

Auswirkungen der Finanzkrise auf die kommunalen Ebenen Europas.

René Geißler, Professur für öffentliche Wirtschaft und Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

1 Einleitung.....	2
2 Theoretische Wirkungen von Wirtschaftskrisen.....	3
3 Empirische Effekte der Finanzkrise.....	8
3.1 Direkte Effekte.....	8
3.2 Indirekte Effekte.....	12
4 Fazit.....	19
Literatur.....	20

Abstract

Obgleich die globale Finanzkrise einige Jahre zurück liegt und die öffentlichen Haushalte hart traf, wurden deren Auswirkungen auf die Kommunen bis dato nicht vertieft. Ein allgemeines Verständnis der Zusammenhänge und Folgen fehlen. Dieser Artikel schließt diese Forschungslücke und entwickelt aus der Literatur Kategorien von "direkten" und "indirekten" Effekten, welche auf 21 europäische Länder angewandt werden. Die "direkten" fiskalischen Auswirkungen machten sich in Haushaltsdefiziten und einem meist erheblichen Anstieg der Verschuldung deutlich. Die "indirekten" Auswirkungen gehen auf staatliche Maßnahmen im Umgang mit der Finanzkrise zurück, welche die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunen veränderten. Die häufigste "indirekte" Auswirkung ist die Intensivierung der Kommunalaufsicht und eine parallel sinkende Autonomie der Kommunen. Dieser Effekt veränderte das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen dauerhaft.

1 Einleitung

Die Finanzkrise von 2008/2009 hat weltweit große Auswirkungen auf die öffentliche Hand gezeigt. In den vergangenen Jahren wurden diverse Forschungsarbeiten zu den wirtschaftlichen und fiskalischen Effekten auf die Staaten, zur Entscheidungsfindung in der Krise oder zu Konsolidierungsmaßnahmen, vorgelegt.¹ Erkenntnisse über die spezifischen Auswirkungen

1 Peters 2011; Raudla et al. 2015; Kickert et al. 2015; Kickert 2012; OECD 2011; Schick 2012

auf die Kommunen sind jedoch selten und befassen sich meist mit Strategien einzelner Städte im Umgang mit Haushaltskrisen.²

Der Fokus auf die Staaten oder einzelne Kommunen läuft jedoch Gefahr, die allgemeinen Konsequenzen für die jeweiligen kommunalen Ebenen in Gänze zu übersehen. In vielen Ländern waren die Kommunen „spezifische Ziele für die Wiederherstellung der öffentlichen Finanzen“.³ Zwangsläufig muss die Finanzkrise daher Auswirkungen auf die kommunalen Ebenen gezeigt haben, die aus den unterschiedlichen Maßnahmen ihrer Staaten resultieren. Da die politischen Entscheidungen, gar die Funktionsweise der Kommunen, von solchen Maßnahmen betroffen ist, ist es wertvoll, diese staatlichen Maßnahmen näher zu untersuchen.

Dieser Artikel geht in dreierlei Hinsicht über die bestehende Forschung zu den Effekten der Finanzkrise hinaus: Wir verlassen den Fokus auf einzelne Kommunen und richten die Untersuchung auf die kommunalen Ebenen in Gänze. Zweitens untersuchen wir nicht allein die finanziellen Effekte, sondern stattdessen auch Entwicklungen in relevanten Kontextbedingungen. Schließlich decken wir die Strategien der Staaten zum Umgang mit der Finanzkrise auf und diskutieren ihre langfristigen Auswirkungen auf die lokalen Regierungen. Der vorliegende Beitrag gibt damit einen ersten deskriptiven Überblick über die beobachtbaren Effekte der Finanzkrise.

Der Artikel gliedert sich wie folgt: Zunächst wird aus der Literatur ein Analyserahmen der typischen Auswirkungen einer Wirtschaftskrise auf Kommunen entwickelt (Kapitel 2). Kapitel 3 wendet diesen Rahmen auf 21 europäische Länder an. Zunächst stehen die finanziellen Auswirkungen im Vordergrund (direkte Effekte), die auf länderübergreifend vergleichbaren EUROSTAT-Daten aufbauen. Der nächste Schritt behandelt die nicht-finanziellen Auswirkungen (indirekte Effekte), die aus der Literatur und Interviews mit nationalen Experten gewonnen wurden.⁴ Das Schlusskapitel zieht eine Schlussfolgerung und klassifiziert die Ergebnisse für Wissenschaft und Praxis.

2 Theoretische Wirkungen von Wirtschaftskrisen

Die globale Finanzkrise, die 2007 ihren Ursprung im US-Immobilienmarkt hatte, verursachte weltweit einen schweren wirtschaftlichen Abschwung.⁵ Diese Krise gliedert sich in verschie-

2 Du Boys et al. 2017; Heinelt und Stolzenberg 2014; Barbera et al. 2017; Jimenez 2013

3 Cepiku et al. 2016

4 Dieser Artikel basiert auf dem von Bertelsmann Stiftung und Hertie School 2017 bis 2020 gemeinsam umgesetzten Forschungsprojekt „Local Public Finance in Europe. A Regulatory Perspective“. Der Autor war bis August 2020 Mitarbeiter der Bertelsmann Stiftung. Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunale-finanzen/local-public-finance-in-europe/>

5 OECD 2011, S: 16ff

dene Phasen und zeigt unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Länder.⁶ Während einige europäische Länder wie Irland und Spanien bereits 2007 Turbulenzen auf ihren Wohnungsmärkten erlebten, glitten 2008 und 2009 fast alle EU-Mitgliedstaaten in tiefe Rezessionen, die durch einen gravierenden Vertrauensverlust im Bankensektor verursacht wurden. Die meisten Staaten reagierten mit staatlichen Konjunkturprogrammen, die jedoch infolge der Verschuldung drastisch erhöhten und zur Staatsschuldenkrise der Eurozone führten.⁷ Befeuert wurde dies durch steigende Sozialleistungen, sinkende Steuereinnahmen und hohe Finanzierungsdefizite. Angesichts dessen waren intensive Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in den meisten EU-Staaten unvermeidlich.⁸

Eine EU-weit auftretende Konsequenz der Finanzkrise war die umfangreiche Gesetzgebung zur Regulierung der öffentlichen Finanzen.⁹ Der Fiskalpakt verpflichtete seit 2013 alle Mitgliedstaaten, Haushaltsdisziplin strenger durchzusetzen und zu überwachen. Er dominierte auch die Bedingungen der Hilfsprogramme für die Defizitländer (Spanien, Griechenland, Portugal, Irland). In Südeuropa erlebten die Länder in der Konsequenz einen erneuten Abschwung. Tatsächlich hat diese "Ära der Austerität" die öffentliche Verwaltung auf vielfältige Weise und über viele Jahre hinweg beeinträchtigt. Ausgabenkürzungen wurden vielerorts zu einem längerfristigen "Leitprinzip", in welchem zentrale Prioritätensetzungen, lineare Kürzungen und Effizienzsteigerungen dominierten.¹⁰

Dieses Kapitel entwickelt ein Analyseraster der möglichen Übertragungswege der Finanzkrise auf die kommunale Ebene. Hierzu bedarf es zuerst geeigneter Kategorien, um die relevanten und häufigsten Trends zu erfassen.¹¹

Es ist offensichtlich, dass sich eine Wirtschafts- und Finanzkrise auf die lokalen Finanzen auswirken wird. Diese Effekte ergeben sich quasi automatisch und ohne weitere staatliche Entscheidungen aus der gegebenen Struktur der Einnahmen und Ausgaben (direkte Effekte). Eine andere Gruppe von Effekten bezieht sich auf die Staaten und ihre Kompetenz, den institutionellen Rahmen der Kommunen zu gestalten. Hier liegt kein automatischer Effekt der Finanzkrise vor, sondern es bedarf expliziter staatlicher Maßnahmen. Sie werden daher „indirekte Effekte“ genannt.

