

Beitrag aus der Forschung zur Wirtschaftspolitik

Beate Jochimsen* und Christian Raffer

Die Wirkung lokaler Fiskalregeln in der EU

<https://doi.org/10.1515/pwp-2025-0006>

Zusammenfassung: Die öffentlichen Haushalte in Europa unterliegen auf allen staatlichen Ebenen fiskalischen Regeln. Dies trifft in der Mehrzahl der Staaten auch auf die lokalen Gebietskörperschaften zu. In diesem Beitrag untersuchen Beate Jochimsen und Christian Raffer mit Hilfe eines Datensatzes der Europäischen Kommission zur Stärke der institutionellen Umsetzung solcher Regeln, ob und wie stark einzelne Regeltypen mit einer disziplinierten Haushaltsführung der Kommunen einhergehen. Im Ergebnis zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang mit den aktuell gültigen Regeln zum Haushaltsausgleich. Schuldenregeln und in geringerem Maße auch Ausgabenregeln korrelieren jedoch signifikant mit solideren Haushalten. Für die Debatte in Deutschland sind diese Ergebnisse von Relevanz, da die deutschen Kommunen im Wesentlichen der Pflicht zum Haushaltsausgleich unterliegen. Dieser ist zuletzt immer seltener gelungen. Möglicherweise sollten in Deutschland deshalb auch auf kommunaler Ebene Regeln zur Schuldenbegrenzung eingeführt werden.

JEL-Klassifikation: H72, H77, H11

Schlüsselwörter: lokale Fiskalregeln, Europäische Union, kommunale Haushalte, Deutschland

1 Herausforderungen für öffentliche Haushalte

Fiskalregeln sollen den Staat, den nach Thomas Hobbes allmächtigen „Leviathan“, im Zaum halten. Doch obwohl die öffentlichen Haushalte in Europa auf allen staatlichen Ebenen Fiskalregeln unterliegen, haben viele Regierungen wegen der COVID-19-Pandemie und des Krieges Russlands gegen die Ukraine Ausgabenprogramme aufgelegt, um ihre

Volkswirtschaften zu stützen. Auch öffentliche Investitionen in „grüne“ Energie und Umweltschutz zur Bekämpfung des Klimawandels erfordern erhebliche Mittel. Fiskalregeln bedeuten naturgemäß einen Zielkonflikt zwischen der Verhinderung übermäßiger Staatsausgaben und der Wahrung der Flexibilität, auf externe Schocks zu reagieren. Deshalb stehen sie derzeit in vielen Ländern auf dem Prüfstand. Im Zuge dessen ist in Deutschland im Frühjahr 2025 die Schuldenbremse gelockert worden, so dass der Bund nunmehr flexibel auf den wachsenden Bedarf an Verteidigungsausgaben reagieren kann und auch die Bundesländer über mehr haushälterische Beweglichkeit verfügen.

Nationale oder regionale Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse beeinflussen zwar die Finanzen lokaler Gebietskörperschaften nicht direkt, doch aufgrund der Politikverflechtung zwischen den föderalen Ebenen ergibt sich eine mittelbare Wirkung. Ferner schränkt der Gesetzgeber mithilfe numerischer Haushaltsregeln häufig bewusst die Haushaltspolitik der unteren Regierungsebenen ein, um sicherzustellen, dass die Gemeinden, Landkreise, Provinzen usw. auf einem soliden finanziellen Pfad bleiben (Lledó und Pereira 2015). Im Jahr 2022 waren nur 9,6 Prozent aller nationalen Fiskalregeln in der Europäischen Union (EU) ausschließlich für die Zentralregierungen bestimmt (Europäische Kommission 2024b). Hingegen schränkten 24,6 Prozent der Vorschriften die Steuerungsautonomie der lokalen Gebietskörperschaften ein. Für den Gesamtstaat galten 55,3 Prozent der Vorschriften; diese hatten mithin auch eine direkte oder indirekte Wirkung auf lokale Gebietskörperschaften. Die Kommunalverwaltungen in der EU unterliegen folglich einem dichten Netz von numerischen Fiskalregeln.

Zahlreiche Veröffentlichungen sind supranationalen, nationalen und subnationalen fiskalischen Regelungen und deren Wirkungen gewidmet. Potrafke (2025) sowie Heineemann et al. (2018) liefern detaillierte Analysen dieser Literatur. Die bestehende empirische Forschung, insbesondere zur kommunalen Regulierung, konzentriert sich häufig auf einzelne Länder. Der Hauptgrund dafür liegt innerhalb der EU im Mangel an konsistenten und vergleichbaren Daten zu kommunalen Fiskalregeln aufgrund der Vielzahl an institutionellen Arrangements (für einen qualitativen Überblick vgl. Geißler et al. 2019). Allein der Fiscal Rule Strength Index (FRSI) der Europäischen Kommission bietet einen

*Kontaktperson: Beate Jochimsen, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Badensche Str. 52, 10825 Berlin, E-Mail: beate.jochimsen@hwr-berlin.de, <https://orcid.org/0000-0001-6950-3026>

Christian Raffer, Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin, E-Mail: raffer@difu.de

komprimierten Überblick der Fiskalregeln auch auf lokaler Ebene in der EU. Die vier wichtigsten Regeln beschränken Defizite oder Schulden, Ausgaben und Einnahmen oder fordern einen ausgeglichenen Primärsaldo (Turley et al. 2021). Die häufigste Regel auf lokaler Ebene zielt auf Haushaltsausgleich: die Budget Balance Rule (BBR). Laut dem FRSI ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Zahl der numerischen Fiskalregeln gewachsen; auch hat sich deren institutionelle Verankerung verbessert (Europäische Kommission 2024b).

Der Schwerpunkt unseres Beitrags liegt in der Analyse der Wirkung verschiedener Arten von numerischen Fiskalregeln in der Europäischen Union. Wir untersuchen deren Wirkung auf die aggregierten Primärsalden der lokalen Gebietskörperschaften eines Landes. Dabei geht es nicht um die Wirkungen der reinen Existenz einer bestimmten Regel, sondern um jene der Qualität ihrer Umsetzung in Bezug auf die Verankerung der Vorschriften, die Überwachung, die Durchsetzung und die Sichtbarkeit in den Medien.

Wir ermitteln die Zusammenhänge zwischen Fiskalregeln und der Haushaltsdisziplin lokaler Gebietskörperschaften mit einer dynamischen fiskalischen Reaktionsfunktion in der Tradition von Debrun et al. (2008) sowie dem FRSI mit für die lokalen Gebietskörperschaften auferlegten Regeln als erklärende Variablen. Wir wenden diesen Ansatz auf eine Stichprobe von 18 EU-Mitgliedstaaten über einen Zeitraum von 26 Jahren (1997–2022) an.

Die Ergebnisse zeigen eine robuste positive Beziehung zwischen Schuldenregeln und dem aggregierten Primärsaldo auf lokaler Ebene. Weniger robust, aber in den Daten nachweisbar ist zudem der positive Zusammenhang von Ausgaberegeln und Primärsaldo. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine gut institutionalisierte Schulden- oder Ausgabenregel für die lokale Ebene ein wirksames Instrument sein kann, um die Defizitneigung der lokalen Regierungen abzuschwächen.

