen höherer Regierungsebenen, die eine Kommune mit zusätzlichen Finanzmitteln versorgen, damit diese in der Lage ist, auch in einer schwierigen Finanzsituation ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen.<sup>6</sup>

Die Bereitstellung von Schuldenhilfen an Kommunen, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, stellt für diese eine wichtige Grundsatzentscheidung dar,

Hypothese).<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang wird angenommen, dass größere Städte mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von einem bailout profitieren dürften, da sie häufig zentralörtliche Leistungen für ihre Umlandgemeinden bereitstellen. Folglich würde eine Zahlungsunfähigkeit dieser Kommunen einen massiven Rückbau öffentlicher Leistungen bedingen. Von diesem wären nicht nur die Bürger des zentralen Ortes, sondern des gesamten Verflechtungsbereiches betroffen (too-big-to-fail-Hypothese).<sup>10</sup>

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass ein kommunaler Zahlungsausfall zu fiskalischen Ansteckungseffekten führen könnte und die Kreditrefinanzierungskosten der übrigen Gemeinden ansteigen. Da die Kreditgeber weitere Zahlungsausfälle erwarten müssten, würden sie die Bonität der kommunalen Schuldner schlechter einschätzen und höhere Kreditzinsen als

4 Darunter versteht man eine Situation, in der ein Akteur (der Agent) erwartet, dass er bei Vorliegen einer schwierigen Haushaltssituation von einem anderen Akteur (dem Prinzipal) finanziell unterstützt wird. Folglich besitzt der Agent keine Anreize zu einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik. Vgl. Pettersson-Lidbom 2010, S. 154.

5 Wildasin 2004, S. 253.

6 Baskaran 2017, S. 211; Rodden/Eskeland/Litvack 2003, S. 8.

7 Siehe zum Folgenden auch Person/Geißler 2020.

8 Rodden 2002, S. 671.

9 Von Hagen et al. 2000, S. 32.

10 Wildasin 1997.

11 Seitz 1999, S. 1; Brand 2013, S. 89.

12 Rodden/Eskeland/Litvack 2003, S. 11ff.

13 Rodden/Eskeland/Litvack 2003, S. 11.

tun sein, wenn relevante stakeholder betroffen wären, z.B. wenn eine Kommune politisch eng mit der übergeordneten Regierung verhandelt ist. Bei der politischen Kosten-Nutzen-Abwägung sind jedoch auch die fiskalischen Kosten einer Entschuldung relevant. Sind diese gering im Vergleich zu den politischen Kosten im Falle einer Verweigerung, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit eines bailouts (too-small-to-fail-Hypothese).<sup>14</sup>

Allerdings existieren auch gewichtige Argumente, die gegen bailouts sprechen, bergen diese doch auch beachtliche Risiken. Beispielweise monieren Kritiker, dass Entschuldungsmaßnahmen mit erheblichen finanziellen Kosten für die übergeordneten Regierungen einhergehen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die verschuldete Kommune hinreichend groß ist bzw. sich der Kommunalhaushalt in einer erheblichen Schieflage befindet.<sup>15</sup>

Darüber hinaus besteht die Gefahr massiver Fehlanreize (moral hazard-Problematik) auf Seiten der Gläubiger wie der Schuldner. Wenn öffentliche Schuldner davon ausgehen können, dass sie im Falle einer Haushaltsnotlage durch andere Gebietskörperschaften gerettet werden, besitzen sie geringere Anreize, eine verantwortungsvolle und sorgsame Haushaltswirtschaft zu betreiben.<sup>16</sup> Aus Sicht der Kommune reduziert die Möglichkeit eines bailouts den wahrgenommenen Preis der Kreditfinanzierung. Dadurch entstehen Anreize, sich zu überschulden.<sup>17</sup> Auch auf Seiten der Gläubiger ergeben sich Fehlanreize. Steht die Möglichkeit eines bailouts im Raum, besitzen die Kreditgeber geringere Anreize, die Kreditwürdigkeit der kommunalen Schuldner sorgfältig zu prüfen, da sie erwarten können, dass die vergebenen Kredite in jedem Fall zurückbezahlt werden. Eine unvorsichtige Vergabe risikoreicher Kredite wird somit nicht bestraft, sondern letztlich durch die Allgemeinheit der Steuerzahler subventioniert. Dies verhindert eine effiziente Allokation von Kapital.<sup>18</sup> Die Erwartung eines bailout stört die ordnungsgemäße Funktionsweise des Kapitalmarktmechanismus, da eine Zunahme der Verschuldung keine höheren Risikoprämien und Refinanzierungskosten hervorruft. Folglich können Kapitalmärkte nicht mehr als effiziente

Instrumente zur Erzwingung fiskalischer Disziplin fungieren.<sup>19</sup>

### **Schuldenhilfen in Deutschland – die Erfahrungen der Bundesländer**

Die kurze Synopse des wissenschaftlichen Diskurses zu bailouts verdeutlicht, dass vielfältige Argumente für oder gegen eine Bereitstellung kommunaler Schuldenhilfen existieren. Doch obwohl ernsthafte Bedenken gegen entsprechende Entschuldungsmaßnahmen bestehen, scheinen in der politischen Praxis die Vorzüge höher gewichtet zu werden, wie die Erfahrungen der deutschen Bundesländer zeigen. Die Bereitstellung von Bedarfswweisungen im Rahmen des kommunalen Fi-

haltslage nach der internationalen Finanzkrise schlug die Mehrzahl der Länder einen neuen Weg ein und entwickelte spezielle, zeitlich befristete Entschuldungsprogramme, die als einmalige Sonderhilfe gedacht waren.<sup>21</sup> Deren Ausgestaltung in Bezug auf Zielsetzung, Volumen und Reichweite divergierte zwischen den Ländern erheblich, je nach fiskalischem Problemdruck, dem daraus abgeleiteten Handlungsbedarf sowie den finanziellen Handlungsspielräumen des Landeshaushalts. Während sich manche Länder auf die Stabilisierung der Kommunalhaushalte konzentrierten und Zuweisungen zum Haushaltsausgleich (Stabilisierungs- / Konsolidierungshilfen) oder Zinshilfen vergaben, fokussierten sich andere auf den Abbau