6 Kickert et al. 2015, S. 565

7 Lane 2012

8 OECD 2011, S: 31

9 Schnellenbach 2018

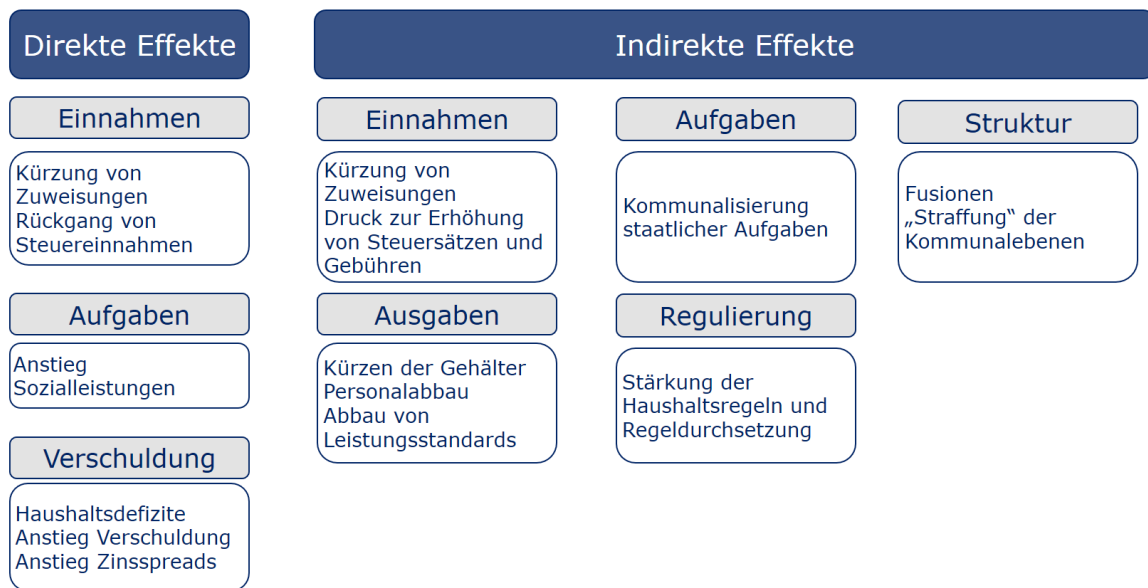
10 Pollitt 2010; Pollitt und Bouckaert 2017, S: 23f.

11 Kuhlmann und Wollmann 2019

Abbildung 1 zeigt einen schematischen Überblick über die theoretisch denkbaren direkten und indirekten Effekte, der als Rahmen für die empirische Betrachtung in Kapitel 3 dient. Während die direkten Effekte einer Wirtschafts- und Finanzkrise für alle Regierungsebenen gelten (wenn auch mit wechselnden Kanälen), hängen die indirekten Auswirkungen stark vom spezifischen nationalen Kontext und den gewählten Handlungsstrategien der Staaten ab.

Abbildung 1: Effekte von Wirtschaftskrisen auf die Kommunalen Ebenen

Quelle: Eigene Darstellung



Welche "direkten" Auswirkungen auf die lokalen Haushalte kann man also auf der Grundlage üblicher Wirtschaftstheorie erwarten? Einerseits führen wirtschaftliche Abschwünge zu einem Rückgang lokal erhobener Steuern. Dieser Rückgang fällt umso deutlicher aus, je mehr die kommunalen Steuern auf konjunktursensiblen Unternehmenssteuern bauen (z.B. Gewerbesteuer in Deutschland). Ein wirtschaftlicher Abschwung wird jedoch auch in der ebenso häufig lokal verorteten Einkommens- und Mehrwertsteuer zu beobachten sein; sei es als eigene lokale Steuer oder als Anteile an Gemeinschaftssteuern. Darüber hinaus wirkt sich ein wirtschaftlicher Abschwung auf staatliche Zuweisungen aus. Denn diese fußen wiederum auf konjunkturell anfälligen staatlichen Steuereinnahmen. Angesichts der Bedeutung lokaler Zuweisungen für die Staatshaushalte und dem häufigen Druck der Staaten zur Ausgabensenkung sind Kürzungen der kommunalen Zuweisungen zu erwarten.¹² Je nach der nationalen Struktur dieser Zuweisungen kann jedoch auch das Gegenteil der Fall sein. Zuweisungen steigen, um lokalen Einnahmeverlusten entgegenzuwirken oder um Anreize zu schaffen, den wirtschaftlichen Niedergang zu bremsen. Allerdings sind dieser Strategie der Staaten Grenzen des eigenen Haushalts auferlegt.

Auf der Ausgabenseite der Kommunen sind aufgrund steigender Arbeitslosigkeit und Armut Auswirkungen auf die Sozialleistungen zu erwarten. Auch dieser Effekt kann jedoch nur auftreten, wenn die Kommunen überhaupt relevante Dienstleistungen dieser Art erbringen. Ein wirtschaftlicher Abschwung wird wahrscheinlich Haushaltsdefizite und damit einen steigen-

12 OECD 2011, S. 42ff.

den Kreditbedarf verursachen. Die Wirtschaftstheorie prognostiziert in einer Krise wachsende Bedenken auf dem Kapitalmarkt oder im Bankensektor hinsichtlich der Solvenz einiger Kommunen, die sich z.B. in „Zinsspreads“ oder gar „Kreditklemmen“ niederschlagen können. Dieser Effekt hängt auch von der Glaubwürdigkeit und Solvenz der Staaten ab, notfalls die Zahlungsfähigkeit der Kommunen zu garantieren. Die Wahrscheinlichkeit staatlicher Bailouts mindert daher direkte Auswirkungen auf dem Kapitalmarkt.¹³ Tatsächlich zeigen entsprechende Forschungen, dass die Wahrscheinlichkeit derartiger staatlicher Maßnahmen hoch und die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte gering ist.¹⁴

Auch soll darauf hingewiesen sein, dass all diese Auswirkungen stark von den jeweiligen nationalen institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Im Extremfall, wenn die lokalen Regierungen keine unternehmensbezogenen Steuern erheben, keine Sozialleistungen umsetzen, gering über Zuweisungen finanziert sind und keine Kredite auf Märkten oder bei Privatbanken aufnehmen, wird die Finanzkrise kaum direkte fiskalische Effekte zeigen.