2 Gründe für Fiskalregeln und bisher bekannte Wirkungen

Regierungen haben systemische Anreize, sich über das wohlfahrtsoptimale Maß hinaus zu verschulden und so einen suboptimalen Schuldenstand anzuhäufen (Buchanan und Wagner 1977). Denn ihre Mitglieder sind vorrangig daran interessiert, wiedergewählt zu werden (Nordhaus 1975). Folglich sind sie versucht, noch kurz vor den Wahlen die Wirtschaft anzukurbeln oder die Transferleistungen zu erhöhen, was ihre Kompetenz belegen soll und mit Schulden finanziert werden kann, aber politische Konjunkturzyklen

verursacht (Alesina und Perotti 1994 sowie Persson und Tabellini 1997). Diese Strategie funktioniert immer dann, wenn die Wähler kurzsichtig sind, das heißt, wenn sie nicht vollständig voraussehen, dass die Schulden in der Zukunft bedient werden müssen (Fiskalillusion). Auch unter rationalen Erwartungen können politische Konjunkturzyklen entstehen, solange es (temporäre) Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Regierung gibt (Rogoff und Sibert 1988). Shi und Svensson (2006) erweitern dieses Argument mit einem Modell des moralischen Risikos (moral hazard) im Wahlwettbewerb, wobei das Ausmaß des politischen Konjunkturzyklus auch vom Anteil der informierten Wähler abhängt. Persson und Svensson (1989) sowie Alesina und Tabellini (1990) weiten das Konzept des moralischen Risikos aus, indem sie feststellen, dass Staatsschulden strategisch eingesetzt werden können, um nachfolgenden Regierungen die Hände zu binden. In diesem Fall steigt die Schuldenakkumulation mit der Polarisierung zwischen den wechselnden Regierungen.

Ferner verleiht die Möglichkeit, Schulden aufzunehmen, Regierungen einen diskretionären Gestaltungsspielraum, was den Reiz eines Regierungsamtes teilweise ausmachen und besonders kompetente Personen in die Politik ziehen könnte. Es gibt eine umfassende wissenschaftliche Literatur zum Zusammenhang zwischen der Kompetenz von Politikern und fiskalischen und wirtschaftlichen Indikatoren sowie zur Selbstselektion von Politikern (vgl. unter anderem Gagliarducci und Nannicini 2013, Deserrano 2019 sowie Ashraf et al. 2020). Viele Studien zeigen, dass eine größere wirtschafts- und finanzpolitische Kompetenz der Amtsträger mit einem solideren Haushalt oder größerem Wachstum einhergeht (vgl. unter anderem Besley et al. 2011, Meriläinen 2022 sowie Jochimsen und Thomasius 2014).

Vor diesem Hintergrund ist denkbar, dass die Einführung von Fiskalregeln weniger kompetente Amtsträger hervorbringt, weil das Amt dann weniger Möglichkeiten zum Setzen eigener Akzente eröffnet. Dazu gibt es bisher sehr wenig empirische Literatur. Gamalerio und Trombetta (2024) untersuchen dieses Problem für italienische Gemeinden. Sie finden einen negativen Effekt von Fiskalregeln auf die Qualifikation von Bürgermeisterkandidaten und auf die Wahrscheinlichkeit, dass Bewerber mit Universitätsabschluss gewählt werden. Ex ante bleibt allerdings offen, was höhere Wohlfahrtsverluste erzeugt: hohe von kompetenten Politikern zu verantwortende Schuldenstände oder niedrigere Schuldenstände bei weniger kompetenten Politikern.

Unabhängig von der Kompetenz von Politikern haben fragmentierte, also aus mehreren Parteien mit wenig programmatischer Schnittmenge zusammengesetzte Regierungen Anreize, höhere Schulden zu akkumulieren. In

einer Koalition machen die Koalitionspartner Vorschläge für Ausgaben, die ihrer jeweiligen Wählerschaft zugutekommen. Da die Kosten dieser Ausgaben politisch auf alle Koalitionspartner verteilt werden, internalisiert sie jeder einzelne nicht vollständig: Es entsteht ein Common-Pool-Problem. Roubini und Sachs (1989) waren die ersten, die eine Tendenz zu höheren Defiziten in Ländern mit Koalitionsregierungen feststellten.

Fiskalregeln können übermäßige Haushaltsdefizite im besten Fall verhindern. Da sie jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen den Vorteilen einer soliden Finanzpolitik und den Vorteilen einer flexiblen Reaktion auf externe Schocks verursachen (Potrafke 2025), gibt es für Politiker einen Anreiz, diese Regeln nur formal einzuhalten und sie faktisch zu umgehen. Daher dürfte nicht nur die bloße Existenz von Fiskalregeln, sondern auch ihre institutionelle Umsetzung für deren Erfolg entscheidend sein. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist eine umfangreiche Literatur über die Gestaltung, Umsetzung und Wirkung von Fiskalregeln entstanden. So skizziert Ter-Minassian (2007) eine Reihe notwendiger Bedingungen für die Wirksamkeit von Haushaltsregeln. Neben einer soliden Rechtsgrundlage und einer klaren Definition der institutionellen Zuständigkeiten gehören dazu eine transparente Rechnungslegung, feste Durchsetzungsmechanismen und Sanktionen sowie eine breite gesellschaftliche Unterstützung, die über Regierungen und Parlamente hinausgeht. Halac und Yared (2022) kommen in einer jüngeren Arbeit zu dem Ergebnis, dass die Ausgestaltung und Durchsetzung von Sanktionen von entscheidender Bedeutung für die Wirkung einer Fiskalregel sind.

Aus den vorherigen Ausführungen ergibt sich folgende Hypothese:

Die Auswirkungen einer numerischen Fiskalregel auf den lokalen Primärsaldo nehmen mit der Stärke der institutionellen Umsetzung dieser Regel zu.

Die Defizitneigung von Politikern auf lokaler Ebene wird häufig auch mit der „Soft budget constraint“ begründet, einer weichen Budgetbeschränkung (Kotia und Lledó 2016). Eine solche entsteht, wenn die Festlegung einer übergeordneten Regierungsebene, auf Eingriffe und Rettungsmaßnahmen zu verzichten, unwirksam wird. Das führt dazu, dass die Regierungen auf lokaler Ebene positive Erwartungen in Bezug auf Rettungsmaßnahmen entwickeln (Kornai 1986, Kornai et al. 2003 und Baskaran 2017). Die theoretischen Grundlagen der weichen Budgetbeschränkung sind wiederum Common-Pool-Probleme und moralisches Risiko (Ter-Minassian 2007 sowie Kotia und Lledó 2016). Es wird angenommen, dass moralisches Risiko bei den Politikern durch die Erwartung künftiger Rettungsaktionen entsteht, während Common-Pool-Probleme auf-

treten, weil die Kommunalverwaltungen in der Regel einen erheblichen Teil ihrer Finanzmittel als bedingte oder unbedingte Transfers von der Zentralregierung erhalten. Diese Transfers hindern die Kommunalverwaltungen daran, die Kosten ihrer Ausgaben vollständig zu internalisieren, was möglicherweise zu übermäßigen Ausgaben und Kreditaufnahmen führt (Hallerberg und von Hagen 1999).

Viele empirische Untersuchungen sind der Analyse der Auswirkungen fiskalischer Regeln auf allen Regierungsebenen gewidmet und weisen diese in der Regel auch nach. Die Meta-Regressionsanalyse von Heinemann et al. (2018) und der Survey von Potrafke (2025) geben einen umfassenden Überblick. Angesichts ihrer Bedeutung ist das akademische Interesse an subnationalen Fiskalregeln nicht überraschend. Die Forschung konzentriert sich dabei auf Themen wie die Beziehung dieser Regeln zum politischen Konjunkturzyklus, zu Wachstum und Zusammensetzung der Ausgaben, zu haushaltspolitischer Nachhaltigkeit und Haushaltsdisziplin. Die empirischen Veröffentlichungen in diesem Bereich lassen sich entlang der verwendeten Daten in zwei große Gruppen einteilen. Zum einen gibt es Querschnittsstudien zu aggregierten Haushaltsdaten subnationaler Regierungen für eine Reihe von Ländern. Zum anderen gibt es Studien zu einzelnen Ländern, gestützt entweder auf Mikrodaten der lokalen Gebietskörperschaften oder auch auf aggregierte Daten für Bundesstaaten innerhalb föderaler Systeme.

