

// Sebastian Blesse (ZEW Mannheim), Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim),
Eckhard Janeba (Universität Mannheim) und Justus Nover (ZEW Mannheim)

Landtagspolitiker stehen zur Schuldenbremse bei wachsender Unterstützung für Investitionsklausel

Ergebnisse einer Umfrage zur grundgesetzlichen Schuldenbremse und möglichen Reformansätzen

Zusammenfassung

- Zum dritten Mal haben das ZEW Mannheim und die Universität Mannheim alle 16 deutschen Landesparlamente zur Schuldenbremse befragt. Dieses langfristige Umfrage-Projekt wird durch den von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereich 884 „Die politische Ökonomie von Reformen“ ermöglicht.
- An der Umfrage haben sich zwischen Ende Mai und Ende Juli 2020 fast 30 Prozent aller deutschen Landtagsabgeordneten beteiligt.
- Rückblickend waren gut 80 Prozent aller Politiker/innen vor Beginn der Covid-19-Pandemie optimistisch, dass ihr Bundesland die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gemäß Schuldenbremse erfüllen würde. Diese Zuversicht war im Vergleich zu vorherigen Umfragen seit dem Jahr 2011 deutlich gestiegen.
- Auch in der Pandemie genießt die Schuldenbremse immer noch eine hohe Akzeptanz: Gut zwei Drittel der Befragten befürworten eine prinzipielle Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt nach dem Ende der Corona-Pandemie.
- Allerdings ist mit der Pandemie und ihren einschneidenden Folgen für die Landeshaushalte die Bereitschaft gewachsen, eine Reform der Schuldenbremse zu unterstützen. Der Anteil der Abgeordneten, die für die gänzlich unveränderte Fortgeltung der Schuldenbremse votieren, ist in Folge der Pandemie von 47 Prozent auf 30 Prozent gefallen.
- 56 Prozent aller Befragten unterstützen eine Reform, bei der eine Verschuldung zu Gunsten von Infrastrukturinvestitionen möglich würde. Gegenüber einer solchen neuen Investitionsklausel genießt eine Lockerung der grundgesetzlichen Schuldengrenze zu Gunsten von schuldenfinanzierter Klimapolitik (32 Prozent) einen geringeren Rückhalt. Noch geringer ist mit 26 Prozent die Quote der Abgeordneten, die eine allgemeine Lockerung im Hinblick auf den vorgeschriebenen strukturellen Budgetausgleich begrüßen würden.

1. Die Schuldenbremse vor dem Hintergrund der Corona-Krise

Die Corona-Pandemie belastet die öffentlichen Haushalte in Deutschland in beträchtlicher Weise. Die pandemiebedingt schwere Rezession führt zu hohen Steuerausfällen. Bund und Länder versuchen mit umfangreichen Finanzpaketen die Folgen der *Lockdowns* und Konjunkturerinbrüche für Unternehmen und Arbeitnehmer abzumildern und die Konjunktur zu stützen. Hinzu kommen pandemiebedingte Zusatzausgaben im Bereich Gesundheits- und Seuchenpolitik. Die Europäische Kommission (Europäische Kommission 2020) erwartet für 2020 ein Defizit des deutschen Gesamtstaates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 6 Prozent, nach einem Überschuss von 1,5 Prozent im Vorjahr. Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland wird im Verhältnis zum BIP im Jahresverlauf 2020 von 60 Prozent auf voraussichtlich 71 Prozent ansteigen.

Die seit 2009 in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes verankerte Schuldenbremse begrenzt bereits seit dem Haushaltsjahr 2016 die strukturelle, also konjunkturbereinigte, Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des BIP. Hingegen ist es den Bundesländern nicht erlaubt, sich strukturell zu verschulden. Diese Verpflichtung für die Länder gilt allerdings erst ab dem Jahr 2020. Die Schuldenbremse bietet jedoch Ausnahmeregelungen bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ (Art. 115 Abs. 2 GG). Der Bundestag kann dann die für den Bund sonst geltende Kreditobergrenze überschreiten. Analoge Regeln gelten für die Länder. Allerdings sind derartige Beschlüsse mit Tilgungsplänen zu versehen. Bundestag und Landesparlamente haben in den letzten Monaten von diesen Ausnahmeklauseln Gebrauch gemacht. Es erscheint unstrittig, dass die Corona-Krise tatsächlich eine Notsituation außerhalb der Kontrolle der Politik darstellt und somit die Voraussetzung für eine regelkonforme Aussetzung der Defizitgrenzen gegeben sind. Die Pandemie stellt somit nach „ruhigen“ Jahren positiver Haushaltsüberschüsse die erste Belastungsprobe für die noch junge Schuldenregel dar.