**»Die Bereitstellung von Schuldenhilfen an Kommunen, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, stellt für diese eine wichtige Grundsatzentscheidung dar, die über deren Wohl und Wehe entscheidet.«**

nanzausgleichs (KFA) stellt seit jeher ein etabliertes Instrument der Länder dar, um Kommunen in Finanznot zu unterstützen. Allerdings war dieses Instrument nur für eine begrenzte Anzahl von Fällen konzipiert und kam angesichts der Ausbreitung kommunaler Haushaltsprobleme in Folge der Wiedervereinigung und steigender Fallzahlen zusehends an seine Grenzen. Der Gesamtumfang der Bedarfswweisungen stellte sich als zu gering heraus, um der wachsenden Anzahl betroffener Gemeinden gerecht zu werden und ihnen eine effektive Unterstützung zu gewähren. Die Länder reagierten mit einer Verschärfung der Empfangsaufgaben und immer kleineren Zuteilungen, mussten jedoch zunehmend einsehen, dass punktuelle Bedarfswweisungen nicht ausreichten, um flächendeckende Haushaltsprobleme in einzelnen Regionen zu lösen.<sup>20</sup>

Als Reaktion auf die massive Verschlechterung der kommunalen Haus-

von Schulden und vergaben Tilgungshilfen oder übernahmen einen Teil der kommunalen Kredite. Dabei handelte es sich jedoch stets um eine konditionale Unterstützung, d.h. die Schuldenhilfen wurden an Auflagen gekoppelt, um potentiellen Anreizproblematiken zu begegnen. Beispielsweise mussten sich die Empfänger verpflichten, Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen und ihre Haushalte strukturell zu konsolidieren. Im Falle einer partiellen Übernahme von Krediten durch das

14 Brand 2013, S. 90; Rodden/Eskeland/Litvack 2003, S. 16.

15 Brand 2013, S. 90.

16 Seitz 1999, S. 1.

17 Inman 2003, S. 36-37.

18 Brand 2013, S. 89.

19 Canuto/Liu 2013, S. 4.

20 Geißler 2009, S. 51ff.

21 Stolzenberg/Heinelt 2013.

Land müssen sich die Kommunen an der Rückzahlung der umgeschuldeten Kredite durch Entrichtung jährlicher Annuitäten beteiligen. Einzelne Länder machten auch Gemeindegebietsreformen zur Voraussetzung für den Empfang der Hilfen. Parallel wurde die Haushaltskontrolle durch die Aufsichtsbehörden intensiviert, um die Umsetzung des Konsolidierungskurses besser überwachen und im Zweifel durch Intervention von außen auch gegen Widerstände durchsetzen zu können.<sup>22</sup> Alles in allem versuchte man, durch möglichst unattraktive Bedingungen dafür zu sorgen, dass die Inanspruchnahme der Schuldenhilfen für die Empfänger schmerzhaft war. Dadurch sollte ein Abschreckungseffekt erzeugt und die Kommunen dazu gebracht werden, in Zukunft eine sorgsame Haushaltspolitik zu betreiben und sich nicht leichtfertig erneut in eine entsprechende Lage zu bringen.<sup>23</sup>

Grundsätzlich führten die Programme zu einer rigorosen Austeritätspolitik, die durchaus Früchte trug. So konnten in vielen teilnehmenden Kommunen Haushaltsdefizite abgebaut und ein Anstieg der Kassenkredite gestoppt werden. Allerdings wurden diese budgetären Erfolge teuer erkauft. Die Sparmaßnahmen betrafen überproportional die Investitionsausgaben, wodurch sich der Rückstand bei den Investitionen zu den übrigen Kommunen weiter vergrößerte.<sup>24</sup> Auch die Steuerbelastung der Bürger im Rahmen der Grundsteuer stieg erheblich an.<sup>25</sup> Beide Trends wirken sich negativ auf die langfristigen Entwicklungschancen der betroffenen Kommunen aus. Noch gravierender ist jedoch, dass die Entwicklungsdynamik bei den Sozialausgaben, eine zentrale Ursache für die kommunalen Haushaltsprobleme, durch die Schuldenhilfen nicht eingedämmt wurde.

Neben den fiskalischen Kollateralschäden zeigen sich auch negative Begleiterscheinungen für die Kommunalpolitik. Der Empfang der Schuldenhilfen geht mit massiven Einschränkungen lokaler Autonomie einher, da sich die Kommunen zu langfristigen Konsolidierungsprozessen verpflichten, die ihre zukünftigen Handlungsspielräume erheblich einschränken und damit Generationen lokalpolitischer Akteure binden, die weder die Haushaltskrise verursacht haben noch über die

umzusetzenden Konsolidierungsschritte mitentscheiden konnten. Da die entsprechenden Maßnahmenpakete zudem das Ergebnis intransparenter Verhandlungsprozesse zwischen Aufsichtsbehörden und Kommunalverwaltung waren, ist aus Sicht des Wählers unklar, wer die Verantwortung trägt. Dies erschwert die Verantwortungszuschreibung und unter-

bailouts und sind somit an Auflagen geknüpft.

Die Ausgestaltung kommunaler Schuldenhilfen variiert zwischen den Staaten jedoch erheblich, wie Tabelle 2 verdeutlicht. In Bezug auf die Rechtsgrundlagen zeigt sich, dass in manchen Staaten die Bereitstellung von Schuldenhilfen ohne spezial-

## **»Als Reaktion auf die massive Verschlechterung der kommunalen Haushaltslage nach der internationalen Finanzkrise schlug die Mehrzahl der Länder einen neuen Weg ein und entwickelte spezielle, zeitlich befristete Entschuldungsprogramme, die als einmalige Sonderhilfe gedacht waren.«**

minierte die demokratische Legitimation dieser Maßnahmen.<sup>26</sup> Außerdem drohen bei Nichteinhaltung der Vorgaben drakonische Strafen bis hin zur Einsetzung eines Staatskommissars, welche einen massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellen.<sup>27</sup>