In drei empirischen Veröffentlichungen, die in näherem Zusammenhang mit unserem Beitrag stehen, findet der FRSI (oder Variationen davon) für subnationale Regierungen Verwendung für die Schätzung der Auswirkungen auf die Haushaltsdisziplin. Kotia und Lledó (2016) präsentieren Ergebnisse, die darauf hindeuten, dass subnationale Fiskalregeln die Fiskaldisziplin verbessern, wobei dieser Effekt bei einem hohen Niveau von Transfers übergeordneter Ebenen abnimmt. Nach Foremny (2014) verringern fiskalische Regeln die Defizite nur in Einheitsstaaten. In föderalen Ländern, in denen lokale und regionale Regierungen eine größere rechtliche Autonomie haben, erscheinen Fiskalregeln als weniger wirksam. Stattdessen identifiziert der Autor mehr Steuerautonomie als wirksamer zur Bekämpfung großer Defizite auf subnationaler Ebene. De Biase und Dougherty (2022) verwenden den FRSI für europäische subnationale Regierungen, um die Auswirkungen von Regeln für ausgeglichene Haushalte, Schuldenregeln und Ausgabenregeln zu analysieren. In Übereinstimmung mit früheren Erkenntnissen deuten ihre Ergebnisse darauf hin, dass die Pflicht zum Haushaltsausgleich wirksam zur Verbesserung der Haushaltssalden beiträgt, während Schuldenregeln vorteilhaft für die Reduzierung der Schuldenquote sind.

Unser Beitrag geht über die bisherigen Studien zu numerischen Haushaltsregeln auf lokaler Ebene in der EU hinaus, indem wir eine Aggregation der FRSI-Werte über verschiedene subnationale Ebenen vermeiden, einen deutlich längeren Zeitraum abdecken, die Auswirkungen verschiedener fiskalischer Regeln isoliert betrachten und die institutionelle Umsetzung der jeweiligen Regel in die Analyse einbeziehen.

3 Fiskalregeln in der EU und in Deutschland

In Europa gibt es verschiedene Formen lokaler Gebietskörperschaften, beispielsweise Landkreise, Gemeinden, Städte oder Stadtbezirke (Eurostat 2023). Mehr als ein Drittel der insgesamt 95 098 Kommunalverwaltungen in der EU befand sich im Jahr 2023 in Frankreich. Mit fast 11 000 Kommunalverwaltungen liegt Deutschland an zweiter Stelle (Eurostat 2024). In Dänemark gab es nur knapp 100 Kommunalverwaltungen, also weniger als ein Prozent der deutschen Anzahl. Da aber sowohl die Fläche als auch die Bevölkerung Dänemarks mehr als ein Prozent der jeweiligen deutschen Größe ausmachen, liegt hier offenbar ein unterschiedlicher Staatsaufbau vor. Dieser spiegelt sich auch in der durchschnittlichen Einwohnerzahl der lokalen Gebietskörperschaften wider. Während beispielsweise in Griechenland durchschnittlich nur etwa 1700 Einwohner zu einer lokalen Gebietskörperschaft zählen, bilden in Dänemark und den Niederlanden mehr als 50 000 Menschen die durchschnittliche Gemeinde oder Stadt.

Darüber hinaus weist die Verwaltungsstruktur der lokalen Ebene in jedem Staat individuelle Merkmale auf (für einen Überblick vgl. Geißler et al. 2019). So besteht das französische subnationale System aus vier Ebenen (Regionen, Départements, Établissements publics de coopération intercommunale und Gemeinden), das deutsche System hingegen aus drei (Bundesländer, Landkreise/kreisfreie Städte auf Kreisebene und Gemeinden). Die fiskalische Bedeutung der lokalen Verwaltungen variiert innerhalb der EU ebenfalls. Vor allem die skandinavischen Länder sind fiskalisch stark dezentralisiert, sodass die lokalen Gebietskörperschaften im Bereich der Staatsausgaben hoch relevant sind (Geißler et al. 2021). In Dänemark beispielsweise entfielen im Jahr 2019 rund 62 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben auf die subnationale Ebene, während es in Portugal nur 15 Prozent waren (Europäischer Ausschuss der Regionen 2020).

In ihrer FRSI-Datenbank unterscheidet die Europäische Kommission (2010) zwischen vier Arten einer numerischen

Haushaltsregel: Regel zum Haushaltsausgleich (Budget Balance Rule, BBR), Verschuldungsregel (Debt Rule, DR), Ausgabenregel (Expenditure Rule, ER) und Einnahmeregeln (Revenue Rule, RR). Sie aggregiert verschiedene institutionelle Merkmale dieser Regeln auf den jeweiligen Regierungsebenen zu einem Länderindex, dem FRSI (Europäische Kommission 2024b). Im Einzelnen werden berücksichtigt: (1) die Rechtsgrundlage (Verfassung, Rechtsakt, Koalitionsvertrag, politisches Engagement), (2) der Spielraum für die Festlegung oder Überarbeitung von Zielen, (3) die Art der für die Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung zuständigen Stelle, (4) Durchsetzungsmechanismen (von automatischer Korrektur und Sanktion bis hin zum Fehlen ex ante definierter Maßnahmen) und (5) die Flexibilität der Regeleinhaltung bei externen Schocks.

Der so zusammengesetzte FRSI entsteht für jede Fiskalregel, indem Punktzahlen für jedes Kriterium standardisiert und verrechnet werden. Der Höchstwert einer in der FRSI-Datenbank aufgeführten lokalen Fiskalregel innerhalb der EU zwischen 1990 und 2022 war 8,6, was den maximalen Grad der institutionellen Umsetzung der oben genannten Kriterien anzeigt; der minimale positive Wert war 1,17. Folglich bietet die FRSI-Datenbank landesweit aggregierte Indizes zu spezifischen lokalen fiskalischen Regeln für jedes Land, sie liefert jedoch keine Information über die Varianz innerhalb der Länder für den Fall, dass Regeln in verschiedenen Regionen (wie den Bundesländern) unterschiedlich ausgestaltet sind.

Dem FRSI zufolge waren im Jahr 2022 nur 9,6 Prozent aller nationalen Fiskalregeln der Europäischen Union (EU) ausschließlich auf den Zentralstaat ausgerichtet (Europäische Kommission 2024a). Im Gegensatz dazu schränkten 24,6 Prozent der Regeln die fiskalische Handlungsfreiheit der lokalen Ebene ein. 55,3 Prozent bezogen sich auf den Gesamtstaat und könnten damit auch Regeln für die lokalen Gebietskörperschaften enthalten. Im Jahr 2022 war die mit Abstand häufigste Fiskalregel auf lokaler Ebene die Regel zum Haushaltsausgleich (BBR), gefolgt von Schulden- und Ausgabenregeln (DR und ER). Einnahmeregeln gab es nicht. Zunehmend existieren mehrere Haushaltsregeln parallel. So ist beispielsweise die Kombination aus Schuldenregel und ausgeglichenem Haushalt die bei weitem beliebteste Kombination für Kommunalverwaltungen (De Biase und Dougherty 2022).

In den meisten Fällen legt die lokale Gebietskörperschaft die für sie geltenden Fiskalregeln nicht selbst fest. Vielmehr werden diese Regeln fast immer entweder auf nationaler oder regionaler Ebene verabschiedet (für einen Überblick zur Verpflichtung zum Haushaltsausgleich vgl. Geißler et al. 2019).