Der gravierende fiskalische Schock der Pandemie hat die Debatte darüber intensiviert, inwieweit die Schuldenbremse für die Post-Corona-Zeit ökonomisch erwünscht ist. Befürworter/innen argumentieren, dass wirksame Fiskalregeln einen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. So habe die Schuldenbremse im letzten Jahrzehnt mit dazu beigetragen, den deutschen Schuldenstand zu begrenzen. Diese Konsolidierung in den konjunkturell guten Zeiten habe Deutschland erst in die Lage versetzt, in der Krise wie kaum ein anderer Industriestaat eine entschlossene Stabilisierungspolitik finanzieren zu können. Auch sei die Schuldenbremse nicht verantwortlich für zu geringe Investitionen (Feld et al. 2020). Insofern sei die Rückkehr zur vollen Anwendung ihrer Regeln wünschenswert. Kritiker/innen befürchten hingegen, dass die Regeln der Schuldenbremse und die vorgeschriebenen Tilgungsleistungen für die Corona-Schulden die wirtschaftliche Entwicklung nach der Pandemie behindern und insbesondere die Finanzierung von notwendigen Zukunftsaufgaben etwa in den Bereichen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, Klimapolitik und Energiewende erschweren könnten (SVR 2019, S. 298-304). Insofern sei eine Anpassung der bestehenden Schuldenregeln zu Gunsten investiver Ausgaben geboten.

Vor dem Hintergrund dieser Reformdebatte haben das ZEW Mannheim in Kooperation mit der Universität Mannheim zwischen Mai und Juli 2020 alle 16 deutschen Landesparlamente zur Schuldenbremse und ihrem Reformbedarf unter dem Eindruck der Corona-Pandemie befragt. Dies ist die dritte Umfrage zur Schuldenbremse unter allen Landesparlamenten seit 2011, sodass die aktuellen Einschätzungen zur Schuldenbremse mit Ergebnissen früherer Umfragen verglichen werden können.

Infobox: Die Landtagsumfrage

In Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim hat das ZEW Mannheim im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) 884 „Politische Ökonomie der Reformen“ von Ende Mai bis Ende Juli 2020 alle Abgeordneten der 16 deutschen Landtage befragt. Die Umfrage ist Teil eines langfristigen Forschungsprojekts, in dem seit 2011 nun bereits zum dritten Mal die Sichtweisen zur Schuldenbremse abgefragt wurden. Die Rücklaufquote in der aktuellen Umfrage betrug 29,9 Prozent. Tabelle 1 gibt einen detaillierten Überblick über die Anzahl der Antworten nach Bundesland. Auch in den Bundesländern mit geringerer Rücklaufquote haben mindestens 18 Prozent der Abgeordneten teilgenommen, sodass die Umfrage ein gutes Bild zu den Einschätzungen zur Schuldenbremse in Gesamtdeutschland liefert. Im Gegensatz zu den beiden zuvor durchgeführten Landtagsumfragen wurden die Abgeordneten in diesem Jahr alle zum gleichen Zeitpunkt kontaktiert. Eine zeitlich gestaffelte Kontaktierung war in den vergangenen Jahren notwendig, um die Umfrage nicht unmittelbar vor oder nach einer Landtagswahl durchzuführen. Für die dritte Umfrage im Jahr 2020 war dies nicht notwendig. Nur Hamburg hat im Februar als relativ kleines Bundesland Bürgerschaftswahlen wenige Monate vor der Durchführung der Landtagsumfrage abgehalten. Die Umfrage war nicht anonymisiert, etwa um den Einfluss von persönlicher Parteimitgliedschaft oder Regierungsbeteiligung auf das individuelle Antwortverhalten der Abgeordneten untersuchen zu können. Den Landtagsabgeordneten wurde jedoch die streng vertrauliche Behandlung ihrer Antworten zugesichert.

Die Umfrage thematisiert zunächst die Wachstumserwartungen der Abgeordneten für das eigene Bundesland im Krisenjahr 2020. Anschließend richtet sich der Fokus auf die generelle Unterstützung der Schuldenbremse und den Wunsch, nach der Corona-Krise wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren. Abschließend erhebt die Umfrage die Reformpräferenzen zur grundgesetzlichen Schuldenbremse.

Tabelle 1: Antwortquoten nach Bundesländern

| Kürzel | Bundesland | Anzahl der Landtagsabgeordneten | Antworten | Antwortquote | Letzte Landtagswahl vor Befragung |
|--------|------------------------|---------------------------------|-----------|--------------|-----------------------------------|
| BW | Baden-Württemberg | 143 | 59 | 41,26% | 03/2016 |
| BY | Bayern | 204 | 73 | 35,78% | 10/2018 |
| BE | Berlin | 159 | 37 | 23,27% | 09/2016 |
| BB | Brandenburg | 88 | 21 | 23,86% | 09/2019 |
| HB | Bremen | 84 | 16 | 19,05% | 05/2019 |
| HH | Hamburg | 119 | 22 | 18,49% | 02/2020 |
| HE | Hessen | 137 | 43 | 31,39% | 10/2018 |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern | 71 | 15 | 21,13% | 09/2016 |
| NI | Niedersachsen | 137 | 47 | 34,31% | 10/2017 |
| NW | Nordrhein-Westfalen | 199 | 51 | 25,63% | 05/2017 |
| RP | Rheinland-Pfalz | 101 | 34 | 33,66% | 03/2016 |
| SL | Saarland | 51 | 17 | 33,33% | 03/2017 |
| SN | Sachsen | 119 | 34 | 28,57% | 09/2019 |
| ST | Sachsen-Anhalt | 87 | 23 | 26,44% | 03/2016 |

| | | | | | |
|----|--------------------|-------------|------------|---------------|---------|
| SH | Schleswig-Holstein | 73 | 30 | 41,10% | 05/2017 |
| TH | Thüringen | 90 | 35 | 38,89% | 10/2019 |
| | Gesamt | 1862 | 557 | 29,91% | |

Anmerkung: Die Anzahl der Antworten variiert leicht je nach Frage.