### **Kommunale Schuldenhilfen im europäischen Vergleich**

Mit dem eingeschlagenen neuen Kurs stellt Deutschland international jedoch keinen Sonderfall dar. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, sieht die Mehrzahl der analysierten Länder (17 von 21) die Bereitstellung von Schuldenhilfen an finanziell angeschlagene Kommunen vor. Lediglich für vier Staaten (England, Irland, Schweiz und Slowenien) ließen sich entsprechende Instrumente nicht nachweisen.<sup>28</sup> Zwar postulieren die Rechtsordnungen der betrachteten Länder üblicherweise keine formale bailout-Verpflichtung übergeordneter Regierungsinstanzen. Allerdings wird implizit davon ausgegangen, dass sie Kommunen in finanzieller Not durch diskretionäre Finanzhilfen unterstützen und gegebenenfalls einen Teil ihrer Kredite übernehmen. Diese Unterstützungsmaßnahmen erfolgen i.d.R. als konditionale

gesetzliche Normierung erfolgt. Vielmehr handelt es sich bei ihnen um diskretionäre Politikmaßnahmen auf Basis des Haushaltsplans, die eine schnelle Reaktion auf individuelle Bedarfslagen und plötzlich auftretende Haushaltskrisen ermöglichen sollen. Andere Staaten regeln Schuldenhilfen im Rahmen des etablierten Finanzausgleichsrechts oder dem allgemeinen Haushalts- und Aufsichtsrecht. Hierbei stellen diese Finanzhilfen ein potentielles Element gesetzlich vorgeschriebener Haushaltssanierungsverfahren dar, wenn Kommunen die Vorgaben des Gemeindehaushaltsrechts verletzen. In Einzelfällen legen die

22 Zur Anpassung der Aufsichtsstrukturen und -prozesse im Rahmen der Entschuldungsprogramme, siehe Person/Zabler 2017; Zabler/Person/Ebinger 2016.

23 Person/Geißler 2020.

24 Boettcher et al. 2018, S. 595-596.

25 Rappen 2017, S. 27-28.

26 Stolzenberg/Heinelt 2013, S. 473.

27 Holtkamp/Fuhrmann 2014.

28 Die Schweiz stellt einen Sonderfall dar, da die kantonalen Finanzausgleichsgesetze einen Härtefallausgleich vorsehen. Demnach können Kommunen in einer Haushaltsnotlage Bedarfszuweisungen erhalten, allerdings nur, wenn die Haushaltsprobleme durch exogene Ursachen hervorgerufen wurden.

Land	Bailout möglich?
Belgien	Ja
Bulgarien	Ja
Dänemark	Ja
Deutschland	Ja
England	Nein
Estland	Ja
Finnland	Ja
Frankreich	Ja
Griechenland	Ja
Irland	Nein
Italien	Ja
Niederlande	Ja
Österreich	Ja
Polen	Ja
Portugal	Ja
Schweden	Ja
Schweiz	[Nein]
Slowenien	Nein
Spanien	Ja
Tschechische Republik	Ja
Ungarn	Ja

Tab. 1: Überblick über kommunale bailouts im internationalen Vergleich (Eigene Darstellung auf Basis von Geißler/Hammerschmid/Raffer 2019)

Staaten auch spezielle, temporäre Sonderprogramme mit einer spezifischen gesetzlichen Grundlage auf (analog zu den Entschuldungsprogrammen der deutschen Bundesländer). Dadurch sollen zeitlich begrenzte, aber flächendeckend auftretende Haushaltsprobleme auf der kommunalen Ebene adressiert werden. Schuldenhilfen können somit entweder diskretionäre ad hoc-Maßnahmen, befristete Aktionsprogramme oder dauerhafte Instrumente des Haushalts- und Finanzausgleichs darstellen, die entweder lediglich auf spezifische Einzelfälle oder eine größere Anzahl von Kommunen angewendet werden.

Im folgenden werden die Länder, sowie die Ausgestaltung der jeweiligen Schuldenhilfen dargestellt:

- **Belgien:** In der Region Brüssel können Gemeinden zur Überwindung von Haushaltskrisen Finanzhilfen aus einem Sonderfonds beantragen. In Wallonien können finanziell angeschlagene Kommunen spezielle Zuweisungen beantragen, um den Haushaltsausgleich und die fristgerechte Rückzahlung von Krediten sicherzustellen. Im Gegenzug wird die Möglichkeit der Kreditaufnahme eingeschränkt und die Haushaltsüberwachung intensiviert. Zudem ist ein Sanierungsplan umzusetzen.

- **Bulgarien:** Bis 2014 Regelung durch Erlass: Kriterien und Konditionen von Schuldenhilfen wurden jährlich durch Ministerrat festgelegt. Seit 2014 Regelung durch Gesetz (Verfahren zur Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit): Finanziell angeschlagene Kommunen werden einer strengen Haushaltsaufsicht unterworfen und müssen einen Sanierungsplan umsetzen. Zur Unterstützung können sie zinslose Darlehen und Zuweisungen erhalten.
- **Dänemark:** Wenn Kommunen haushaltsrechtliche Vorgaben verletzen, werden sie einer strikten Haushaltsüberwachung unterworfen. Während dieses Verfahrens sind sie temporär von der Haushaltsausgleichspflicht befreit, müssen jedoch Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen. Zur Unterstützung können sie von der Regierung Zuweisungen erhalten. Neben diesem formalen Verfahren gab es einen ad hoc bailout (Gemeinde Farum).
- **Estland:** Im Falle einer Haushaltskrise können Kommunen Schuldenhilfen beantragen. Hierbei müssen sie einen Sanierungsplan erstellen, der von einer Kommission begutachtet wird. Erst nach der Genehmigung werden Schuldenhilfen vergeben. Die Bewilligung erfolgt auf Einzelfallbasis und ad hoc.