Wie bereits erwähnt, existieren die Kommunen in einem national spezifisch konstruierten und gewachsenen institutionellen Rahmen. Diese Institutionen betreffen die Einnahmen, Ausgaben, Haushaltsregeln und auch die kommunale Struktur. Staaten und Kommunen bilden ein Mehrebenensystem, in dem die Staaten Regeln festlegen, welche die Kommunen akzeptieren müssen. In Anbetracht der teils dramatischen Finanzkrise der Staatshaushalte, sind Maßnahmen der Staaten zu Lasten derer Kommunen zu erwarten. Mit anderen Worten, die Kommunalverwaltungen "sind in vielen Ländern übliche und spezifische Ziele für die Sanierung der öffentlichen Finanzen".¹⁵ Im Gegensatz zu den oben skizzierten direkten Effekten sind nun jedoch explizite staatliche Entscheidungen erforderlich.

Internationale vergleichende Arbeiten liefern eine lange Liste derartiger staatlicher Maßnahmen zu Lasten derer Kommunen.¹⁶ Sie lassen sich in sieben Kategorien gruppieren:

- 1) Kürzung von Zuweisungen
- 2) Erzwungene Steuererhöhungen der Kommunen
- 3) Erzwungene Kürzungen lokaler Ausgaben (z.B. Personal)
- 4) Abbau lokaler Servicelevels
- 5) Übertragung staatlicher Aufgaben

13 Als Bailout versteht man in der ökonomischen Literatur verschiedene Formen außerordentlicher Finanzhilfen einer höheren an eine untere Ebene zur Abwendung einer immanenten Haushaltskrise.

14 Rodden et al. 2003

15 Cepiku et al. 2016

16 Kickert et al. 2015, S: 569ff; OECD 2011

6) Verschärfung der Haushaltsregeln

7) Restrukturierung der kommunalen Ebene

Ein Staat, der stark von der Finanzkrise betroffen ist und seinen eigenen Haushalt entlasten will, wird somit die Zuweisungen an die Kommunen kürzen.¹⁷ Kürzungen von Zuschüssen für Investitionsausgaben sind meist der erste Ansatzpunkt, da sie Einschränkungen bei den täglichen Dienstleistungen vermeiden. Die Staaten können ebenso die Erhöhung der lokalen Steuersätze erzwingen, um Zuschusskürzungen oder kommunale Defizite auszugleichen. Auf der Ausgabenseite spiegeln sich Sparmaßnahmen meist in Kürzungen der Personalausgaben wider, da diese einen relevanten Anteil der lokalen Haushalte binden.¹⁸ Für die Senkung der Personalausgaben bietet sich eine beachtliche Breite an Maßnahmen, wie. Z.B. Lohnkürzungen, Einstellungsstopps oder Privatisierungen.¹⁹ Teils bestimmen die Staaten die Standards der kommunalen Leistungen. Eine Senkung dieser Standards kann parallel die Ausgaben senken. Die Staaten haben darüber hinaus auch die Option, den kommunalen Aufgabenkatalog selbst zu steuern. Eine Option, den Staatshaushalt zu entlasten, ist die Übertragung staatlicher Funktionen auf die Kommunen ohne angemessenen Kostenausgleich.²⁰ Die Staaten definieren auch die Haushaltsregeln der Kommunen. Die Stärkung und die konsequente Durchsetzung dieser Regeln ist ein Weg, eskalierende kommunale Defizite im Kontext der Wirtschaftskrise zu vermeiden.²¹ Schließlich gehen wir von einer siebten Kategorie staatlicher Maßnahmen im Falle einer Finanzkrise aus. Ähnlich wie bei den lokalen Funktionen können die Staaten auch die Struktur der Kommunen gestalten. Sie können einzelne Kommunen fusionieren oder neue Ebenen schaffen. Ein Treiber dieser Strategie wären erhoffte Effizienzsteigerungen der Kommunalverwaltungen, um die Kürzung von Zuweisungen verkraftbar zu machen oder die Kommunen auf zusätzliche Aufgaben vorzubereiten.²²

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die kommunalen Ebenen in Wirtschaftskrisen Objekt staatlicher Maßnahmen sind. Hierbei existiert für die Staaten ein breites Spektrum an Manövern, die außerhalb der lokalen Kontrolle liegen, aber drastische Effekte haben können.

17 Wagschal und Wenzelsburger 2009, S: 97ff.

18 Keller 2016

19 OECD 2011, 42ff.

20 Bogumil und Ebinger 2018

21 Geißler 2009, S: 100

22 Blesse und Baskaran 2016, S: 10ff.

3 Empirische Effekte der Finanzkrise

Dieses Kapitel gibt einen empirischen Überblick über die vielfältigen Auswirkungen, mit denen die Kommunen in 21 europäischen Ländern infolge der Finanzkrise konfrontiert waren. Wir beginnen mit einer Betrachtung einiger Indikatoren der Finanzstatistik. Danach stellen wir die strukturellen Veränderungen im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunen vor.

3.1 Direkte Effekte

In der großen Mehrheit der europäischen Länder lässt sich - gewissermaßen kontra intuitiv - zumindest in den ersten Jahren nach der Krise ein Anstieg der lokalen Einnahmen bezogen auf das Niveau von 2007 feststellen. Tabelle 1 vermittelt eine grobe Vorstellung von den Einnahmetrends im Zeitraum bis 2010. Nur zwei Länder weisen einen raschen Rückgang der Einnahmen auf. In zwei weiteren Ländern ist eine Stagnation zu verzeichnen, und in drei Ländern waren die Einnahmetrends volatil in beide Richtungen. In der Mehrheit der Länder (14) lag ein lineares Wachstum der Einnahmen in den ersten Krisenjahren vor.

Tabelle 1: Trends der kommunalen Einnahmen und Ausgaben 2007 bis 2010

	Einnahmen	Ausgaben
Rückgang	Estland, Irland	Irland
Stagnation	Ungarn, Portugal	-
Anstieg	Austria, Belgium, Bulgaria, Czech, Denmark, England, Finland, France, Netherlands, Poland, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland	Österreich, Belgien, Dänemark, England, Finnland, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Schweiz
volatil	Deutschland, Griechenland, Italien	Bulgarien, Tschechien, Estland, Griechenland, Italien

Quelle: EUROSTAT government finance statistics

Dieser breite Einnahmeanstieg in den europäischen Ländern steht im Widerspruch zur Annahme automatisch sinkender Einnahmen in Zeiten der Rezession. Diese Beobachtung weist darauf hin, dass andere Einnahmequellen (z.B. staatliche Zuweisungen oder die Erhöhung der lokalen Steuersätze) diesen Effekt überkompensiert hatten. Ein gutes Beispiel ist Tschechien, wo die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer schrumpften, die Gesamteinnahmen jedoch bis 2010 aufgrund des Verkaufs von Vermögen und steigender staatlicher Zuweisungen

wuchsen. In Österreich gingen die Gemeinschaftssteuern zurück, während die Gesamteinnahmen aufgrund von Änderungen beim Finanzausgleich weiter stiegen. Aus diesen Zahlen können wir bereits eine Erkenntnis ableiten. Die globale Finanzkrise erreichte die kommunale Ebene mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Eine Erklärung dafür ist der Versuch der Staaten, die Kommunen finanziell „abzuschirmen“. Zwangsläufig war diese Strategie in vielen Fällen durch die Haushalte der Staaten begrenzt. Darüber hinaus muss dieser erste, aus aggregierten Daten gewonnene, Eindruck mit einer gewissen Vorsicht gelesen werden. Obwohl die Einnahmen weiterhin steigen, kann die Dynamik geringer sein als in der Zeit vor der Krise. Zweitens können die Einnahmensteigerungen kurzfristig und nicht nachhaltig sein.