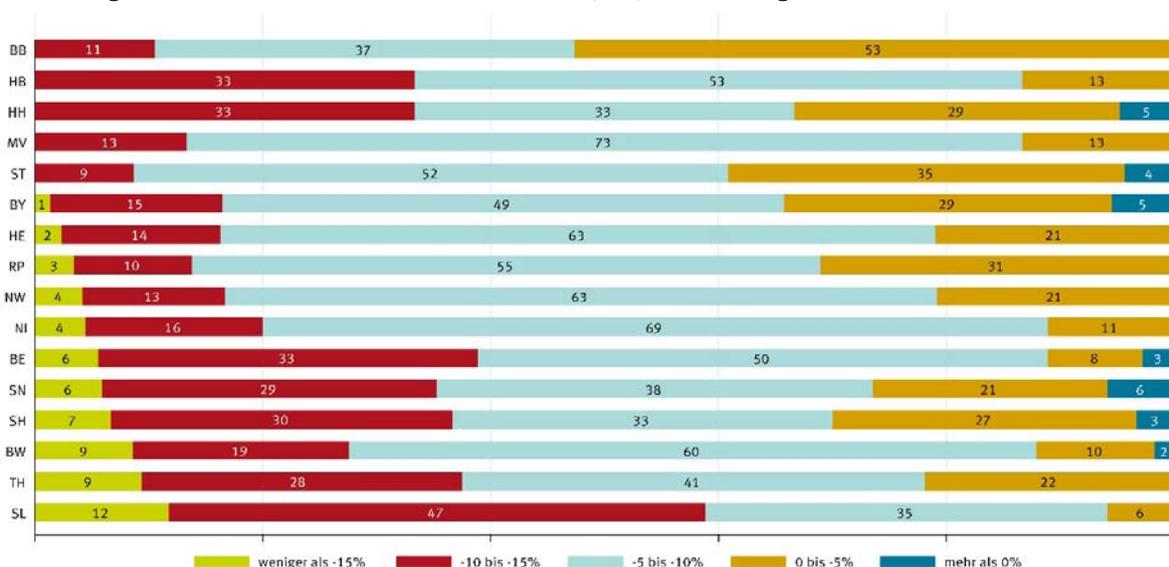
2. Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie

Ausschlaggebend für die Einschätzungen der Landtagspolitiker/innen zur aktuellen und künftigen Finanzpolitik ist unter anderem das Ausmaß der wirtschaftlichen Schäden in Folge der Corona-Pandemie. Daher wurden die Landtagsabgeordneten zunächst gefragt, welches wirtschaftliche Wachstum sie für ihr Bundesland im Jahr 2020 erwarten.

Abbildung 1 gibt die Häufigkeiten der jeweiligen Antworten der Landtagsabgeordneten pro Bundesland an. Die Verteilung der Antworten verdeutlicht, dass zum Zeitpunkt der Befragung (Sommer 2020) die Mehrheit der Befragten von einem Rückgang des BIP in Höhe von 5-10 Prozent ausging (52 Prozent aller Antworten). Dagegen gibt jeweils ein Viertel der Befragten an, dass sie einen stärkeren (bzw. schwächeren) Rückgang des BIP in Höhe von 10-15 Prozent (bzw. 0-5 Prozent) erwarten. Diese Einschätzungen decken sich mit einem Großteil der für Gesamtdeutschland verfügbaren BIP-Prognosen zum Zeitpunkt der Umfrage, die von einer Rezession von etwa -4 bis -10 Prozent ausgingen (SVR 2020, S. 55).

Des Weiteren zeigen die Daten, dass Regierungspolitiker/innen nicht signifikant optimistischer als ihre Kolleg/innen von den Oppositionsbänken der deutschen Landesparlamente sind.¹

Abbildung 1: Erwartetes Wirtschaftswachstum (BIP) für das eigene Bundesland im Jahr 2020



Anmerkung: Die Frage lautete: „Welches wirtschaftliche Wachstum (BIP) erwarten Sie für Ihr Bundesland in 2020?“. Befragte konnten eine der in der Abbildung angegebenen Antwortkategorien ankreuzen. Die Abbildung beruht auf insgesamt 538 Antworten.