- **Finnland:** Finanziell angeschlagene Kommunen können bei der Regierung Schuldenhilfen beantragen. Diese sind an Auflagen geknüpft (z.B. Steuererhöhungen, Ausgabekürzungen, Veräußerung von Vermögen, Gemeindefusionen).
- **Frankreich:** Kein offizieller bailout-Mechanismus. Im Jahr 2016 fand allerdings ein ad hoc bailout statt: die Regierung gewährte einigen Departements, die sich am Rande der Zahlungsunfähigkeit befanden, Schuldenhilfen. Die Aufteilung der Mittel erfolgte nach Bedürftigkeitskriterien, die Bewilligung oblag dem Präfekten. Die Finanzhilfen waren an keine Bedingungen geknüpft.
- **Griechenland:** Während der Staatsschulden-Krise ab 2010 wurde ein bailout-Programm für überschuldete Kommunen aufgelegt. Die Regierung übernahm ausstehende kommunale Schulden. Im Gegenzug verpflichteten sich die Kommunen zur Umsetzung einer strikten Haushaltskonsolidierung und zukünftig zur fristgerechten Bedienung sämtlicher Verbindlichkeiten. Parallel wurde die Haushaltsaufsicht verschärft (Budgetvorgaben, Berichtspflichten, strikte Umsetzungspläne, weitergehende Kontrollrechte).
- **Italien:** In Italien gab es wiederholt ad hoc bailouts. Beispielsweise übernahm die Zentralregierung Ende der 1970er im Zuge eines umfassenden bailouts kommunale Schulden und erhöhte gleichzeitig die regulären Zuweisungen. Im Gegenzug wurden Kommunen strengeren Fiskalregeln unterworfen. Auch in der Folgezeit gab es mehrmals Rettungsmaßnahmen für einzelne Städte (z.B. Rom, Catania). Zwischen 2013 und 2015 erfolgte eine umfassende Restrukturierung kommunaler Schulden. Kommunen erhielten von der Regierung Darlehen, um ausstehende Schulden beim privaten Sektor zurückzuzahlen. Aufgrund der längeren Rückzahlungsdauer und dem günstigeren Zinssatz reduzierten sich die Zinsbelastungen der Kommunen erheblich. Die Maßnahme erfolgte ohne Auflagen.
- **Österreich:** Kommunen in einer Haushaltskrise können Bedarfzuweisungen zum Haushaltsausgleich erhalten. Diese sind an Konsolidierungspflichten

geknüpft. Die Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen.

- **Polen:** Seit 1999 stellt die Regierung einen Fonds bereit, aus dem Bedarfzuweisungen zum Haushaltsausgleich vergeben werden können. Auflagen sind möglich und werden gemeindeindividuell festgelegt. Die Entscheidung erfolgt einzelfallbezogen.
- **Portugal:** Bis 2013: Keine kohärente Regelung für den Umgang mit kommunalen Haushaltskrisen. Vielmehr wurden fallweise Sanierungspläne für einzelne Kommunen entwickelt. Diese konnten in Einzelfällen mit bailouts einhergehen. Seit 2013: Das Gemeindefinanzgesetz postuliert eine no-bailout-Klausel. Folglich ist die Zentralregierung nicht für kommunale Schulden haftbar. Das Gesetz sieht allerdings vor, dass finanziell angeschlagene Kommunen in ein Sanierungsverfahren eintreten können. Dabei ist der Empfang zusätzlicher Finanzmittel zur Unterstützung des Konsolidierungskurses möglich. Diese sind jedoch an Konsolidierungsaufgaben und eine strengere Haushaltsüberwachung gekoppelt.
- **Schweden:** Kein formaler bailout-Mechanismus, allerdings fallweise diskretionäre Bereitstellung von Schuldenhilfen, wenn Kommunen aufgrund exogener Schocks (z.B. Wirtschaftskrisen, Finanzprobleme kommunaler Unternehmen) in Haushaltsnotlage gerieten. Schuldenhilfen waren an Umsetzung von Sanierungsplänen gekoppelt (z.B. Abgabenerhöhung, Ausgabenkürzung, Veräußerung von Vermögenswerten). Ein Rechtsanspruch existiert nicht. Außerdem gab es anlassbezogen strukturierte bailout-Programme, z.B. nach der Einführung der Pflicht zur Vorlage ausgeglichener Haushalte oder dem Platzen der Immobilienblase Anfang der 1990er. Der Empfang der Schuldenhilfen war an die Umsetzung von Sanierungsplänen und eine striktere Haushaltskontrolle geknüpft.
- **Spanien:** Seit 2012 existiert eine no-bailout-Klausel, so dass die Zentralregierung nicht für die Schulden subnationaler Gebietskörperschaften haftet. Im Falle einer Haushaltsnotlage ist die Bereitstellung von Schuldenhilfen möglich. Diese sind an die Umsetzung eines Sanierungsplans gekoppelt, der klar vorgibt, wann welche Maßnahmen

umzusetzen sind und wie die Umsetzung zu kontrollieren ist. Die Kommune muss regelmäßig über die Umsetzung berichten und wird einer strengeren Haushaltskontrolle unterworfen. Die Auszahlung der Schuldenhilfe erfolgt in Raten, Verstöße gegen den Sanierungsplan werden konsequent sanktioniert.

- **Tschechien:** Kein formaler bailout-Mechanismus. Dennoch gab es vereinzelt Fälle kommunaler bailouts, die diskretionär bewilligt wurden. Am bekanntesten ist der Fall der Gemeinde Rokytnice, deren Schulden von einer staatlichen Behörde übernommen wurden. Im Gegenzug verpflichtete sich die Kommune zur Veräußerung von Vermögenswerten, um einen Teil der Schulden abzutragen. 50% der Schulden wurden der Kommune erlassen.
- **Ungarn:** Existenz von Bedarfzuweisungen zum Haushaltsausgleich. Sollte der Notwendigkeit einer umfassenden Schuldenübernahme vorbeugen. Anteil der Empfänger stieg zwischen 1993 und 2013 massiv an (von 5 auf 61%). Zwischen 2011 und 2014 übernahm die Zentralregierung zur Verhinderung von Kommunalinsolvenzen in mehreren Schritten die gesamten Schulden der Kommunen. Dieser ad hoc bailout war an keine Auflagen gebunden. Parallel erfolgte eine umfassende Zentralisierung, ein Großteil kommunaler Aufgaben fiel in den Kompetenzbereich der Zentralregierung. Außerdem wurde die Haushaltsautonomie erheblich eingeschränkt und die Kommunen dauerhaft einer strikten Haushaltskontrolle unterworfen.