Wir verwenden den FRSI in diesem Beitrag für einzelne Fiskalregeln, die aktuell auf lokaler Ebene gelten, als er-

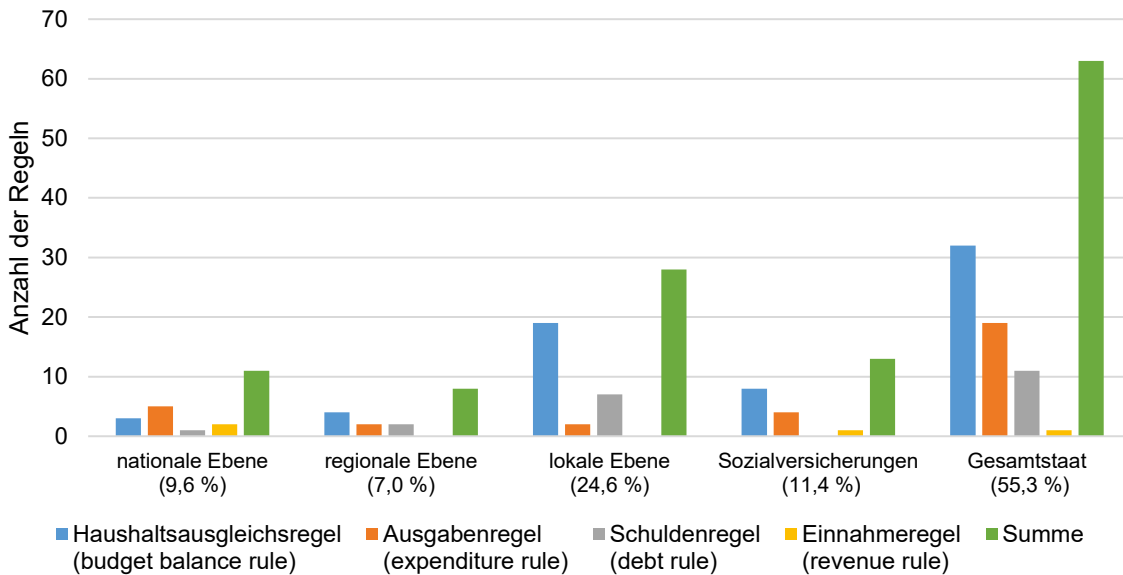


Abbildung 1: Fiskalregeln verschiedener föderaler Ebenen in EU-Mitgliedstaaten

Anmerkung: Anzahl und relative Anteile der numerischen Fiskalregeln in den Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2022 nach Regierungsebene. Da eine Regel für mehr als eine Regierungsebene gelten kann, übersteigt die Summe der relativen Anteile 100.

Quelle: Europäische Kommission 2024b, eigene Darstellung

klärende Variable für ausgeglichene Primärsalden. Als Fiskalregeln gelten dabei sowohl rein lokale Regeln als auch gesamtstaatliche Regeln, die auch die lokale Ebene umfassen. EU-Mitgliedstaaten ohne explizit lokale Fiskalregeln betrachten wir nicht (Österreich, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Lettland, Kroatien, Niederlande, Slowenien, Malta). Dadurch reduziert sich die Zahl der untersuchten Länder auf 18. Anzumerken ist dabei, dass die FRSI-Datenbank in vielen Fällen heute nicht mehr geltende Regeln unberücksichtigt lässt, für die keine Daten zur Berechnung der Regelstärke vorliegen. Darum stellt die hier vorliegende Analyse vor allem auf die Wirkung der derzeit geltenden Regelungen ab.

Die Kommunen in Deutschland unterliegen einer strikten Verpflichtung zum Haushaltsausgleich (Geißler et al. 2019, S. 109). Die konkrete Ausgestaltung findet sich in den jeweiligen Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder; ihre Einhaltung wird von der Kommunalaufsicht geprüft, die sich meist auf der nächsthöheren Verwaltungsebene befindet und den Landesinnenministerien untersteht (Brünning und Söbbeke 2024). Falls einer Gemeinde der Haushaltsausgleich nach geltendem Recht nicht gelingt, gerät sie in die sogenannte Haushaltssicherung. Damit geht nicht nur eine erhebliche Schmälerung der Verschuldungsmöglichkeit einher, sondern die Gemeinde muss auch einen plausiblen Plan vorlegen, wie sie das Defizit in den Folgejahren wieder reduzieren will. Häufig bedeutet dies Hebesatzerhöhungen und Einsparungen. Der Regelbruch bedingt damit einen schmerzhaften Einschnitt in die Finanzauto-

nomie einer Kommune und ist entsprechend unattraktiv. Der FRSI weist für diese Regel zum Haushaltsausgleich für das Jahr 2022 den Wert 6,37 aus, womit die deutschen Kommunen im EU-Vergleich der lokalen Regeln zum Haushaltsausgleich relativ strikt reguliert sind. Im Jahr 2023 befanden sich rund 11 Prozent der deutschen Kommunen in der Haushaltssicherung (Raffer und Scheller 2024, S. 7).

Kommunen, die sich nicht gerade in der Haushaltssicherung befinden, dürfen relativ frei langfristige Kredite zur Investitionsfinanzierung sowie kurzfristige (Kassen-) Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Feste Verschuldungsgrenzen existieren nicht. Der Kassenkredit sollte ursprünglich auf eine reine Liquiditätsüberbrückung beschränkt bleiben; dieser Grundsatz ist jedoch durch die tatsächliche Entwicklung der Kassenkreditbestände obsolet geworden (Schwarming 2019, S. 187). Dass die Kommunen in Deutschland damit letztlich keiner eng gefassten Verschuldungsregel unterliegen, zeigt auch der FRSI, in dem keine lokale Schuldenregel für Deutschland geführt wird. Kommunale Einnahme- bzw. Ausgaberegeln gibt es in Deutschland nicht.

Die Einführung der deutschen Schuldenbremse hatte unmittelbar keine Auswirkungen auf die Kommunen, da der Gesetzgeber damit lediglich die Verschuldungsregeln für die Bundes- und Landesebene neu gefasst hat. Das gilt auch für die Neufassung 2025.

4 Empirie: Beispiele in Europa und ökonometrische Strategie

Erste Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Einführung einer Fiskalregel und der Verbesserung des Primärsaldos finden sich bei der Betrachtung Polens, Schwedens und Spaniens. In Polen gab es in den meisten Jahren vor Einführung der Schuldenregel 2014 lokale Primärdefizite. Unmittelbar nach Einführung der Regel, die sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene gilt, gab es in drei aufeinanderfolgenden Jahren Überschüsse (Europäische Kommission 2024a und Geißler et al. 2019). In Schweden hat die nationale Regierung im Jahr 2019 einen sogenannten Schuldenanker („debt anchor“) eingeführt, dessen Wirkung sich offenbar auf alle föderalen Ebenen erstreckt, da das lokale Primärdefizit seitdem positiv ist – im Gegensatz zu den meisten Jahren davor (Europäische Kommission 2024a und Finanzministerium Schweden 2017). Am deutlichsten ist die Wirkung von Fiskalregeln in Spanien zu erkennen. Dort wurden 2012 drei Regeln gleichzeitig eingeführt: eine Regel zum Haushaltsausgleich, eine Schuldenregel und eine Ausgabenregel (Geißler et al. 2019, S. 200). Während der Primärsaldo in den Jahren vor Einführung dieser Regeln überwiegend negativ war, gibt es seitdem bis 2021 bemerkenswerte Überschüsse. Nur 2022 ist er minimal negativ (Europäische Kommission 2024a).