¹ Wichtige Unterschiede zwischen den politischen Einschätzungen von Regierungs- und Oppositionsmitgliedern wurden bereits in den beiden letzten Landtagsumfragen dokumentiert. Deren Ergebnisse deuten darauf hin, dass Mitglieder einer Regierungspartei die Wahrscheinlichkeit zur Einhaltung der Schuldenbremse für ihr Bundesland deutlich positiver einschätzen als Vertreter der jeweiligen Oppositionsparteien (Heinemann et al. 2016; Heinemann et al. 2020).

3. Erwartungen zur Einhaltung der Schuldenbremse vor der Corona-Pandemie

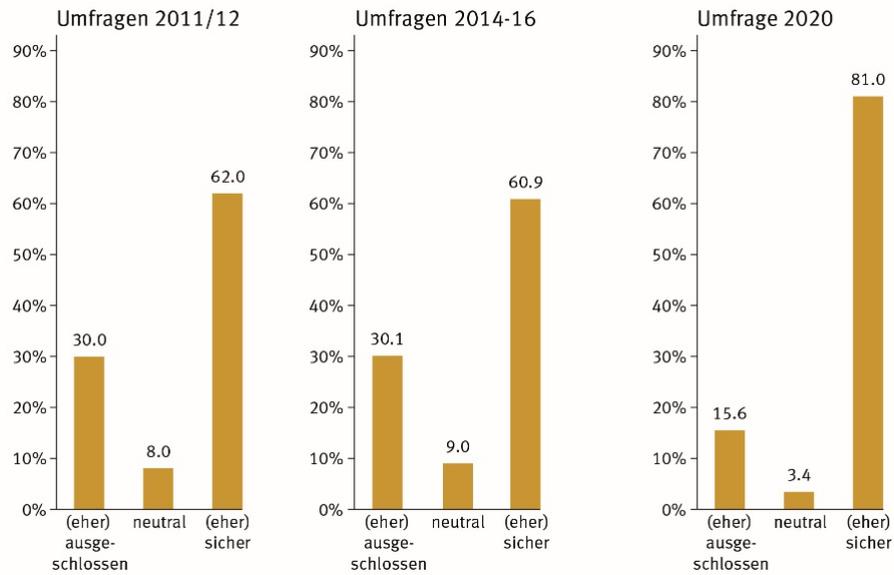
Die Corona-Pandemie beendete eine lang anhaltende Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs in Deutschland, während der sowohl der Bund als auch die Länder ihre Haushalte substanziell konsolidieren konnten. Ende des Jahres 2019 wiesen 15 der 16 Bundesländer vorläufige Haushaltsüberschüsse auf und waren damit auf dem besten Weg, das ab 2020 geltende strukturelle Defizitverbot der Schuldenbremse einzuhalten (Statistisches Bundesamt 2020).

Um die vor der Corona-Pandemie bestehenden Erwartungen zur Einhaltung der Schuldenbremse zu erheben, hat eine Frage die Erwartungen zu Beginn des Jahres 2020 adressiert (Fragetext: „Erinnern Sie sich bitte an die Zeit zu Anfang 2020, also vor Ausbruch der Corona-Krise. Für wie wahrscheinlich hielten Sie es zu diesem Zeitpunkt, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen würde“). Die Antworten zeigen, dass 81 Prozent der Landtagsabgeordneten zum Jahresbeginn noch zuversichtlich waren, dass ihr Land die Schuldenbremse 2020 würde einhalten können (siehe Abbildung 2)

Abbildung 2 zeigt, dass dieser Optimismus sogar größer war als in den vorhergehenden Umfragen. In den ersten beiden Umfragerwellen (in den Jahren 2011/12 und 2014-16) war jeweils nur ein Anteil von gut 60 Prozent der Politiker/innen der Ansicht, dass man die Schuldenbremse ab 2020 würde einhalten können (Heinemann et al. 2014; Blesse et al. 2016). Erst unmittelbar vor der vollen Wirksamkeit der Schuldenregel für die Länder waren somit deutlich optimistischere Einschätzungen zu beobachten.