Wie die Rechtsgrundlagen können auch die konkreten Ursachen für die Vergabe von Schuldenhilfen vielfältiger Natur sein. In manchen Fällen stellen sie eine Reaktion auf umfassende ökonomische Krisen dar, die sich flächendeckend negativ auf die kommunale Haushaltslage auswirken wie beispielsweise das Platzen der Immobilienblase in Schweden Anfang der 1990er oder die globale Finanzkrise 2007/2008. In anderen Fällen sollen sie den Kommunen den Umstieg auf ein neues Regulierungssystem erleichtern oder schnelle Reaktionen auf individuelle Haushaltsnotlagen ermöglichen.

Grundsätzlich ermöglicht die Vergabe von Schuldenhilfen die Verfolgung diverser Ziele. Entsprechende Finanzhilfen können dazu genutzt werden, den Haushaltskonsolidierungsprozess zu unterstützen und den Kommunen zu helfen, den Haushaltsausgleich wiederherzustellen, sie gezielt bei den Zinsausgaben zu entlasten oder ihre Schuldenlast zu reduzieren. Je nach Zielsetzung finden unterschiedliche Instrumente Anwendung: Zuweisungen zum Haushaltsausgleich, Zuweisungen für den Zinsdienst, niedrig verzinst oder zinsfreie Darlehen, Garantien und Bürgschaften für Kredite, Tilgungshilfen, Umschuldungen / Restrukturierungen von Krediten oder die (partielle) Übernahme von Schulden.

Die Anspruchsberechtigung ist ebenfalls zwischen den Ländern recht unterschiedlich ausgestaltet. Während sich in manchen Ländern der Anspruch auf Schuldenhilfen aus der Verletzung haushaltsrechtlicher Vorgaben (z.B. Haushaltsausgleichsgebot, Grenzwerte für spezifische Kreditkategorien) ergibt, nutzen andere Staaten ausgeklügelte fiskalische Kennzahlensysteme, die nicht nur die haushaltsrechtlichen Vorgaben berücksichtigen, sondern weitere einnahme- und ausgabeorientierte Kennziffern miteinbeziehen. Des Weiteren lassen sich Unterschiede feststellen, ob Schuldenhilfen automatisch oder auf Antrag gewährt werden bzw. ob die Inanspruchnahme freiwillig erfolgt oder ob einzelne Kommunen dazu verpflichtet werden können.

Schließlich kann man auch beobachten, dass Schuldenhilfen meist mit spezifischen Auflagen verknüpft werden. Dadurch sollen Fehlanreize durch die Existenz bzw. die konkrete Inanspruchnahme solcher Finanzhilfen vermieden werden. So werden Entschuldungsmaßnahmen oftmals an die Pflicht zur Ausarbeitung und Durchführung eines Haushaltskonsolidierungsprogramms bzw. die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen (z.B. Steuererhöhungen, Ausgabekürzungen, Veräußerung von Vermögenswerten) geknüpft. Zudem werden die Empfänger entsprechender Finanzhilfen häufig einer strikten Haushaltsaufsicht unterworfen und unterliegen strengeren Berichts- und Kontrollpflichten. Vereinzelt werden Kommunen auch zu Gebietsreformen ge-

zwungen. Diese Auflagen dienen in erster Linie dazu, einen Abschreckungseffekt zu generieren, um eine leichtfertige Inanspruchnahme zu verhindern. Gleichzeitig sollen Kommunen dazu gebracht werden, eine verantwortungsbewusste, nachhaltige Haushaltswirtschaft zu betreiben.

### **Das institutionalisierte Bailout-System der Niederlande – ein best-practice-Beispiel**

Ein besonders interessantes Fallbeispiel stellen die Niederlande dar, da es ihnen offensichtlich gelingt, die mit der Vergabe von Schuldenhilfen einhergehenden Anreizproblematiken erfolgreich in den Griff zu bekommen.<sup>29</sup> In den Niederlanden existiert seit vielen Jahren ein institutionalisiertes bailout-Verfahren. Kommunen, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, weil sie trotz der Festsetzung hinreichend hoher Steuersätze dauerhaft nicht genügend Einnahmen generieren, um ihre notwendigen Ausgaben zu bestreiten, können bei der Zentralregierung Schul-

stützungsleistungen. Erstens müssen die betroffenen Kommunen über hinreichend hohe, über dem Nivellierungshebesatz des KFA liegende Steuersätze verfügen, d.h. ihre schwierige Finanzsituation darf nicht durch eine defizitäre, wenig ambitionierte Einnahmepolitik bedingt sein. Zweitens dürfen die Haushaltsprobleme nicht durch fiskalisches Fehlverhalten, mithin unverantwortliche, riskante Haushaltsentscheidungen verursacht worden sein. Ist letzteres der Fall, kann die Kommune nicht auf die interkommunale Solidarität pochen und erhält keine Schuldenhilfen, sondern allenfalls einen Kredit der Zentralregierung, der jedoch wieder zurückzahlen ist.<sup>30</sup> Ob eine Kommune Schuldenhilfen erhält, entscheidet die Zentralregierung, wobei sie die Empfehlungen der verantwortlichen Provinzregierung, von Spezialisten aus dem Innenministerium sowie einem unabhängigen Fiskalrat berücksichtigt.

Auf den ersten Blick sollte man meinen, dass ein institutionalisiertes bailout-

wie sich diese offensichtliche Anomalie erklären lässt.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der konkreten Ausgestaltung des bailout-Verfahrens. Wenn eine niederländische Kommune einen bailout beantragt, wird sie unter fiskalische Zwangsverwaltung gestellt und ihre Finanzautonomie temporär stark beschnitten. Das Verfahren dauert üblicherweise 3-4 Jahre und wird vom Innenministerium überwacht. In dieser Zeit darf die Kommune nicht eigenständig über Einnahmen oder Ausgaben entscheiden. Insbesondere darf sie keine neuen Aufgaben begründen oder zusätzliche Maßnahmen ergreifen, die Geld kosten. Auch Abgaben- / Steuersenkungen, welche die Einnahmeseite belasten, sind nicht ohne weiteres möglich. Ausnahmen hiervon müssen explizit von der Zentralregierung genehmigt werden. Vielmehr verpflichtet sich die Kommune dazu, einen Konsolidierungsplan zu entwickeln und umzusetzen, mithin einem strikten Austeritätskurs zu folgen. Hierzu gehören beispielsweise massive Erhöhungen von Gebühren und Steuern, Leistungskürzungen oder Einstellungsstopps für neues Personal. Das Ergebnis ist eine faktische politische Impotenz, da die Lokalpolitiker aufgrund des ihnen auferlegten fiskalpolitischen Korsetts weitgehend handlungsunfähig sind und keine eigenständigen politischen Gestaltungsspielräume mehr haben. Statt eigene politische Akzente setzen und ihre politischen Programmatiken umsetzen zu können, sind sie dazu verdammt, den Mangel zu verwalten, zumindest temporär.