Hinsichtlich der kommunalen Ausgaben ergibt der Zeitraum 2007 bis 2010 ein anderes Bild (Tabelle 1). Nur in einem Land war ein Rückgang der Ausgaben zu verzeichnen. In keinem Land ist eine Stagnation feststellbar. Im Vergleich zu den Einnahmetrends war die Volatilität der kommunalen Ausgaben höher. Auch der Wachstumstrend war bei den Ausgaben stärker als bei den Einnahmen. In vielen Fällen handelte es sich dabei um die Fortsetzung früherer Trends (z.B. in Dänemark und Deutschland). Angesichts der üblichen Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben sprechen Stagnation und ein nominaler Rückgang in der Regel für reale Kürzungen von Dienstleistungen, Investitionen oder bei Personal und Gehältern. Der Anstieg der Ausgabendynamik kann sich auf wirtschaftliche Impulse der Staaten (in Form von Zuweisungen) zur Überwindung der Finanzkrise beziehen. Diese Strategie der Staaten kann jedoch ein dauerhaftes langfristiges Wachstum nicht erklären. Offensichtlich hat die Finanzkrise die Volkswirtschaften und Kommunen international in unterschiedlichem Maße getroffen. Einige Staaten konnten bald wieder an frühere Trends anknüpfen (z.B. Deutschland, Dänemark, die Niederlande und Schweden), andere wurden nachhaltig getroffen (z.B. England, Irland, Griechenland, Portugal).

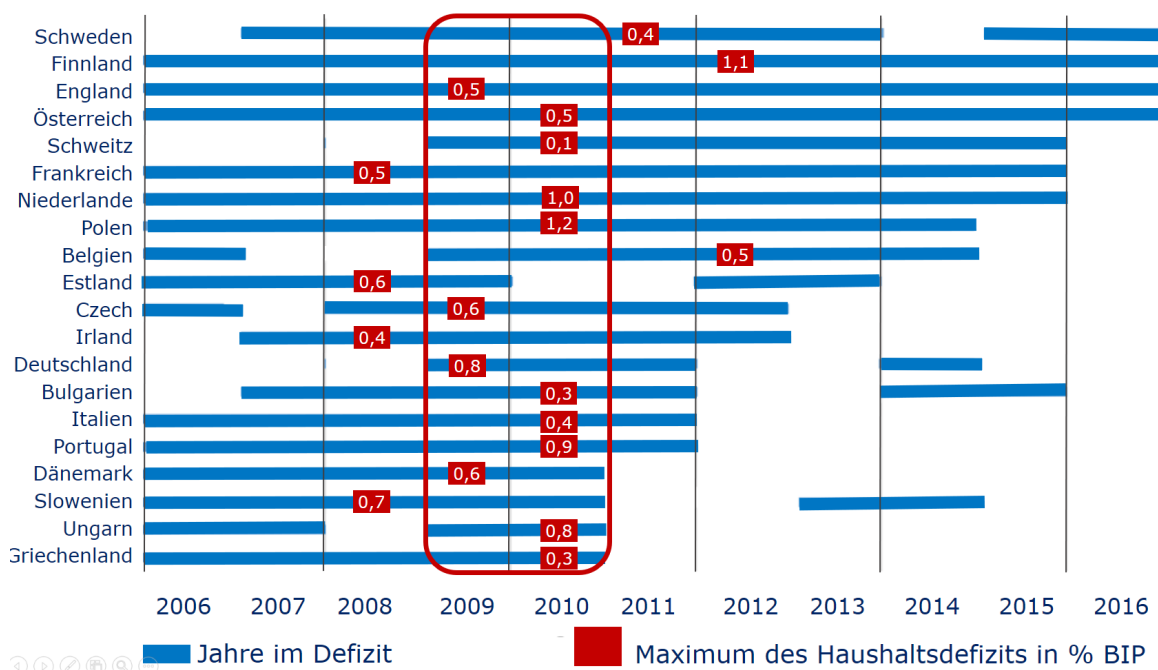
Da der Anstieg der Ausgaben in den meisten Ländern den der Einnahmen überstieg, verschlechterten sich die kommunalen Finanzierungssalden in fast allen untersuchten Ländern. Im Jahr 2009 waren die kommunalen Ebenen in allen Ländern außer Spanien defizitär, 2010 war nur Spanien und Estland die Ausnahme (Abbildung 2). Das einzige Land, in dem die kommunale Ebene im gesamten Zeitraum 2007 bis 2016 keine Defizite aufwies, war Spanien.²³ Über die Dauer der Defizite hinaus zeigt Abbildung 2 die Höhe der Defizite in Prozent des BIP in dem jeweiligen Jahr. Die lokalen Ebenen in den Niederlanden, Finnland und Polen wiesen die größten Defizite auf. Diese Defizithöhen traten vor allem 2009 auf, während in vier Fällen bereits 2008 der Höhepunkt erreicht wurde.

23 Daher ist Spanien in Abbildung 2 nicht erhalten.

Wie wir aus den Zeitreihen ersehen können, dauerte es in der überwiegenden Mehrheit der Länder einige Jahre, bis die kommunalen Finanzen wieder ausgeglichen waren. Während die Hälfte der kommunalen Ebenen, darunter die Troika-Staaten Irland, Portugal und Griechenland, bis 2013 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen konnten, war die andere Hälfte auch darüber hinaus von Defiziten betroffen. Sicherlich waren nicht alle diese Defizite eine Folge der Finanzkrise (15 von 21 waren bereits 2006 defizitär). Dennoch zeigt die Tatsache, dass sich die kommunalen Finanzen nach 2006 fast überall stark verschlechtert haben, den erwarteten direkten Effekt. Mit Blick auf die relative Höhe der Finanzierungsdefizite zum BIP muss man berücksichtigen, dass sich auch die BIP unterschiedlich entwickelten. Mehrere Länder erlitten spürbare Rezessionen, was mathematisch gesehen die Haushaltsdefizite gemessen am BIP erhöht.