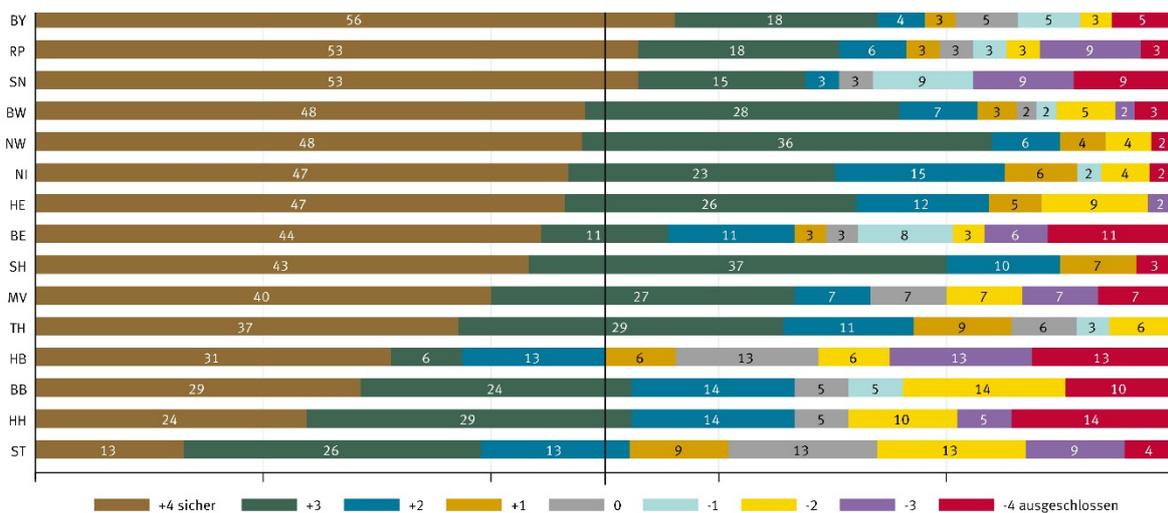
Abbildung 3 veranschaulicht zudem, dass dieser unmittelbare Vorkrisen-Optimismus in allen deutschen Landesparlamenten zu beobachten war. Des Weiteren zeigen die Antworten der Befragten deutlich, dass insbesondere auf den Regierungsbänken – mehr noch als unter den Oppositionskräften – von einer Einhaltung der Schuldenbremse ausgegangen wurde (91 im Vergleich zu 67 Prozent). Dieser Unterschied in den Einschätzungen konnte bereits in den letzten beiden Umfragen beobachtet werden (Heinemann et al. 2014; Blesse et al. 2016; Heinemann et al. 2016). Heinemann et al. (2020) argumentieren, dass positivere Einschätzungen unter Regierungspolitikern/innen angesichts der guten Budgetlage vor Corona wahrscheinlich eher auf zu pessimistische Einschätzungen der Opposition als auf zu optimistische Ansichten auf den Regierungsbänken in deutschen Landtagen zurückzuführen sind.

Abbildung 2: Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse des eigenen Landes in drei Umfragen



Anmerkungen: Die Frage in den Umfragen 2011/2012 sowie 2014-16 lautete: „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen wird?“. Umfrage 2020: „Erinnern Sie sich bitte an die Zeit zu Anfang 2020, also vor Ausbruch der Corona-Krise. Für wie wahrscheinlich hielten Sie es zu diesem Zeitpunkt, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen würde?“ Die Antwortmöglichkeiten reichten von -4 (ausgeschlossen) bis +4 (sicher). Die Abbildungen beruhen auf insgesamt 634 (links), 667 (mittig) bzw. 553 (rechts) Antworten.

Abbildung 3: Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse des eigenen Bundeslandes Anfang 2020 vor der Corona-Krise



Anmerkungen: Die Frage lautete: „Erinnern Sie sich bitte an die Zeit zu Anfang 2020, also vor Ausbruch der Corona-Krise. Für wie wahrscheinlich hielten Sie es zu diesem Zeitpunkt, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen würde?“ Die Abbildung beruht auf insgesamt 553 Antworten.

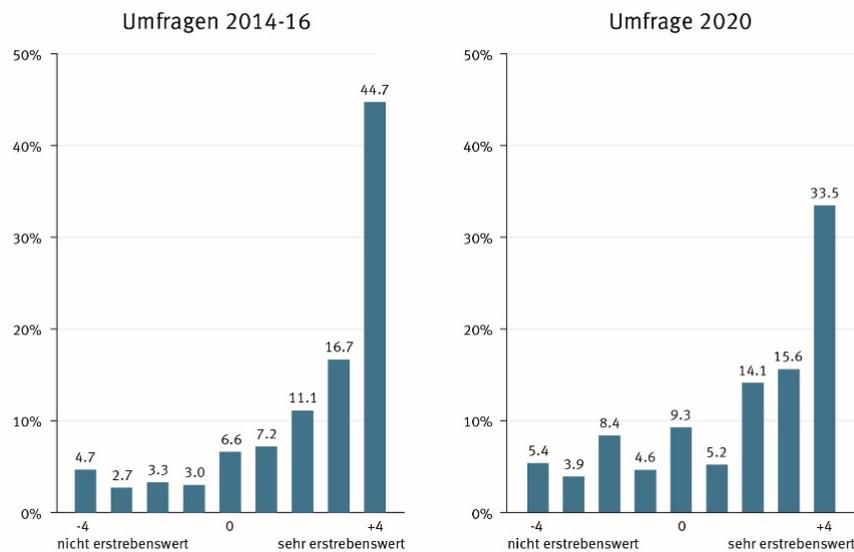
4. Unterstützung für die Schuldenbremse der Länder