**»Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der konkreten Ausgestaltung des bailout-Verfahrens. Wenn eine niederländische Kommune einen bailout beantragt, wird sie unter fiskalische Zwangsverwaltung gestellt und ihre Finanzautonomie temporär stark beschnitten.«**

denhilfen beantragen, um ihre Haushaltsprobleme zu überwinden. Die entsprechenden Finanzhilfen werden vorab jenem Fonds entnommen, aus dem allgemeine Zuweisungen an die Kommunen geleistet werden. Ein bailout reduziert somit die Finanzmasse, die für Fiskaltransfers an die Gemeinden zur Verfügung steht, so dass de facto die anderen Kommunen, nicht die übergeordneten Regierungsinstanzen, die Kosten des bailouts tragen. Grundsätzlich müssen die Schuldenhilfen auch nicht zurückgezahlt werden. Allerdings existieren zwei Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Unter-

System die Gefahr massiver Fehlanreize bergen sollte. Allerdings scheint dies in den Niederlanden nicht der Fall zu sein. Bailouts sind seltene Ereignisse, die gewährten Summen insgesamt überschaubar. Während 1967 noch 15% der Kommunen von einem bailout profitierten, lag die Zahl der Empfänger zwischen 1998 und 2014 nur noch bei zehn Kommunen. Seit 2014 ließen sich nur zwei Fälle beobachten. Dies wirft die Frage auf, warum sich in der Realität die von der ökonomischen Fachliteratur prognostizierten moral-hazard-Probleme nicht einstellten und

Grundsätzlich hat dieses System mehrere Vorteile. Die Möglichkeit, Schuldenhilfen an Kommunen zu vergeben, gewährleistet die dauerhafte Bereitstellung öffentlicher Leistungen, auch in Zeiten einer Haushaltskrise. Gleichzeitig besitzen die Gläubiger der kommunalen Schuldner die Gewissheit, dass ihre Kredite mit hoher Wahrscheinlichkeit zurückgezahlt werden. Dies führt zu niedrigeren Kreditfinanzierungskosten der kommunalen

<sup>29</sup> Zum Folgenden siehe insbesondere Allers 2015.

<sup>30</sup> Raffer 2019, S. 163.

Ebene und einer schnellen, unkomplizierten Verfügbarkeit von Krediten, was eine effiziente kommunale Haushaltswirtschaft ermöglicht. Zudem verhindert die Ausgestaltung des bailout-Verfahrens Fehlanreize auf Seiten der Kommunen. Die Auflagen bei Inanspruchnahme der Schuldenhilfe sind ausreichend unattraktiv, um die Kommunen davon abzuhalten, das System auszunutzen und sich leichtfertig zu verschulden. Der mit einem bailout verbundene drohende Verlust der finanziellen Handlungsautonomie entfaltet einen hinreichenden Abschreckungseffekt und

Sicht der potentiellen Empfänger möglichst unattraktiv und schmerzhaft sein, um eine leichtfertige Nutzung dieses Instruments zu verhindern. Entsprechende Entschuldungsmaßnahmen sollten daher nur selektiv bereitgestellt, als einmalige Rettungsmaßnahmen konzipiert und an strikte Konsolidierungsaufgaben gebunden werden, die massive Eigenanstrengungen der Nutznießer erfordern, wie dies im internationalen Kontext üblicherweise geschieht. So können die Empfänger von Schuldenhilfen beispielsweise im Rahmen von Sanierungsplänen dazu verpflichtet

der Inanspruchnahme von Schuldenhilfen, so dass die Empfänger schon im Vorhinein wissen, unter welchen Bedingungen diese Hilfen beantragt werden können und mit welchen Konsequenzen dies für sie persönlich verbunden ist, was Erwartungssicherheit für alle Beteiligten schafft und Ungleichbehandlungen erschwert. Sondern auch die Dokumentation und strategische Kommunikation entsprechender bailouts gegenüber der Öffentlichkeit, wie sie beispielsweise in einigen skandinavischen Ländern praktiziert wird. Hierbei werden Listen geführt und auch in den Medien publiziert, die dokumentieren, welche Kommunen Finanzhilfen erhalten haben. Das damit einhergehende naming und shaming schafft Transparenz in Bezug auf fiskalisches Fehlverhalten einzelner Kommunen und versetzt die Bürger in die Lage, die lokalpolitischen Entscheidungsträger bei den nächsten Kommunalwahlen für eine schlechte fiskalische Performanz ihrer Gemeinde zur Rechenschaft zu ziehen und an der Wahlurne abzustrafen. Gleichzeitig entfaltet dieses Vorgehen einen Abschreckungseffekt und sollte neben den harten Empfangsaufgaben dazu beitragen, dass Schuldenhilfen nicht leichtfertig in Anspruch genommen werden, da kommunale Verantwortungsträger die damit verbundene Blöße und schlechte publicity zu vermeiden suchen. Die drohende Stigmatisierung in der Öffentlichkeit kann somit dazu beitragen, Fehlanreize zu begrenzen.

**»Entsprechende Entschuldungsmaßnahmen sollten daher nur selektiv bereitgestellt, als einmalige Rettungsmaßnahmen konzipiert und an strikte Konsolidierungsaufgaben gebunden werden, die massive Eigenanstrengungen der Nutznießer erfordern.«**

setzt Anreize für eine vorsichtige, sorgsame Haushaltspolitik. Fiskalisch unverantwortliche Verhaltensweisen werden somit nicht dadurch belohnt, dass eine andere öffentliche Gebietskörperschaft die Zeche übernimmt.