Abbildung 2: Finanzierungsdefizite der kommunalen Ebenen

Quelle: EUROSTAT government finance statistics



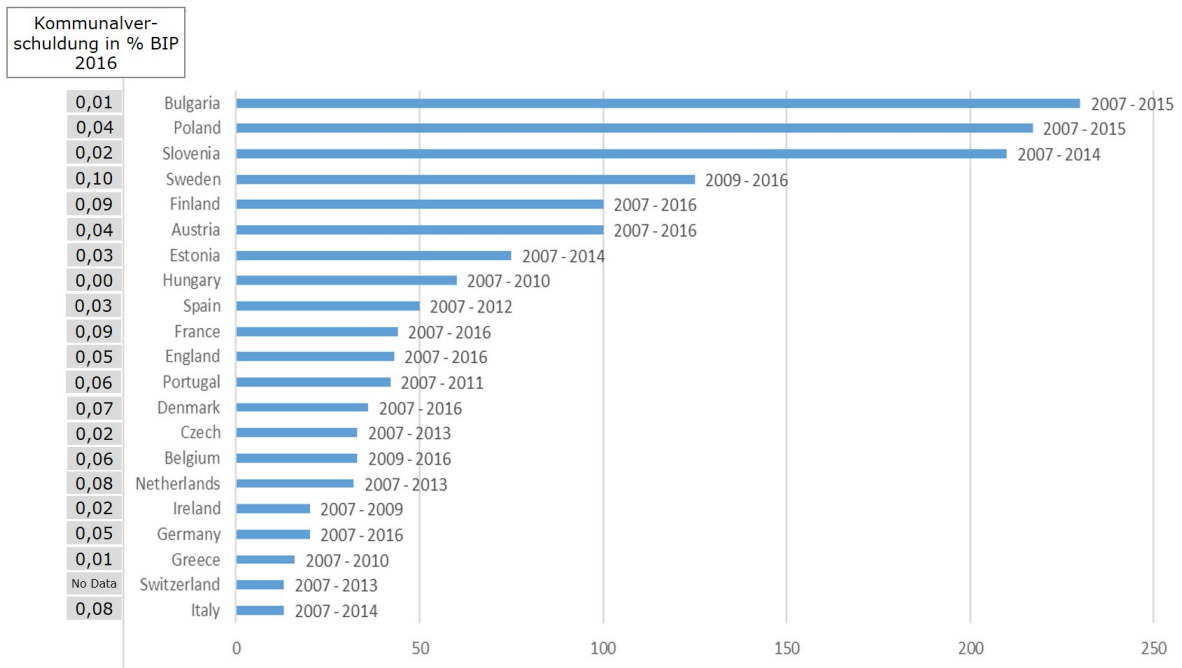
Die obigen Daten spiegeln sich in der Dynamik kommunaler Schulden wider (Abbildung 3). Ein Beispiel: Die Höhe der Verschuldung der bulgarischen Kommunen erreichte ihren Höhepunkt im Jahr 2015. Der Anstieg belief sich auf 230% im Vergleich zu den Schulden von 2007. Dennoch ist die kommunale Verschuldung im Verhältnis zum nationalen BIP im Jahr 2016 immer noch niedrig (linker Teil der Grafik).

In fast allen Ländern kam es nach der Krise zu einem signifikanten, wenn nicht sogar drastischen Anstieg der lokalen Verschuldung, die in den meisten Fällen zwischen 2014 und 2016 ihren Höhepunkt erreichte. Danach haben 15 von 21 Ländern ihre Schulden leicht reduziert; die anderen blieben auf hohem Niveau, was sie anfällig für eine zukünftige wirtschaftliche Rezession macht. Bemerkenswert ist, dass bis 2016 nur vier Länder wieder das Schuldenniveau des Vorkrisenjahres erreichten, nämlich Tschechien, Irland, Griechenland und Ungarn. In den beiden letztgenannten Ländern ist dies jedoch Folge umfangreicher staatlicher Bailouts.

In Anbetracht des aggregierten Datenniveaus lässt hier nicht zwischen den Arten von Krediten oder der Struktur der Verschuldung unterscheiden, was es teils schwierig macht, Schlussfolgerungen über die Kausalität zu ziehen. Der signifikante Anstieg in Schweden beispielsweise beruht auf einem Anstieg der Investitionstätigkeit ab 2010, unabhängig von der unmittelbaren Krise. Darüber hinaus ist es wichtig, die Höhe der lokalen Verschuldung im Verhältnis zum BIP zu betrachten. Das absolute Schuldenniveau ist oft nicht so kritisch, wie die Dynamik des Anstiegs vermuten lässt. In Bulgarien, Slowenien und Tschechien beispielsweise war und ist das absolute Volumen der Kommunalschulden sehr gering. Während jedoch der Anteil der kommunalen Verschuldung an der Gesamtverschuldung der EU seit der Finanzkrise langsam schrumpfte, verzeichnen Bulgarien, Polen und Slowenien einen deutlichen Anstieg. Diese Beobachtung kann auf eine staatliche Strategie zur Verlagerung der Schuldenlast hindeuten.

Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Verschuldung

Quelle: EUROSTAT government finance statistics



3.2 Indirekte Effekte

Dieses Kapitel beschreibt die "indirekten Auswirkungen" der Finanzkrise auf die kommunalen Ebenen. Die Empirie stützt sich auf Literatur und Interviews mit nationalen Experten.²⁴ Ziel dieser Darstellung ist es, die Varianz staatlicher Maßnahmen und etwaige übergreifende Trends aufzuzeigen.

Wir beginnen mit der Kategorie „Einnahmen und Ausgaben“ in Tabelle 2. Die überwiegende Mehrheit der Staaten, 16 von 21, hat die Einnahmeströme der Kommunen auf die eine oder andere Weise verändert. Die auffälligste Maßnahme war eine Kürzung der staatlichen Zuweisungen, die in sieben Ländern (Bulgarien, England, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Portugal) auftrat. Wie erwartet, ist dies der einfachste Weg, den Staatshaushalt zu entlasten. Im Gegensatz dazu haben ebenso sieben Staaten ihre Zuweisungen jedoch erheblich erhöht, um die Kommunen vor den Auswirkungen der Finanzkrise zu schützen (Österreich, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Slowenien, Schweden, Schweiz). Schweden und Deutschland sind Beispiele für diese Strategie. In Deutschland war die Finanzkrise der Ausgangspunkt für ein verstärktes Engagement des Bundes in die kommunalen Finanzen. Schweden reagierte auf die Finanzkrise mit einer dreijährigen Erhöhung der Pro-Kopf-Zuweisungen. Manche Länder wählten im Zeitverlauf beide Richtungen von Erhöhung und Kürzung (Slowenien, Spanien).

Allerdings existiert für die Staaten über die Zuweisungen hinaus noch weiterer Handlungsspielraum. So können die Staaten Änderungen am Steuersystem oder deren Verteilung vornehmen, was in sechs Fällen geschah (Bulgarien, England, Irland, Italien, Portugal, Slowenien). Auch hier finden wir beide Richtungen. Einige Länder haben die lokale Steuerbasis verbreitert und neue Finanzierungsquellen erschlossen, teils parallel zu Kürzungen der staatlichen Zuweisungen. Ein Extremfall ist England, wo der Staat die Zuweisungen kürzte und gleichzeitig die Steuerautonomie einschränkte, so dass die Kommunen einzig die Chance hatten, Leistungen zu kürzen. In Bezug auf die Troika-Länder (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) ist hervorzuheben, dass deren Maßnahmen weitgehend von der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds (Troika) konzipiert wurden. Zwei weitere staatliche Maßnahmen, die der kommunalen Ebene zugutekommen, sind erwähnenswert: In Deutschland und Österreich begannen die Staaten, kommunale Sozialausgaben zu erstatten, was durch die Finanzkrise zumindest begünstigt wurde. Staatliche Bailouts hingegen lassen sich eindeutig auf die Finanzkrise zurückführen (Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien). Von diesen vier Staaten hat Ungarn, gezwungen durch die Finanzmärkte und das Risiko kommunaler Insolvenzen, am konsequentesten gehandelt. In

24 Alle Aussagen dieses Kapitels entstammen: Geißler/Hammerschmid/Raffer 2019

Deutschland, Griechenland und Italien hingegen war von diesen Bailouts nur ein kleiner Teil der Kommunen betroffen.