Da einige Beispiele unsere Hypothese zu stützen scheinen, dass die Auswirkungen einer numerischen Fiskalregel auf den lokalen Primärsaldo mit der Stärke der institutionellen Umsetzung dieser Regel zunehmen, schätzen wir sie im Folgenden mit einer dynamischen fiskalischen Reaktionsfunktion in der Tradition von Bohn (1998), Debrun et al. (2008) sowie Kotia und Lledó (2016). Zugrunde gelegt wird folgendes Modell:

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 y_{it-1} + \beta_2 bbr_{it} + \beta_3 dr_{it} + \beta_4 er_{it} + \gamma X_{it} + \eta_i + \rho_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T \quad (N=18, T=26).$$

Die Gleichung beschreibt die Reaktion der Summe der lokalen Primärsalden y eines Landes i im Jahr t als Prozentsatz des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf seine eigenen, um eine Periode verzögerten Werte y_{it-1} , sowie auf weitere unabhängige Variablen. Da der Primärsaldo eine zentrale fiskalische Variable ist, die auf vorgelagerten Variablen wie den Einnahmen und Ausgaben aufbaut, wird er hier als abhängige Variable verwendet. Außerdem ist er mit der Staatsverschuldung verknüpft, da negative Primärsalden zu einem höheren Schuldenstand führen.

Weitere unabhängige Variablen sind die Stärke der Fiskalregeln für einen ausgeglichenen Haushalt (BBR FRSI), bbr_{it} , der Schuldenregeln (DR FRSI) dr_{it} und der Ausgabenregeln (ER FRSI) er_{it} . Eine Einnahmenregel existiert in Ländersample nicht. Die Indizes umfassen aggregierte Werte der aktuell geltenden Fiskalregeln für lokale Regeln und für gesamtstaatliche Regeln mit lokaler Wirkung. Die Aggregation erfolgt nach dem folgenden zweistufigen Verfahren, das hier am Beispiel der Regel zum Haushaltsausgleich (BBR) veranschaulicht sei:

Schritt 1: Falls in einem Land zwei einander überschneidende Fiskalregeln zum Haushaltsausgleich auf einer der betrachteten Ebenen (lokale Ebene (LE), Gesamtstaat (GS)) existieren, werden diese innerhalb der jeweiligen Regierungsebene entsprechend ihrer Indexstärke zusammengefasst. Die Regel mit dem höheren Indexwert erhält Rang 1, die Regel mit dem niedrigeren Indexwert Rang 2. Für jede Ebene sind beide Regeln wie folgt aggregiert:

$$BBR_{LE, gewichtet} = \left[Wert_{BBR1} * \frac{1}{(Rang=)1} \right] + \left[Wert_{BBR2} * \frac{1}{(Rang=)2} \right] \quad (2)$$

$$BBR_{GS, gewichtet} = \left[Wert_{BBR1} * \frac{1}{(Rang=)1} \right] + \left[Wert_{BBR2} * \frac{1}{(Rang=)2} \right] \quad (3).$$

Wenn es für ein Land nur eine Regel zum Haushaltsausgleich auf einer der beiden Ebenen gab, ist keine Aggregation innerhalb der Ebene erforderlich und der Index wird wie von der Europäischen Kommission angegeben verwendet.

Schritt 2: Die Ergebnisse je betrachteter Ebene aus Schritt 1 werden für jedes Land zu einem Wert aggregiert. Die Vorschrift zum Haushaltsausgleich für den Gesamtstaat wird immer mit Rang 2, die Vorschriften für die lokale Ebene immer mit Rang 1 bewertet. Die Regeln auf beiden Ebenen wurden wie folgt aggregiert:

$$\hat{\hat{N}}_{Staat i, gewichtet} = \left[Wert_{BBR_LE} * \frac{1}{(Rang=)1} \right] + \left[Wert_{BBR_GS} * \frac{1}{(Rang=)2} \right] \quad (4).$$

Existiert in einem Land lediglich eine Regel zum Haushaltsausgleich auf der lokalen Ebene, nicht jedoch für den Gesamtstaat, wird diese unverändert übernommen. Dieser Ansatz berücksichtigt, dass eine Fiskalregel für den Gesamtstaat zwar eine gewisse Wirkung für die lokale Ebene hat, diese Wirkung jedoch schwächer sein dürfte als im Fall einer direkten lokalen Fiskalregel.

Zurück zur Schätzgleichung: X_{it} ist ein Vektor von Kontrollvariablen. Dieser Vektor umfasst die Produktionslücke unter Berücksichtigung zyklischer Schwankungen und den Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre, der den Ausgabenbedarf der lokalen Regierungen beeinflusst. Eine weitere Variable gibt den Grad der fiskalischen Dezentralisierung an und fängt den Einfluss der im Ländervergleich variierenden Relevanz der lokalen Ebenen ab (Anteil der Ausgaben der lokalen Regierungen an den allgemeinen Staatsausgaben). Zudem enthält der Vektor einen Wahldummy für das nationale Parlament. Die Länderfixeffekte η_i berücksichtigen unbeobachtete zeitinvariante Merkmale des Landes, die sich auf den lokalen Primärsaldo auswirken können. Die zeitlichen Fixeffekte ρ_t decken unbeobachtete Makroentwicklungen wie externe Schocks ab, die alle Länder gleichzeitig betreffen.

Um die Robustheit der Ergebnisse zu beurteilen, schätzen wir die Gleichung zuerst mit allen Fiskalregeln (Modell 1) und dann mit jeweils einer Fiskalregel (Modelle 2, 3 und 4). Darüber hinaus fügen wir häufig verwendete politische Indikatoren als weitere Kontrollvariablen hinzu. Unter Bezugnahme auf bestehende Forschungsarbeiten zum Thema (beispielsweise Kotia und Lledó 2016) nutzen wir den Herfindahl-Index zur Berücksichtigung der politischen Fragmentierung und zwei Ideologiedummys, beide für das nationale Parlament. Wir schätzen die fiskalische Reaktionsfunktion mit dem verzerrungskorrigierten LSDVC-Ansatz (Least squares dummy variable). Um Verzerrungen bei kleinen Stichproben und die durch die verzögerte abhängige Variable verursachte Inkonsistenz zu überwinden, verwenden wir Nickells Verzerrungskorrektur für den LSDV-Schätzer (Nickell 1981 und Bruno 2005).

Nicht ganz auszuschließen ist die Endogenität der Fiskalregel. Zum einen könnten hohe Primärdefizite auf lokaler Ebene lokale Gebietskörperschaften grundsätzlich dazu veranlassen, ihre Haushaltsregeln selbst zu verschärfen. Denkbar wäre auch das Gegenteil, dass nämlich lokale Gebietskörperschaften, die ohnehin fiskalisch zurückhaltend sind, Fiskalregeln als „Symbol“ eben dieser Politik einführen. Auch ohne strengere Fiskalregeln würden sich in diesem Fall die Primärsalden in der Folge verbessern. In beiden Fällen blieben die fiskalischen Präferenzen der Bevölkerung als unbeobachtete Variable bei den Schätzungen unberücksichtigt und es könnte zu einer umgekehrten

Kausalität kommen. Da jedoch ein Großteil der lokal wirkenden Fiskalregeln nicht auf dieser Ebene, sondern auf nationaler oder regionaler Ebene beschlossen werden, dürfte dieser Aspekt weniger ins Gewicht fallen.

Zum anderen könnte eine Verzerrung aufgrund von Simultanität eine weitere Quelle der Endogenität sein. Dieses Problem wird zumindest teilweise dadurch gemildert, dass viele Länder schon vor dem betrachteten Zeitraum subnationale Fiskalregeln eingeführt haben und der Primärsaldo auf lokaler Ebene daher die Wahl nicht direkt beeinflussen konnte. So argumentieren auch Plekhanov und Singh (2006).