**Lehren aus dem internationalen Vergleich**

Die Vergabe von Schuldenhilfen an Kommunen, die sich in einer schwierigen Haushaltslage befinden, sind kein deutsches Spezifikum, sondern auch international eingeübte Praxis. Dabei muss die Bereitstellung entsprechender Finanzhilfen nicht zwangsläufig zu den in der einschlägigen Fachliteratur geäußerten Fehlanreizen führen. Der Schlüssel zur Vermeidung der üblicherweise mit einem bailout in Verbindung gebrachten moralhazard-Probleme liegt in der adäquaten Ausgestaltung des Verfahrens. Grundsätzlich müssen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Schuldenhilfen aus

werden, Leistungen zurückzufahren und Ausgaben zu kürzen, Steuern und Gebühren zu erhöhen, bestimmte Performanz-Kriterien einzuhalten oder sich Leistungsvergleichen und Benchmarking-Prozessen zu unterwerfen, um wechselseitiges Lernen und eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu ermöglichen. Zudem sollte stets gewährleistet sein, dass die Rettungsmaßnahmen eine ultima ratio darstellen, die erst dann Anwendung findet, wenn alle übrigen Möglichkeiten der Problemlösung zuvor ausgeschöpft wurden. Außerdem ist sicherzustellen, dass die Ursachen der Haushaltskrise effektiv adressiert und einer permanenten Problemlösung zugeführt werden.<sup>31</sup>

Neben der Existenz harter Empfangsaufgaben scheint auch die Gewährleistung einer hohen Transparenz des Verfahrens eine wichtige Bedingung für dessen Erfolg zu sein. Dies umfasst nicht nur die Festlegung klarer Zugangskriterien und die Formulierung spezifischer Auflagen im Falle

Bei Vorliegen einer weichen Budgetbeschränkung können zeitlich begrenzte, strukturierte bailout-Programme im Falle einer richtigen Ausgestaltung auch einen ersten Schritt auf dem Pfad hin zu härteren Budgetgrenzen darstellen. Sie bieten die Möglichkeit, hierarchische Kontrollmechanismen zu intensivieren und institutionelle Reformen anzustoßen, welche erneute Haushaltsnotlagen präventiv verhindern. Allerdings setzt dies eine effektive Umsetzung des neuen Aufsichtsregimes voraus<sup>32</sup>. Gleichzeitig können sie ein Signal senden, dass entsprechende Hilfsmaß-

31 Junkernheinrich 2011, S. 120-121; Baskaran 2017, S. 210.

32 Zu Problemen einer effektiven Umsetzung der Haushaltsaufsicht siehe Ebinger et al. 2018 und Ebinger/Person/Zabler 2019.

nahmen mit schmerzhaften Eingriffen verbunden sind, um dadurch einen Abschreckungseffekt zu bewirken und zu signalisieren, dass das Spiel zukünftig anders gespielt wird als in der Vergangenheit.<sup>33</sup>

Insbesondere das Fallbeispiel Niederlande hat verdeutlicht, dass ein institutionalisiertes bailout-System mit klar formulierten Anforderungen und Konsequenzen durchaus auch langfristig funktionieren kann. Möglicherweise funktioniert es sogar besser als ein System mit einer offiziellen no-bailout-Klausel. Letztere leiden häufig an einem Glaubwürdigkeitsproblem. Die relevanten Akteure hegen oftmals eine implizite bailout-Erwartung und rechnen damit, dass im Fall der Fälle die übergeordneten Regierungsinstanzen eine Kommune nicht in die Zahlungsun-

Abschließend sind jedoch einige Einschränkungen zu nennen. Erstens sind kommunale bailouts kein Allheilmittel für die Lösung struktureller Probleme des Gemeindefinanzsystems. Zwar kann die Vergabe von Schuldenhilfen und die oftmals damit einhergehende Verpflichtung zur Ausarbeitung und Umsetzung von Sanierungsplänen dazu beitragen, eine strukturelle Haushaltskonsolidierung einzuleiten und endogene, durch lokale Fehlentscheidungen begründete Ursachen kommunaler Haushaltsprobleme (z.B. suboptimale Haushaltsentscheidungen, teure Prestige-Projekte von zweifelhaftem Nutzen, eine unvorsichtige, verschwenderische Budgetpolitik im Allgemeinen) zu bekämpfen. Sind die Finanzprobleme der Kommunen

nen, da entweder auf die Solidarität der übrigen kommunalen Familie oder eines übergeordneten Verbandes (und letztlich der Allgemeinheit der Bürger und Steuerzahler) zurückgegriffen wird. Außerdem lassen sich entsprechende Interventionen gut begründen, wenn die Haushaltskrise durch eigene Versäumnisse der Kommune ausgelöst wurde. Fragwürdig und problematisch sind sie allerdings im Falle einer weitgehend exogenen Verursachung der Haushaltsmisere, da dann die Kommune kein eigenständiges Verschulden für ihre schwierige Haushaltslage trifft. Zudem stehen diese Interventionen von außen in einem eklatanten Spannungsverhältnis zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht, da dieses durch die externen Eingriffe erheblich eingeschränkt werden kann. Möglicherweise sind diese temporären Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit der Kommunen jedoch der notwendige Preis, um langfristig finanzielle Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, eine unverzichtbare Grundlage für eine lebendige kommunale Selbstverwaltung.