Entgegen der insgesamt günstigen Haushaltslage kurz vor der Pandemie hat sich die budgetäre Situation seit dem Frühjahr 2020 stark eingetrübt. Die Bundesländer haben umfangreiche Nachtragshaushalte verabschiedet, häufig in Verbindung mit erheblicher Neuverschuldung (ifo 2020). Zudem wurde häufig eine unverschuldete Notsituation gemäß den Landesregelungen konstatiert. Die notfallbedingten Schulden müssen jedoch nach Beendigung der Ausnahmesituation getilgt und zurückgeführt werden, was den Finanzspielraum in den kommenden Jahren einschränken dürfte, wenn ein strukturell ausgeglichener Haushalt angestrebt oder im Rahmen der Rückkehr zur normalen Anwendung der Schuldenbremse einzuhalten ist. Die Mehrheit der Bundesländer plant die aktuell aufgenommenen Schulden ab dem Jahr 2024 zu tilgen und betrachtet damit die aktuelle Aktivierung der Notfallklausel in der Schuldenregel zumindest für die nächsten ein bis drei Jahre als notwendig. Lediglich Hessen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt sind mit geplanten Tilgungsstarts für 2021 beziehungsweise 2022 ambitionierter (ifo 2020).

Vor dem Hintergrund von teils substantiellen Tilgungslasten in Folge von Corona-Hilfen der Länder und dahingehend möglicherweise geringeren Investitionsspielräumen in den kommenden Jahren thematisiert die Umfrage als nächstes, wie wünschenswert eine Rückkehr zum Gebot strukturell ausgeglichener Haushalte ist. Dazu wurden die Abgeordneten gefragt, für wie erstrebenswert sie die Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt erachten, „wenn die Corona-Krise vorbei ist“. Für diese Frage lassen sich die Ergebnisse mit Antworten aus der Befragung von 2014-2016 vergleichen. Damals wurde gefragt, für wie erstrebenswert die Politiker/innen die Befolgung der Schuldenbremse erachten.

Die Ergebnisse zur Umfrage 2020 in Abbildung 4 belegen, dass eine große Mehrheit von 68 Prozent aller Befragten die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten nach der Krise begrüßt (Antworten von +1 bis +4 auf einer Skala von -4 bis +4). Dabei ist allerdings offen, wie stark sich die zeitlichen Erwartungen zum Ende der Krise jeweils unterscheiden. Nur 22 Prozent haben eine negative Haltung gegenüber einer Rückkehr zum Neuverschuldungsgebot (Antworten von -4 bis -1). Die Unterstützung für die Schuldenbremse seitens der Landespolitik ist im derzeitigen Krisenumfeld und im Vergleich zur letzten Landtagsumfrage jedoch etwas zurückgegangen, da 2014-16 noch etwa 80 Prozent der befragten Politiker/innen die Einhaltung der Schuldenbremse als erstrebenswert erachtet haben.

Abbildung 4: Unterstützung für die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse



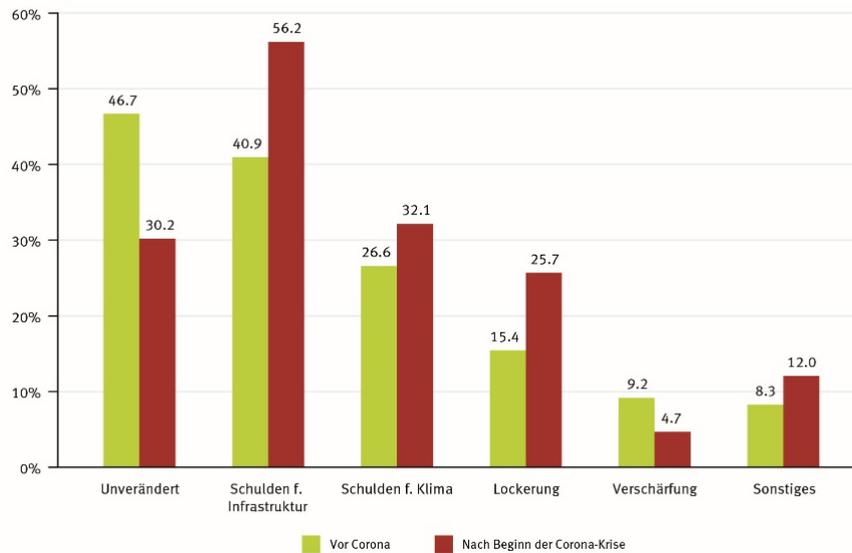
Anmerkungen: Die Frage in der Umfrage 2014-16 lautete: „Für wie erstrebenswert erachten Sie es, dass ihr Bundesland die Vorgaben der Schuldenbremse einhält?“. Umfrage 2020: „Für wie erstrebenswert erachten Sie es, dass Ihr Bundesland wieder einen ausgeglichenen Haushalt gemäß Vorgaben der Schuldenbremse vorlegt, wenn die Corona-Krise vorbei ist?“ Die Abbildungen beruhen auf insgesamt 666 (links) bzw. 538 (rechts) Antworten.