5 Schulden- und Ausgaberegeln signifikant

Die Schätzung ergibt in unterschiedlichem Ausmaß signifikante Koeffizienten für den Primärsaldo der Vorperiode, DR FRSI, ER FRSI, die Produktionslücke und die Dezentralisierung der Ausgaben, wobei der Primärsaldo auf lokaler Ebene im aktuellen Haushaltsjahr die abhängige Variable ist (siehe Tabelle 1). Die Hypothese besagt, dass eine institutionell stärkere Fiskalregel einen positiven Effekt auf den aggregierten Primärsaldo der lokalen Regierungen hat. Wie die Ergebnisse der Modelle 1, 3 und 4 zeigen, gibt es einen positiven Zusammenhang bei DR und ER. Sie weisen positive und signifikante Koeffizienten auf, was bedeutet, dass eine institutionell stärker implementierte Fiskalregel mit einem höheren Primärsaldo (das heißt, mit höherem Überschuss oder niedrigerem Defizit) einhergeht. Der gängigste Regeltyp, die Regel zum Haushaltsausgleich (BBR), weist keinen signifikanten Koeffizienten auf. Das bedeutet, dass die aktuell geltenden Regeln zum Haushaltsausgleich offenbar keinen Einfluss auf den lokalen Primärsaldo haben.

Da die Produktionslücke nur in Modell 2 signifikant ist, brauchen wir sie nicht weiter zu interpretieren. Die negativen Koeffizienten der Ausgabendezentralisierung bedeuten, dass der aggregierte lokale Primärsaldo negativ mit der Dezentralisierung von Ausgaben verbunden ist. Höhere Anteile der lokalen Regierungen an der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen stehen mit einem sich verschlechternden Primärsaldo in Zusammenhang, was auf sogenannte ungedeckte Mandate (Plekhanov und Singh 2006) zurückzuführen sein kann, also auf die Zuweisung neuer Aufgaben ohne ausreichende Finanzierung. In der deutschen Debatte ist dies eng mit der Diskussion um den Bruch des Konnexitätsprinzips verbunden.

Zur Prüfung der Robustheit dieser Ergebnisse wurde die Schätzung für reduzierte Zeitperioden sowie mit 0/1-Dummys für die Fiskalregeln statt mit im Zeitverlauf variierenden In-

Tabelle 1: Einfluss des FRSI auf die lokalen Primärsalden in der EU

Prim. Saldo/BIP	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Y_t-1	0,472*** (0,048)	0,502*** (0,047)	0,476*** (0,047)	0,493*** (0,047)	0,451*** (0,050)	0,450*** (0,051)
BBR FRSI	-0,001 (0,007)	0,001 (0,007)			0,001 (0,007)	0,001 (0,008)
DR FRSI	0,014* (0,007)		0,015** (0,007)		0,015** (0,007)	0,017** (0,008)
ER FRSI	0,014 (0,010)			0,017* (0,010)	0,014 (0,011)	0,016 (0,011)
Produktionslücke	-0,008 (0,006)	-0,011* (0,006)	-0,010 (0,007)	-0,009 (0,006)	-0,009 (0,007)	-0,009 (0,007)
Bev. > 65 J.	0,021 (0,021)	0,031 (0,020)	0,018 (0,020)	0,032 (0,019)	0,016 (0,023)	0,020 (0,024)
Ausgabendezentralisierung	-0,708* (0,372)	-0,562 (0,367)	-0,680* (0,366)	-0,614* (0,364)	-0,745* (0,404)	-0,830** (0,416)
Nat. Wahljahr	-0,030 (0,031)	-0,028 (0,031)	-0,029 (0,031)	-0,030 (0,031)	-0,044 (0,321)	-0,044 (0,032)
Herfindahl-Index (nat.)					-0,151 (0,097)	-0,146 (0,099)
Ideologie Parl. (national, links)						-0,028 (0,046)
Ideologie Parl. (national, kons.)						-0,041 (0,042)
Beobachtungen	468	468	468	468	468	468

Anmerkung: LSDVC-Schätzungen mit FRSI für BBR, DR und ER. Eine RR für die lokale Ebene existiert im Sample nicht. Varianz-Kovarianzmatrix und Standardfehler basierend auf Bootstrap (1000 Wiederholungen). Die Korrektur der Verzerrung erfolgt mit der Rate $0(1/T)$. Die Initialisierung der Verzerrungskorrektur wurde mit dem Arellano-Bond-GMM-Schätzer durchgeführt. Standardfehler in Klammern, * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: eigene Zusammenstellung

dexwerten wiederholt (siehe Tabellen 2 und 3 im Anhang). Die beiden Zeitperioden wurden so konstruiert, dass sie die Jahre der Finanzkrise ausschließen. Die erste Schätzung für die Periode von 1997–2008 verweist auf keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und dem lokalen Primärsaldo (Modell 7, Tabelle 2). Dies ist nicht erstaunlich, da viele Regeln erst nach der Finanzkrise eingeführt worden sind. Entsprechend zeigt die Schätzung für die zweite Periode (2012–2022) einen signifikanten Punktschätzer für die Schuldenregel, der in seiner Höhe stärker ausfällt als in der Schätzung über die gesamte Periode 1997–2022.

Die Wiederholung der Schätzmodelle 1 bis 4 aus Tabelle 1 mit Fiskalregel-Dummys statt über den Zeitverlauf variierenden Indexwerten erbringt keine signifikanten Punktschätzer im Gesamtmodell. Werden die Schulden- und Ausgabenregeln jeweils einzeln als Erklärende eingefügt, ist ein signifikanter positiver Zusammenhang mit dem Primärsaldo erkennbar (Tabelle 3 im Anhang). Das deutet darauf hin, dass allein schon die Existenz der Regeln mit mehr Haushaltsdisziplin verbunden ist.

Das zentrale Ergebnis lautet somit: Für lokale Gebietskörperschaften in der Stichprobe von 18 EU-Mitgliedsländern korrelieren Schulden- und Ausgabenregeln mit

Haushaltsdisziplin, während dies bei der Regel zum ausgeglichenen Haushalt nicht der Fall ist. Der Zusammenhang mit der Schuldenregel ist über die meisten geschätzten Modelle hinweg signifikant, während das Schätzergebnis für die Ausgaberegeln deutlich weniger robust ausfällt. Insgesamt könnte dies darauf hindeuten, dass die Ergebnisse anderer empirischer Studien, deren Autoren eine FRSI-Aggregation verschiedener Regeltypen anwenden, von diesen beiden Regeln bestimmt werden.

Wir haben die Robustheit der Schätzergebnisse des Modells 1 darüber hinaus geprüft, indem wir das Modell um in der Literatur gängige politökonomische Kontrollvariablen ergänzt haben.¹ Die Ergebnisse finden sich in den Modellen 5 und 6 aus Tabelle 1. Es zeigt sich, dass der signifikante Schätzer für die Schuldenregel robust ist und die hinzugefügten Kontrollvariablen (Herfindahl-Index sowie Ideologie-Dummys für das nationale Parlament) keine signifikanten Schätzer zutage fördern.

¹ Der Einfluss politökonomischer Variablen auf die Haushalte subnationaler Gebietskörperschaften ist umfassend in der wissenschaftlichen Literatur untersucht, vgl. beispielsweise Jochimsen und Nuscher 2011 für Deutschland.

Der positive Zusammenhang dieser beiden Regeltypen mit den lokalen Primärsalden steht im Einklang mit theoretischen Überlegungen. Wer den wirtschaftspolitischen Argumenten zu politischen Konjunkturzyklen, dem Common-Pool-Problem und dem strategischen Einsatz von Schulden durch den Amtsinhaber folgt, sollte erwarten, dass Schuldenregeln ebenso wie Ausgabenregeln die Anreize für eine Defizitneigung abschwächen. Wie Ter-Minassian (2007) hervorhebt, könnte dieses Argument für subnationale Regierungen in Frage gestellt sein, solange die Erwartung besteht, dass die nationale Ebene Rettungsmaßnahmen ergreift (Bailout). Dieses auf moralisches Risiko abhebende Argument könnte bei einer starken und glaubwürdigen Umsetzung der Fiskalregeln verschwinden. Daher stehen die hier vorliegenden Erkenntnisse, dass die Stärke der Fiskalregeln für einen robusteren Zusammenhang mit einem solideren Primärsaldo steht, gut im Einklang mit den theoretischen Vorhersagen. Inwiefern es sich dabei um einen kausalen Effekt handelt, können wir allerdings aufgrund der Endogenitätsproblematik nicht abschließend beantworten.