**»Möglicherweise sind diese temporären Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit der Kommunen jedoch der notwendige Preis, um langfristig finanzielle Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, eine unverzichtbare Grundlage für eine lebendige kommunale Selbstverwaltung.«**

fähigkeit rutschen lassen, sondern durch diskretionäre Maßnahmen ad hoc auf lokale Haushaltskrisen reagieren. Dies lädt jedoch förmlich zu fiskalisch unverantwortlichen Verhaltensweisen ein, da Kommunen nicht nur erwarten, im Falle erheblicher Haushaltsprobleme gerettet zu werden und damit diese Kosten zumindest teilweise externalisieren zu können, sondern auch die Belastungen und Konsequenzen eines bailouts für sich selbst unterschätzen, mithin darauf setzen, dass die Auswirkungen milde sein werden. Im Gegensatz dazu dürfte ein explizites bailout-System mit klar formulierten, strengen Regeln vorzuzugswürdig sein, da es Fehleinschätzungen und Unsicherheiten auf allen Seiten vermeidet, die Erwartungshaltungen der Akteure stabilisiert und gleichzeitig bei Existenz strikter Empfangsaufgaben Fehlanreize vermeidet.

jedoch weitgehend exogen bedingt, können Entschuldungsmaßnahmen lediglich Zeit kaufen und ein kurzes Strohfeuer entfachen; eine umfassende Problemlösung dürften sie nicht bewirken. Hierzu wäre eine umfassende Reform des kommunalen Finanzsystems erforderlich, von der konsequenten Umsetzung des Konnexitätsprinzips und dem Verzicht auf Kostenexternalisierungen durch übergeordnete Regierungsebenen über die Überprüfung der Angemessenheit des KFA bis hin zur Zuteilung ergiebiger Steuerquellen.

Zweitens erfordert die Vermeidung von moral-hazard-Problemen die Auferlegung harter Empfangsaufgaben, mithin sogar tiefgreifende Eingriffe in die Finanzautonomie bis hin zu ihrer temporären Suspendierung wie dies in den Niederlanden geschieht. Dies mag gerechtfertigt erschei-

**Litaratur**

- Allers, M. (2015): The Dutch local government bailout puzzle. In: Public Administration Nr. 2/2015, S. 451-470.
- Baskaran, T. (2017): Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?. In: Economics of Governance Nr. 3/2017, S. 209-238.
- Boettcher, F. et al. (2018): Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. In: Wirtschaftsdienst 7/2018, S. 592-599.
- Brand, S. (2013): Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?. In: Wirtschaftsdienst Nr. 2/2013, S. 87-93.
- Canuto, O./Liu, L. (2013): An overview. In: Dies. (Hrsg.): Until debt do us part. Subnational debt, insolvency, and markets, Washington D.C., S. 1-30.
- Ebinger, F. et al. (2018): Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis. In: dms – der moderne Staat Nr. 1/2018, S. 165-189.
- Ebinger, F./Person, C./Zabler, S. (2019): Die kommunale Finanzaufsicht der Bundesländer: Instrumente, Strukturen, Umsetzungspraxis – und ihre Rückwirkungen auf die kommunale Haushaltspolitik. In: Schweisfurth, T./Wallmann, W. (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der

33 Rodden/Eskeland/Litvack 2003, S. 24.

Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 761-792.

Geißler, R. (2009): Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung, Potsdam.

Geißler, R./Hammerschmid, G./Raffer, C. (Hrsg.) (2019): Local Public Finance in Europe. Country Reports, Gütersloh.

Greive, M. (2019): Umstrittener Schuldenerlass, in: Handelsblatt vom 10.07.2019, S. 8.

Holtkamp, L./Fuhrmann, T. (2014): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. In: Der Gemeindehaushalt Nr. 7/2014, S. 145-148.

Inman, R. (2003): Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US-Federalism. In: Rodden, J./Eskeland, G./Litvack, J. (Hrsg.): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge/Massachusetts, S. 35-83.

Junkernheinrich, M. (2011): Wege aus der kommunalen Schuldenfalle. Konzept zur Lösung des Kassenkreditproblems. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 115-138.

Person, C./Zabler, S. (2017): Veränderter Rahmen – veränderte Praxis? Auswirkungen

kommunaler Entschuldungsfonds auf die Praxis der Finanzaufsicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen Nr. 1/2017, S. 1-6.

Person, C./Geißler, R. (2020): Ein Faß ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. In: dms – der moderne Staat [im Erscheinen].

Pettersson-Lidbom, P. (2010): Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test, in: American Economic Journal: Economic Policy Nr. 2/2010, S. 154-179.

Raffer, C. (2019): The Netherlands. In: Geißler, R./Hammerschmid, G./Raffer, C. (Hrsg.): Local Public Finance in Europe. Country Reports, Gütersloh, S. 154-164.

Rappen, H. (2017): Stärkungspakt Stadtfinanzen. Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit. In: RWI Materialien Heft 120. <http://dx.doi.org/10.4419/86788829>

Rodden, J. (2002): The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the world. In: American Journal of Political Science Nr. 3/2002, S. 670-687.

Rodden, J./Eskeland, G./Litvack, J. (2003): Introduction and Overview. In: Dies. (Hrsg.): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge/Massachusetts, S. 3-31.

Seitz, H. (1999): Subnational government bailouts in Germany. In: ZEI Working Paper B 20/1999.

Stolzenberg, P./Heinelt, H. (2013): Die Griechen von NRW. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. In: dms – der moderne Staat Nr. 2/2013, S. 463-484.

Von Hagen, J. et al. (2000). Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies. In: Inter-American Development Bank Working Paper R-399.

Wildasin, D. (1997). Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations. Manuskript. Vanderbilt University.

Wildasin, D. (2004): The Institution of Federalism: Toward an Analytical Framework, in: National Tax Journal Nr. 2/2004, S. 247-272.

Zabler S./Person C./Ebinger, F. (2016): Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen Nr. 1/2016, S. 6-12.

## »fundiertes Handbuch zum Controlling in der Sozialwirtschaft.«

Prof. Dr. Harald Christa, socialnet.de Mai 2014, zur Voraufgabe



### Controlling in der Sozialwirtschaft

Praxishandbuch

Von Prof. Dr. Bernd Halfar, Prof. Dr. Gabriele Moos und Prof. Dr. Klaus Schellberg

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2020,

ca. 300 S., brosch., ca. 44,- €

ISBN 978-3-8487-6248-4

Erscheint ca. Juni 2020

Das Handbuch setzt an den Besonderheiten sozialer Dienstleistungsunternehmen an und entwickelt Vorschläge für ein praxistaugliches Controlling, das über das übliche Finanzcontrolling hinausreicht.

Der Leser findet thematisch geordnete Kennzahlenlisten und Anregungen, wie das Controlling die Produktivität sozialwirtschaftlicher Unternehmen analysieren kann.

 Nomos  
eLibrary [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Erhältlich im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

 **Nomos**