Neun Staaten war hinsichtlich der kommunalen Ausgaben aktiv (Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien). Der prominenteste Weg waren Kürzungen bei den Personalausgaben (Finnland, Irland, Italien, Portugal, Slowenien). Nur zwei Länder begannen, die Ausgaben auf kommunaler Ebene und deren Wachstum generell zu begrenzen (Spanien, Schweden). In Dänemark beispielsweise wurden diese Beschränkungen bereits Jahre zuvor eingeführt, aber die Finanzkrise machte es möglich, sie auch tatsächlich durchzusetzen. Es scheint, dass die Einnahmenseite der kommunalen Haushalte von den Staaten leichter zu beeinflussen ist als die Ausgabenseite. Meist gingen solche Maßnahmen einher mit der Kürzung staatlicher Zuweisungen.

Das Ausmaß, in dem die Staaten selbst von der Finanzkrise betroffen waren und daher Kürzungen vornehmen mussten, scheint eine selbstverständliche Erklärung für Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu sein. Diese Annahme gilt in der Tat für die Fälle von England, Griechenland, Irland, Portugal, Italien und Spanien, die extrem unter der Finanzkrise litten. Andere Staaten waren eher wenig betroffen. Die Schweiz, Dänemark, Polen oder Schweden verzeichneten nur leichte BIP-Rückgänge. Es bestand keine Notwendigkeit, die Zuweisungen zu kürzen. Im Gegenteil erlaubte es die Finanzlage der Staaten, die Kommunen mit zusätzlichen Transfers zu unterstützen.

Tabelle 3. "Indirekte Effekte" auf Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Ebenen

	Einnahmen	Ausgaben
Belgien	/	/
Bulgarien	Stärkere Rechte zur Durchsetzung der Steuerpflicht Erhöhung der maximalen Steuersätze Rückgang der Zuweisungen	/
Dänemark	Anstieg der Zuweisungen	Ausgabengrenzen
Deutschland	Bundesebene erstattet bestimmte Sozialausgaben In einigen Ländern Bailouts Neue Investitionszuweisungen des Bundes	/
England	Rückgang der Zuweisungen Maximale Steuersätze Neue Regulierung der Gemeindesteuern Novellierung der	/

	Wohnungsbausubventionen	
Estland	Rückgang der Zuweisungen	/
Finnland	/	Personalabbau
Frankreich	/	/
Griechenland	Rückgang der Zuweisungen Bailouts	Entlassungen Gehaltskürzungen Einstellungsstopp
Irland	Wiedereinführung der Grundsteuer Rückgang der Zuweisungen Anhebung der Gebührensätze, Steuersätze	Personalabbau Einstellungsstopp
Italien	Rückgang der Zuweisungen Wieder- einführung der Grundsteuer Bailouts	Personalabbau
Niederlande	/	/
Österreich	Bundesebene erstattet bestimmte Sozialausgaben	/
Polen	/	/
Portugal	Rückgang der Zuweisungen Einschränkung der Steuerautonomie	Einstellungsstopp Lohnkürzungen
Schweden	Anstieg der Zuweisungen	Personalabbau
Schweiz	Anstieg der Zuweisungen	/
Slowenia	Anteil an der Einkommensteuer redu- ziert Investitionszuweisungen eingefroren Anstieg der Zuweisungen	Lohnkürzungen
Spanien	Kurzfristig zusätzliche Zuweisungen Später Rückgang der Zuweisungen	Ausgabengrenzen
Tschechien	Anstieg der Zuweisungen	/
Ungarn	Bailouts	/

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 3 zeigt die Maßnahmen der Staaten mit Bezug zu den kommunalen Aufgaben und zur Struktur der kommunalen Ebene. Es ist sinnvoll, beide Kategorien parallel zu diskutieren, da sich Struktur- und Funktionsänderungen in vielen Fällen bedingen. Aus der Theorie würde man eine Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen ohne adäquate Finanzierung erwarten, um den eigenen Haushalt zu entlasten. Die Vergrößerung der kommunalen Einheiten über Fusionen kann hierfür eine notwendige Voraussetzung sein.

Es gibt acht Staaten, in denen die Verortung von Aufgaben wesentlich geändert wurde (Belgien, England, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Niederlande, Ungarn). Vier zeigen das erwartete Verhalten und haben staatliche Funktionen auf die lokale Ebene übertragen.

Vier Länder handelten jedoch in entgegengesetzter Richtung und übernahmen selbst ehemals kommunale Funktionen (Estland, Irland, Niederlande, Ungarn). Ein drastischer Schritt geschah in Irland, wo die Wasserversorgung insgesamt verstaatlicht wurde und sich die kommunalen Ausgaben dadurch statistisch halbierten. Die weiteren drei Staaten (Ungarn, Estland, Niederlande) übernahmen kleinere Teile des kommunalen Aufgabenkatalogs. Ungarn richtete eine neue und zusätzliche staatliche Verwaltungsebene ein. Estland löste die kommunale Ebene der Kreise auf. Die Niederlande sind ein interessanter Fall, da beide Richtungen der Neuverteilung von Aufgaben gleichzeitig stattfanden. Offensichtlich waren diese Reformen eher durch allgemeine sachlich-politische Erwägungen denn durch Sparmaßnahmen begründet. Der einzige von 21 Staaten, der die oben skizzierte theoretische Annahme erfüllte, ist wiederum England. Staatliche Sparmaßnahmen waren ein entscheidender Faktor bei der Verlagerung staatlicher Funktionen. Die Voraussetzung dafür war die Fusion bestehender Kommunen und die Schaffung eines neuen Typus kommunaler Verbände (Geissler 2018, S. 4). Angesichts dieser Empirie ließe sich schlussfolgern, dass die theoretische Erwägung über rationales Verhalten der Staaten falsch war. Es ist jedoch auch eine andere Erklärung denkbar: Die Verortung der Aufgaben zwischen Staat und Kommunen ist von entscheidender Bedeutung im Mehrebenensystem. Derartige Entscheidungen fußen auf einer Reihe verschiedenster Argumente z.B. Qualität der Dienstleistungen oder zentrale Steuerung, die zu unterschiedlichen Lösungen führen können. Das Ziel staatlicher Einsparungen war meist offenbar nicht dominierend. In den meisten Fällen ist der Bezug zur Finanzkrise sowohl für funktionale als auch für strukturelle Reformen schwer zu definieren. Manche Staaten planten derartige Reformen bereits Jahre zuvor und ihre Umsetzung fiel nur zufällig in den Zeitraum der Finanzkrise (Dänemark, einige deutsche Staaten). In anderen Ländern war die Finanzkrise durchaus Ausgangspunkt der Überlegungen, aber Planung und Umsetzung dauerten noch einige Jahre (Estland, Frankreich). In einer dritten Gruppe gab es zwar Diskussionen in diese Richtungen, aber die Entscheidungsfindung bzw. Umsetzung scheiterte (Bulgarien, Finnland, Slowenien, Spanien).

Ungeachtet dieser Einschränkungen sind somit in vier Ländern massive Veränderungen bei Aufgaben und Struktur erkennbar, die klar auf die Finanzkrise zurückgehen. Im Falle der Troika-Länder Griechenland, Irland und Portugal wurde diese Reform im Memorandum of Understanding (MoU) mit den Troika Institutionen vereinbart. Es waren somit keine eigenen Entscheidungen. Anders verhielt es sich in England.

Die strukturellen Veränderungen hatten überall dort, wo sie stattfanden, eine Richtung: die Vergrößerung der kommunalen Einheiten über Fusionen. Die Zahl der lokalen Körperschaften

schrumpfte, ihre territoriale Größe und ihre Bevölkerung stieg. Das einzige Land, das eine neue kommunale Ebene einführte, war Griechenland; dennoch ging auch dies mit massiven Fusionen einher.