Zunächst mag überraschen, dass die am meisten in der EU vertretene Fiskalregel, die Regel zum Haushaltsausgleich, in ihrer aktuell gültigen Form offenbar keinen Einfluss auf die lokalen Primärsalden hat. Dieses Ergebnis kann darauf zurückzuführen sein, dass es bereits vor der Einführung der aktuellen Regeln ähnliche, mittlerweile aber nicht mehr angewandte Regeln gab, welche die Europäische Kommission wegen fehlender Daten zur Berechnung der Regelstärke nicht berücksichtigt. Es kann aber auch eine inhaltliche Erklärung geben: Ausgaben- und Schuldenregeln sind leichter zu überwachen und damit schwerer zu umgehen als Regeln zum Haushaltsausgleich. Ein ausgeglichener Haushalt kann mit Bilanzoperationen erzielt werden; Rückstellungen lassen sich kurzfristig bilden oder auflösen. So wurden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen kommunale Ausgaben im Zusammenhang mit COVID-19 aus dem Haushalt herausgerechnet, um zu einem Ausgleich zu gelangen (Landesregierung NRW 2020). Diese Überlegungen können einen Erklärungsansatz dafür liefern, warum die Regel zum Haushaltsausgleich keine messbare Wirkung erzielt.

6 Fazit: Fiskalregeln auf kommunaler Ebene stärken

Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass Schulden- und Ausgabenregeln als wirksame Instrumente zur Förderung der Haushaltsdisziplin auf lokaler Ebene dienen können. Obwohl diese Erkenntnis mit früheren Ergebnissen übereinstimmt, ergänzt unser Beitrag die bestehende Literatur

in drei Aspekten: erstens in der zentralen Relevanz unterschiedlicher Regeltypen, zweitens in der Bedeutung einer ordnungsgemäßen Umsetzung von Schuldenregeln, und drittens im engen Fokus auf lokale (anstatt subnationale) Regierungen.

Auf dieser Grundlage ergeben sich die folgenden politischen Empfehlungen: Wenn Regierungen die Haushaltsdisziplin stärken wollen, sollten sie sich nicht nur auf die nationale oder regionale Ebene konzentrieren, sondern auch die lokale Ebene in den Blick nehmen. Da die Schulden- und Ausgabenregeln bei der Unterstützung der Haushaltsdisziplin anderen Fiskalregeln überlegen erscheinen, sollten sie mit höherer Priorität umgesetzt werden.

Vor allem mit Blick auf die Regulierung der kommunalen Haushalte in Deutschland ist dies ein relevanter Befund. Hierzulande spielt der Haushaltsausgleich der Kommunen die zentrale Rolle. Angesichts unserer Ergebnisse erscheint es überlegenswert, die Regulierung kommunaler Haushaltsführung mit Hilfe von Fiskalregeln künftig stärker an der kommunalen Verschuldung als wie bisher am Haushaltsausgleich auszurichten. Denn selbst deutsche Kommunen mit starker Regel zum Haushaltsausgleich haben 2023 erstmals seit langem wieder ein aggregiertes Finanzierungsdefizit ausgewiesen, das sich 2024 noch einmal deutlich erhöht hat; auch in den kommenden Jahren ist von keiner Besserung auszugehen (Destatis 2024a, 2024b und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2024). Schließlich sollte die Gestaltung der Regelumsetzung eine größere Rolle spielen (vgl. auch Park und Kim 2024 mit einer Entflechtung der Umsetzungskomponenten für die Ebene der EU-Zentralregierung).

Für die künftige Forschung bietet es sich an, die Auswirkungen verschiedener Komponenten der Regelstärke auf die lokale Regierung in den Blick zu nehmen, beispielsweise die Unabhängigkeit der Überwachungsbehörden, die Häufigkeit der Überwachung und die Stärke der Korrekturmechanismen. Ferner verdient die Frage, ob und inwiefern es einen Trade-off zwischen Fiskalregeln und Kompetenz von Amtsträgern gibt, mehr Aufmerksamkeit. Gerade die deutsche Schuldenbremse hat den diskretionären Spielraum der Regierenden deutlich eingeschränkt, was die Ämter für kompetente Personen unattraktiver machen könnte. Deshalb wäre es mit Blick auf Deutschland sinnvoll zu untersuchen, ob sich der Pool der Kandidaten für Staatsämter auf allen föderalen Ebenen seit der Einführung von Fiskalregeln verändert hat.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und R. Perotti (1995), Fiscal expansions and adjustments in OECD countries, *Economic Policy* 10(21), S. 207–48.
- Alesina, A. und Tabellini, G. (1990), A positive theory of fiscal deficits and government debt, *Review of Economic Studies* 57(3), S. 403–14.
- Ashraf, N. et al. (2019), Losing prosociality in the quest for talent? Sorting, selection, and productivity in the delivery of public services, *American Economic Review* 110(5), S. 1355–94.
- Baskaran, T. (2017), Local fiscal policy after a bailout: Austerity or soft budget constraints?, *Economics of Governance* 18(3), S. 209–38.
- Besley, T., J. Montalvo und M. Reynal-Querol (2011), Do educated leaders matter?, *Economic Journal* 121(554), S. 205–27.
- Bohn, H. (1998), The behavior of U.S. public debt and deficits, *Quarterly Journal of Economics* 113(3), S. 949–63.
- Brüning, C. und M. Söbbeke (2024), *Die Kommunalaufsicht – Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation*, 3. Aufl., Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- Bruno, G. (2005), Approximating the bias of the LSDV estimator for dynamic unbalanced panel data models, *Economics Letters* 87(3), S. 361–66.
- Buchanan, J. und R. Wagner (1977), *Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes*, Indianapolis, Liberty Fund.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2024), Kommunalen Haushalten droht Rekorddefizit – Bund und Länder müssen in der öffentlichen Finanzpolitik umsteuern, Pressemitteilung, online verfügbar unter: https://www.landkreistag-saarland.de/fileadmin/user_upload/Landkreistag/Presse/2024/PM_DLT_02.07.2024_-_Kommunalen_Haushalten_droht_Rekorddefizit.pdf.
- De Biase, P. und S. Dougherty (2022), The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 41.
- Debrun, X. et al. (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy* 23(54), S. 297–362.
- Deserrano, E. (2019), Financial incentives as signals: Experimental evidence from the recruitment of village promoters in Uganda, *American Economic Journal: Applied Economics* 11(1), S. 277–317.
- Destatis (2024a), Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit, Pressemitteilung Nr. 135 vom 3. April 2024.
- Destatis (2024b), Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Mrd. Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025.
- Europäische Kommission (2010), *Public Finances in the EMU*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2024a), *Fiscal Rules Database*, online verfügbar unter <https://data.europa.eu>.
- Europäische Kommission (2024b), *Numerical Fiscal Rules in the EU Member Countries*, Update von 2023, veröffentlicht im Januar 2024, online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en.
- Eurostat (2023), *Glossary: Local Government*, online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_government.
- Eurostat (2024), *Local Administrative Units (LAU) – Nuts-Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/nuts/local-administrative-units>.
- Finanzministerium Schweden (2017), *The Swedish Fiscal Policy Framework*, Skr 2017:18:207, online verfügbar unter <https://www.government.se/legal-documents/2018/07/skr.-201718207>.
- Foremny, D. (2014), Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy, *European Journal of Political Economy* 34(C), S. 86–110.
- Gagliarducci, S. und T. Nannicini (2013), Do better paid politicians perform better? Disentangling incentives from selection, *Journal of the European Economic Association* 11(2), S. 369–98.
- Gamalerio, M. und F. Trombetta (2024), Fiscal rules and the selection of politicians: Theory and evidence from Italy, *American Economic Journal: Economic Policy*, im Erscheinen.
- Geißler, R., G. Hammerschmid und C. Raffer (2019), *Local Public Finance in Europe, Country Reports*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung und Berlin, Hertie School.
- Geißler, R., G. Hammerschmid und C. Raffer (2021), Introduction: The relevance and conceptualisation of local finance regulatory regimes, in: R. Geißler, G. Hammerschmid und C. Raffer (Hrsg.), *Local Public Finance – An International Comparative Regulatory Perspective*, Cham, Springer, S. 1–22.
- Halac, M. und P. Yared (2022), Fiscal rules and discretion under limited enforcement, *Econometrica* 90(5), S. 2093–127.
- Hallerberg, M. und J. von Hagen (1999), Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union, in: J. M. Poterba und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, S. 209–32.
- Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, *European Journal of Political Economy* 51(C), S. 69–92.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), The political economy of the German Länder deficits: Weak governments meet strong finance ministers, *Applied Economics* 43(19), S. 2399–415.
- Jochimsen, B. und S. Thomasius (2014), The perfect finance minister: Whom to appoint as finance minister to balance the budget?, *European Journal of Political Economy* 34, S. 390–408.
- Kornai, J. (1986), The soft budget constraint, *Kyklos* 39(1), S. 3–30.
- Kornai, J., E. Maskin und G. Roland (2003), Understanding the soft budget constraint, *Journal of Economic Literature* 41(4), S. 1095–136.
- Kotia, A. und V. D. Lledó (2016), Do subnational rules foster fiscal discipline? New empirical evidence from Europe, *International Monetary Fund Working Paper* 16/84.
- Landesregierung NRW (2020), Ministerin Scharrenbach: Kommunen können Corona-Schäden im Haushalt isolieren, Pressemitteilung vom 20. Mai, online verfügbar unter <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/ministerin-scharrenbach-kommunen-koennen-corona-schaeden-im-haushalt-isolieren>.
- Lledó, V. und J. Pereira (2015), Intergovernmental fiscal relations and fiscal co-ordination during the crisis, in: J. Kim und H. Blöchliger (Hrsg.), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*, Paris, Korea Institute of Public Finance und OECD, S. 27–52.
- Meriläinen, J. (2022), Political selection and economic policy, *Economic Journal* 132(648), S. 3020–46.
- Nickell, S. J. (1981), Biases in dynamic models with fixed effects, *Econometrica* 49(6), S. 1417–26.
- Nordhaus, W. (1975), The political business cycle, *Review of Economic Studies* 42(2), S. 169–90.
- Park, S. und S. Kim (2024), The impact of federal fiscal rules on debt: Insights from the European Union countries, *Public Budgeting & Finance* 45(1), S. 70–87.
- Persson, T. und G. Tabellini (1997), Political economics and macroeconomic policy, *NBER Working Paper* 6329.