5. Reformwünsche für die Schuldenbremse vor und nach Beginn der Corona-Pandemie

Während die meisten Abgeordneten in den deutschen Landtagen laut der aktuellen Umfrage nach Ende der Corona-Krise zu ausgeglichenen Haushalten zurückkehren wollen (siehe Abbildung 4), so ist es doch möglich, dass die Corona-Krise auch in Bezug auf die Einstellungen deutscher Landtagspolitiker/innen zu etwaigen Reformforderungen der Schuldenbremse zu einer Neubewertung geführt hat. In diesem Zusammenhang wurden die Abgeordneten gefragt, welche Position sie zu möglichen Reformvorschlägen der grundgesetzlichen Schuldenbremse vertreten. Um den konkreten Einfluss des aktuellen Krisenumfeldes auf die Reformpräferenzen einschätzen zu können, wurden die Abgeordneten dabei gebeten, ihre jeweilige Meinung aus zwei unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven anzugeben: erstens rückblickend, zu Anfang 2020 vor Ausbruch der Corona-Pandemie, und zweitens zum aktuellen Zeitpunkt der Umfrage, nachdem die Pandemie bereits gut 3 Monate die Schlagzeilen bestimmt hatte. Für beide Perspektiven konnten die Politiker/innen dabei mehreren Reformoptionen zustimmen oder sich jeweils für die Beibehaltung der aktuellen Regeln aussprechen.

Abbildung 5 fasst das Antwortverhalten der Befragten zusammen. Bereits rückblickend auf den Jahresanfang 2020 zeichnete sich trotz des mehrheitlichen Wunschs nach ausgeglichenen Haushalten bei mehr als der Hälfte der Befragten eine Unterstützung für eine Reform der grundgesetzlichen Schuldenregel ab. 47 Prozent der Befragten sprachen sich für die unveränderte Beibehaltung des Status Quo aus. Die Offenheit für eine Reform hat durch die Corona-Krise weiter zugenommen, sodass nur noch 30 Prozent aller Befragten die aktuelle Ausgestaltung der Schuldenbremse ohne Veränderungen befürworten.

Abbildung 5: Unterstützung für Reformvorschläge der Schuldenbremse vor und nach Beginn der Corona-Krise



Anmerkungen: Die Frage (Vor Corona) lautete: „Vor Ausbruch der Corona-Krise wurde vermehrt diskutiert, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse angemessen ist. Welche Position haben Sie zu Anfang 2020 unterstützt, also vor Ausbruch der Corona-Krise? (Mehrfachantworten möglich)“. Die Frage (Nach Beginn der Corona-Krise) lautete: „Welche Position in der Diskussion zur grundgesetzlichen Schuldenbremse würden Sie heute am ehesten unterstützen? (Mehrfachantworten möglich)“. Beide Fragen wurden in derselben Umfragewelle 2020 gefragt, bezogen sich aber auf die Meinung der Politiker/innen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (vor/nach Beginn der Corona-Pandemie). Die Abbildung beruht auf insgesamt 557 Antworten.

Die Corona-Krise hat also offenbar dazu geführt, dass eine etwas geringere aber nach wie vor deutliche Mehrheit von gut zwei Drittel der Befragten eine Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten gemäß der Schuldenbremsen als erstrebenswert erachtet (Abbildung 4, Antworten von +1 bis +4). Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, die sich für eine oder mehrere Reformoptionen zur Schuldenbremse aussprechen, von 53 auf 70 Prozent gestiegen (Abbildung 5).

Im Einzelnen unterstützt nach Ausbruch der Corona-Krise eine Mehrheit der Befragten eine Investitionsklausel, die zusätzliche schuldenfinanzierte Investitionen in Infrastruktur erlauben würde (56 Prozent, vor Corona 41 Prozent). Ein Zuwachs seit Jahresanfang ist auch für die zweite Reformoption zu beobachten, die schuldenfinanzierte Investitionen für den Klimaschutz erlauben würde (32 Prozent, vor Corona 27 Prozent). Die Zahlen deuten somit darauf hin, dass die Schuldenbremse im Zuge der Corona-Krise in ihrer jetzigen Form an politischer Unterstützung eingebüßt hat.

Die weiterhin große Unterstützung für eine Defizitbegrenzung zeigt sich hingegen an der relativ geringen Popularität sehr weitgehender Reformen. So wird eine generelle Lockerung der Schuldenregeln auch nach Ausbruch der Pandemie von einem Viertel der Politiker/innen befürwortet (vor Corona 15 Prozent), während andere Reformoptionen mehr Zuspruch erhalten. Im Einklang damit steht das Ergebnis für die Unterstützung einer Verschärfung der Schuldenbremse – etwa in Form eines Überschussgebots in den öffentlichen Haushalten – die auf eine kleine Minderheit von 5 Prozent der Befragten gesunken ist.