Tabelle 3. Indirekte Effekte der Finanzkrise auf kommunale Aufgaben und Strukturen

	Aufgaben	Strukturen
Belgien	2011 Kommunalisierung staatlicher Aufgaben	/
Bulgarien	/	Diskussionen
Dänemark	/	/
Deutschland	/	2007-2011 Fusion von Gemeinden und Kreisen in einigen Ländern
England	Seit 2011 Kommunalisierung einiger staatlicher Aufgaben zu neuen Kommunalverbänden	2008 - 2011 Fusion von Gemeinden und Kreisen zu "Ein-Ebenen-Kommunen" Erfindung neuer Kommunalverbände
Estland	2017/2018 Auflösung der Kreise und Verstaatlichung der Aufgaben	2017/2018 Fusion von 213 Gemeinden zu 79 Auflösung der Kreise
Finnland	/	2019 Schaffung von Regionen abgesagt
Frankreich	2015 Kommunalisierung der regionalen Kohäsionspolitik	2015 Fusion der Regionen von 22 zu 13
Griechenland	2011 Kommunalisierung der Funktionen der Aufgaben der ehemaligen Präfekturen	2011 Fusion von Gemeinden von 1.034 zu 325 Neuaufbau von 13 Verwaltungsregionen aus früheren staatlichen Bezirken
Irland	2014 Verstaatlichung der Wasserversorgung	2014 Fusionierung der Kommunen von 114 zu 34 Verstaatlichung der Wasserversorgung
Italien	/	2014 Fusion von Städten und Provinzen zu Metropolstädten in 14 Fällen
Niederlande	2013 Verstaatlichung der Polizei 2015 Kommunalisierung einiger Sozialleistungen	2013 - 2018 Verstaatlichung der Polizei Fusion der lokalen Gesundheitsträger von 63 auf 25 Auflösung von acht bestehenden Metropolregionen
Österreich	/	2015 Municipal mergers in one State

Polen	/	/
Portugal	/	2013 Fusionen von Gemeinden
Schweden	/	/
Schweiz	/	/
Slowenien	/	Diskussion über Fusionen
Spanien	/	2013 Gesetzgebung zur Rationalisierung der Kommunalverwaltung
Tschechien	/	/
Ungarn	2013 Neu geschaffene Bezirke übernehmen einige Aufgaben der Kreise	/

Quelle: Eigene Darstellung

Da die kommunale Ebene wesentliche öffentliche Dienstleistungen erbringt und in großem Umfang durch staatliche Zuweisungen finanziert wird, ist die Regulierung der kommunalen Finanzen eine selbstverständliche staatliche Aufgabe. Der theoretischen Annahme folgend wird die Finanzkrise zu einer Verschärfung dieser Regulierung führen, womit ein höherer Konsolidierungsdruck der Kommunen einhergeht.

Die Regime der Regulierung bestehen aus verschiedenen Komponenten (Haushaltsregeln, Monitoringverfahren, Überwachungsbehörden, Sanktionen). Für die Intensivierung der Regulierung bestehen daher vielfältige Ansatzpunkte. Tabelle 4 gibt einen Überblick derartiger Maßnahmen. 14 von 21 Ländern waren diesbezüglich aktiv.

Es ergibt sich ein klares Bild: Alle Staaten haben die fiskalische Regulierung der Kommunen verstärkt. Der häufigste Trend sind strengere Regeln für Haushaltsdefizite und Verschuldung (Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Tschechien, Ungarn). Mehrere Staaten führten Sanierungsprogramme für überschuldete Kommunen ein. Solcherlei Bailouts wurden nach der Finanzkrise zu einem weit verbreiteten Phänomen (Bulgarien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Portugal, Spanien).²⁵ Im Falle von Portugal und Spanien war diese Maßnahme jedoch nicht selbst gewählt, sondern Auflage und Inhalt der MoU. Eine Ausnahme ist Irland. Hier allerdings ist die kommunale Ebene fiskalisch so wenig relevant und die Zahl der Einheiten mit nur mehr 31 so gering, dass ein formelles Sanierungsprogramm nicht nötig erschien.

25 In Deutschland haben Schuldenhilfen eine lange Tradition. Gleichwohl stieg deren Anzahl ab 2010 deutlich an. Vgl. Person/Geißler 2020

Mit Blick auf die Regulierung spielt die Gesetzgebung der Europäischen Union eine Rolle. Alle Mitgliedsstaaten mussten nationale Verschuldungsgrenzen und unabhängige Aufsichtsbehörden einrichten.²⁶ Da es sich hier um eine gemeinsame und nicht national motivierte Politik handelt, werden deren nationale regulatorische Folgen hier nicht vertieft.

Im Gegensatz zu staatlichen Maßnahmen mit Bezug auf Aufgaben und Struktur gehen jene im Bereich der Regulierung eindeutig auf die Finanzkrise zurück. Die reine Anzahl und Richtung von Veränderungen stärkt diese Beobachtung. Tatsächlich belegt der Fiscal Rules Strength Index der Europäischen Kommission einen signifikanten Anstieg der Fiskalregeln seit 2012.

Tabelle 4. Indirekte Effekte der Finanzkrise auf die Regulierung kommunaler Finanzen

	Anpassung der Regulierung kommunaler Finanzen
Belgien	/
Bulgarien	2014, Stärkung der Haushaltsregeln (balanced budget, Schuldengrenze) 2016, Bailout Programm
Dänemark	2012, Sanktionen für Verstöße gegen Ausgabengrenzen und Steuergrenzen
Deutschland	Seit 2010, Aufbau neuer Bailout Programme in einigen Ländern
England	2015, Dezentralisierung der Finanzaufsicht
Estland	2017, Zentralisierung der Finanzaufsicht seit 2009 Einführung von Schuldengrenzen
Finnland	2015, Stärkung des Bailout Programms Ausgabenwachstumsgrenzen
Frankreich	2013, Aufbau einer neuen Behörde für kommunale Kredite
Griechenland	2010, Einführung von Schuldengrenzen 2013, Reorganisation von Monitoring und Regeldurchsetzung, Bailout Programm
Irland	/
Italien	2016, Einführung balanced budget und striktes Finanzmonitoring
Niederlande	/
Österreich	/
Polen	2014, Neue Schuldengrenzen
Portugal	Seit 2012, strikte Schuldengrenzen, balanced budget, Bailout Programm
Schweden	/
Schweiz	/
Slowenien	/
Spanien	2012, Neue Gesetzgebung zur Prävention und Lösung von Haushaltskrisen
Tschechien	2017, Neue Schuldengrenzen, Fiskalische Aufsichtsbehörde 2008, Aufbau Finanzmonitoring

Ungarn	2012, Neue Schuldengrenzen und Genehmigungspflichten 2013, Dezentralisierung des Finanzmonitorings
---------------	---

Quelle: Eigene Darstellung

4 Fazit

Die Untersuchung der Auswirkungen der Finanzkrise auf die kommunalen Ebenen in Europa deckt eine große Varianz von Trends und Maßnahmen auf. Diese Unterschiede resultieren u.a. aus dem Ausmaß des wirtschaftlichen Drucks, den nationalen politischen Bedingungen oder der institutionellen Verfasstheit der Kommunen.²⁷

In Bezug auf "direkte" finanzielle Effekte gibt es einige Gemeinsamkeiten. Wie erwartet, war fast jedes Land in den Jahren 2008/2009 von kommunalen Haushaltsdefiziten betroffen. Als Folge der Finanzkrise stieg die kommunale Verschuldung an und erreichte ihren Höhepunkt in den meisten Fällen um das Jahr 2016. Darüber hinaus finden wir unterschiedliche fiskalische Trends, je nach wirtschaftlicher Lage und institutionellem Rahmen.