- Persson, T. und L. Svensson (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, *Quarterly Journal of Economics* 104(2), S. 325–45.
- Plekhanov, A. und R. Singh (2006), How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence, *IMF Staff Papers* 53(3), S. 426–52.
- Potrafke, N. (2025), The economic consequences of fiscal rules, *Journal of International Money and Finance* 153, 103286.
- Raffer, C. und H. Scheller (2024), KfW-Kommunalpanel. Kommunalbefragung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), online verfügbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf>.
- Rogoff, K. und A. Sibert (1988), Elections and macroeconomic policy cycles, *Review of Economic Studies* 55(1), S. 1–16.
- Roubini, N. und J. Sachs (1989), Political and economic determinants of budget deficits in industrial democracies, *European Economic Review* 33(5), S. 903–38.
- Schwarting, G. (2019), *Der kommunale Haushalt*, 5. Aufl., Berlin, Erich Schmidt.
- Shi, M. und J. Svensson (2006), Political budget cycles: Do they differ across countries and why?, *Journal of Public Economics* 90, S. 1367–89.
- Ter-Minassian, T. (2007), Fiscal rules for subnational governments: Can they promote fiscal discipline?, *OECD Journal on Budgeting* 6(3), S. 1–13.
- Turley, G., C. Raffer und S. McNena (2021), Budget institutions for subnational fiscal discipline: Local fiscal rules in post-crisis EU countries, in: R. Geißler, G. Hammerschmid und C. Raffer (Hrsg.), *Local Public Finance – An International Comparative Regulatory Perspective*, Cham, Springer, S. 23–38.

Anhang

Tabelle 2: Einfluss des FRSI auf die lokalen Primärsalden in der EU (Schätzung für zwei Perioden unter Ausschluss der Finanzkrisen-Jahre 2009–2011)

Prim. Saldo/BIP	(7)	(8)
Y_{t-1}	0,442*** (0,081)	0,424*** (0,085)
BBR FRSI	–0,013 (0,019)	0,005 (0,011)
DR FRSI	–0,021 0,021*- (0,040)	0,026** (0,013)
ER FRSI		–0,027 (0,025)
Produktionslücke	–0,001 (0,012)	0,008 (0,012)
Bev. > 65 J.	–0,016 (0,051)	–0,032 (0,059)
Ausgabendezentralisierung	–0,128* (0,689)	–7,312*** (2,125)
Nat. Wahljahr	–0,027 (0,046)	–0,018 (0,046)
Beobachtungen	198	180

Anmerkung: LSDVC-Schätzungen. Modell 7: Schätzung für die Periode 1997–2008; Modell 8: Schätzung für die Periode 2012–2022. Varianz-Kovarianzmatrix und Standardfehler basierend auf Bootstrap (1000 Wiederholungen). Die Korrektur der Verzerrung erfolgt mit der Rate $O(1/T)$. Die Initialisierung der Verzerrungskorrektur wurde mit dem Arellano-Bond-GMM-Schätzer durchgeführt. Standardfehler in Klammern.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tabelle 3: Einfluss von Fiskalregel-Dummys auf die lokalen Primärsalden in der EU

Prim. Saldo/BIP	(9)	(10)	(11)	(12)
Y_t-1	0,478*** (0,048)	0,498*** (0,047)	0,489*** (0,047)	0,489*** (0,047)
BBR D	0,027 (0,050)	0,047 (0,049)		
DR D	0,071 (0,053)		0,093* (0,051)	
ER D	0,095 (0,063)			0,117* (0,060)
Produktionslücke	-0,008 (0,006)	-0,011* (0,006)	-0,010 (0,006)	-0,009 (0,006)
Bev. > 65 J.	0,021 (0,021)	0,029 (0,020)	0,021 (0,020)	0,029 (0,020)
Ausgabendezentralisierung	-0,636* (0,367)	-0,555 (0,364)	-0,574 (0,362)	-0,634* (0,365)
Nat. Wahljahr	-0,031 (0,031)	-0,029 (0,031)	-0,029 (0,031)	-0,030 (0,031)
Beobachtungen	468	468	468	468

Anmerkung: LSDVC-Schätzungen. Replikation der Modelle 1 bis 4 aus Tabelle 1 mit Fiskalregel-Dummys (0/1) anstatt im Zeitverlauf variierender Indexwerte. Varianz-Kovarianzmatrix und Standardfehler basierend auf Bootstrap (1000 Wiederholungen). Die Korrektur der Verzerrung erfolgt mit der Rate $O(1/T)$. Die Initialisierung der Verzerrungskorrektur wurde mit dem Arellano-Bond-GMM-Schätzer durchgeführt. Standardfehler in Klammern.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quelle: eigene Zusammenstellung