Die indirekten Effekte, die auf explizite staatliche Maßnahmen zurückgehen, widersprechen hingegen einigen Erwartungen. Derartige Maßnahmen berühren das gesamte Spektrum der staatlich-kommunalen Beziehungen von Finanzierung, Aufgaben, Regulierung oder Gebietsstruktur. Die Stärkung der fiskalischen Regulierung erweist sich als die prominenteste staatliche Maßnahme.

Eine weitere Dimension in der Diskussion der Effekte der Finanzkrise ist der Zeitpunkt der Maßnahmen. Kurzfristig im unmittelbaren Kontext der Finanzkrise fielen die Maßnahmen teils anders aus, als mittelfristig. Eine Erklärung liegt darin, dass die Staaten nur über begrenzte Kapazitäten verfügten, um fiskalische Stimuli oder Abschirmungen aufrecht zu erhalten. Eine andere Erklärung ist, dass die Staaten für bestimmte institutionelle Maßnahmen Zeit der Planung und Umsetzung benötigten. Diese Effekte der Finanzkrise traten daher erst verzögert auf.

Der vorliegende Artikel eröffnet den Blick für die Auswirkungen der Finanzkrise auf die jeweiligen kommunalen Ebenen europäischer Länder. Die Ergebnisse vermitteln einen Eindruck von den vielfältigen Kanälen, mit denen die Finanzkrise die Kommunen traf. Insbesondere die indirekten institutionellen Effekte sind sensibel für deren Funktionsfähigkeit. Denn selbst wenn sich die fiskalischen Indikatoren wieder erholen, bleiben diese Effekte bestehen. Wenn es somit einen Begriff gibt, der die Effekte der Finanzkrise auf die Kommunen zusam-

27 OECD 2011, S. 22ff; Kickert et al. 2015, S. 574ff.

menfasst, so ist es Zentralisierung. Die Finanzkrise hat die Beziehungen zwischen Staat und Kommune in vielen Ländern verändert. Die Kommunen befinden sich in einer „neuen Normalität“ geringerer Autonomie. Dieser Befund wird durch Forschung zur lokalen Autonomie gestützt. Auf eine lange Phase wachsender Autonomie, folgte seit 2010 eine Stagnation und in einigen Ländern sogar ein Rückgang.²⁸ Es besteht wenig Grund zur Annahme, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren umkehren könnte. Zukünftige Forschung sollte daher einen besonderen Fokus auf die Konsequenzen dieser Zentralisierung legen.

Literatur

- Barbera, C./Jones, M./Korac, S./Saliterer, I. (2017): Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks?, In: Public Administration Nr. 3/2017, S. 670-697.
- Blesse, S./Baskaran, T. (2016): Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. Discussion Paper No. 16-041, Centre for European Economic Research, Mannheim.
- Bogumil, J./Ebinger, F. (2018): Verwaltungs(struktur)reformen in den Bundesländern. In: Veit, S./Reichard, G./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 1-12.
- Cepiku, D./Mussari, R./Giordano, F. (2016): Local Governments Managing Austerity. Approaches, Determinants and Impact, in: Public Administration Nr. 1/2016, S. 223-243.
- Du Boys, C./Padovani, E./Monti, A. (2017): Vulnerability factors shaping municipal resilience throughout the global financial crisis: Comparing Italy and France. Paper presented at the EGPA Annual conference, University of Milano, Milano, 4. – 7. September 2017.
- Geißler, R. (2009): Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. KWI Gutachten Nr. 4. Potsdam.
- Geißler, R./Hammerschmid, G./Raffer, C (2019): Local Public Finance in Europe. Country Reports. Hertie School and Bertelsmann Stiftung. Berlin and Gütersloh.
- Geißler, R. (2020): Kommunale Strukturen in Europa. Bertelsmann Stiftung. Analysen und Konzepte, Nr. 2/2020, Gütersloh.
- Heinelt, H./Stolzenberg, P. (2014): The Rhinish Greeks: Bailout Funds for Local Government in German Federal States, in: Urban Research & Practice Nr. 2/2014, S. 228-240.
- Jimenez, B. (2013): Strategic Planning and the Fiscal Performance of City Governments during the Great Recession, in: The American Review of Public Administration Nr. 5/2013, S. 581– 601.
- Keller, B. (2016): Germany: Retrenchment before the Great Recession and its lasting consequences, in: Bach, S./Bordogna, L. (Hrsg.): Public service management and employment relations in Europe. Emerging from the crisis, New York-London, S. 191-217.
- Kickert, W. (2012): State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands, in: Public Management Review Nr. 3/2012, S. 299–309.

- Kickert W./Randma-Liiv, T./Savi, R. (2015): Fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis, in: *International Review of Administrative Sciences* Nr. 3/2015, S. 562–584.
- Kuhlmann, S./Bouckaert, G. (2016): Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context, in: Kuhlmann, S./Bouckaert, G. (Hrsg.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. Governance and Public Management Series, Basingstoke, S. 1-20.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2019): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham.
- Ladner, A./Keuffer, N./Baldersheim, H. (2015): *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*. Final report. Tender No 2014CE16BAT031. European Commission. Brussels.
- Lane, P. (2012): The European Sovereign Debt Crisis, in: *Journal of Economic Perspectives* Nr. 3/2012, S. 49–68.
- OECD (2011): *Restoring Public Finances*. Paris.
- Person, C./Geißler, G. (2020): , Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland, in: *der modern staat* Nr. 1/2020, S. 191-216.
- Peters, G. (2011): Governance responses to the fiscal crisis: Comparative perspectives, in: *Public Money & Management* Nr. 1/2011, S. 75-80.
- Pollitt, C. (2010): Cuts and reforms: Public services as we move into a new era, in: *Society and Economy* Nr. 1/2010, S. 17–31.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform: A comparative analysis – Into the age of austerity*. London.
- Raudla, R./Douglas, J./Randma-Liiv (2015): The Impact of Fiscal Crisis on Decision-Making Processes in European Governments: Dynamics of a Centralization Cascade, in: *Public Administration Review* Nr. 6/2015, S. 842–852.
- Rodden, J. A./Eskeland, G. S./Litvack, J. I. (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of hard Budget Constraint*. MIT Press, Cambridge.
- Schick, A. (2012): Lessons from the crisis, in: *OECD Journal on Budgeting* Nr. 3/2012, S. 1-29.

Schnellenbach, J. (2018): Fiscal Sovereignty in a Globalised World: The Pressure of European Economic Governance on Domestic Public Finance, in: Valdesalici, A./Palermo, F. (Hrsg.): Comparing Fiscal Federalism, Leide, S. 328-346.

Wagschal, U./Wenzelburger, G. (2009): Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006), in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft Nr. 1/2009, S. 33-58.