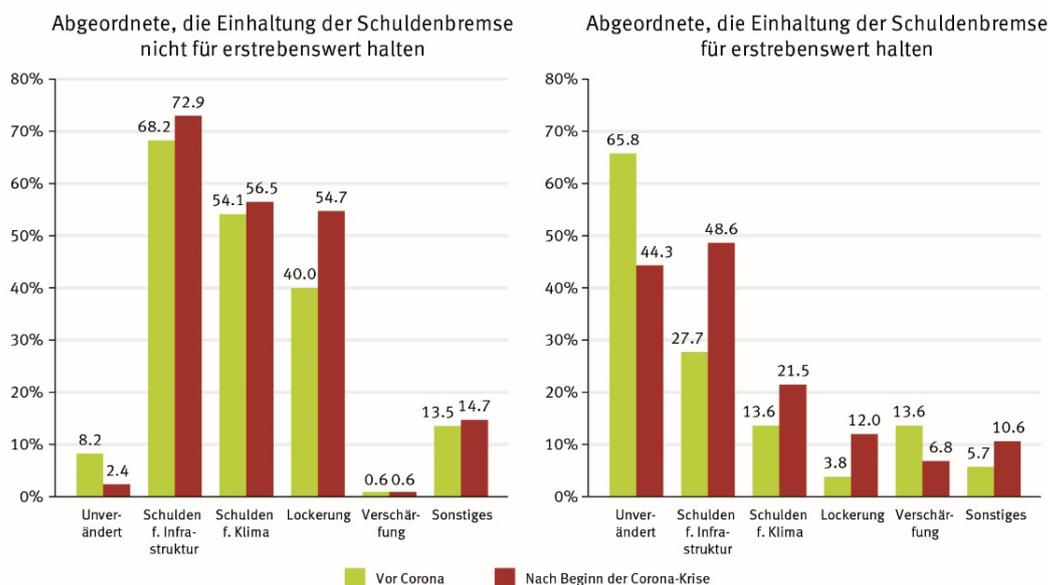
Die Unterstützung der Reformoptionen könnte auch von der grundsätzlichen Haltung zur Schuldenbremse abhängen. Abbildung 6 unterscheidet die Zustimmungsraten für die vorgebrachten Reformvorschläge daher danach, ob die jeweilige Antwort von einem/einer Befürworter/in oder Kritiker/in der

Schuldenbremse kommt (Befürworter/innen sind dabei jene Befragte, die in Abbildung 4 Antworten von +1 bis +4 angegeben haben; Kritiker/innen sind hingegen jene Befragte, deren Antwort jeweils im Bereich von 0 bis -4 lag).

Kritiker/innen der Schuldenbremse sind durch die Corona-Pandemie mehrheitlich für eine allgemeine Lockerung der Schuldenbremse (55 Prozent, vor Corona 40 Prozent). Allerdings ist die Zustimmung für spezifische Ausnahmetatbestände noch größer. Das betrifft schuldenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen (73 Prozent, vor Corona 68 Prozent) oder Klimainvestitionen (57 Prozent, vor Corona 54 Prozent).

Interessanterweise wünschen sich aber nicht nur Kritiker/innen der Schuldenbremse Ausnahmen von der Pflicht zu einem ausgeglichenen Haushalt. Insbesondere die Option, Infrastrukturinvestitionen durch Schulden finanzieren zu können, findet auch beinahe mehrheitlichen Zuspruch bei den Befürworter/innen der Schuldenregel (49 Prozent). Vor Beginn der Corona-Krise erhielt jedoch keine der Reformoptionen die Unterstützung von mehr als einem Viertel dieser Gruppe von befragten Landtagsabgeordneten.

Abbildung 6: Unterstützung für Reformvorschläge der Schuldenbremse aus Sicht von grundsätzlichen Gegnern und Befürwortern der Schuldenbremse, vor und nach Beginn der Corona-Krise



Anmerkungen: Die Frage (Vor Corona) lautete: „Vor Ausbruch der Corona-Krise wurde vermehrt diskutiert, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse angemessen ist. Welche Position haben Sie zu Anfang 2020 unterstützt, also vor Ausbruch der Corona-Krise? (Mehrfachantworten möglich).“ Frage (Nach Corona) lautete: „Welche Position in der Diskussion zur grundgesetzlichen Schuldenbremse würden Sie heute am ehesten unterstützen? (Mehrfachantworten möglich).“ Beiden Fragen wurden in derselben Umfragerunde 2020 gefragt, bezogen sich aber auf die Meinung der Politiker zu unterschiedlichen Zeitpunkten (vor/während Corona). Die Abbildung beruht auf insgesamt 538 Antworten.

6. Fazit

Die Umfrage unter den Abgeordneten aller 16 deutschen Landesparlamente belegt, dass die Schuldenbremse auf der Ebene der Länder einen hohen und relativ stabilen Rückhalt genießt. Noch zu Jahresbeginn hat eine große Mehrheit aller befragten Landespolitiker/innen mit einer Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben für das eigene Bundesland im ersten Jahr der vollen Bindungswirkung gerechnet. Und auch nach dem gravierenden Fiskalschock durch die Corona-Pandemie gibt es eine mehrheitliche grundsätzliche Unterstützung der befragten Politiker/innen für die Fiskalregel. Auch inmitten der nach der Finanzkrise 2009 tiefsten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik befürworteten immerhin

gut zwei Drittel aller Befragten die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten nach dem Ende der Corona-Krise.

Dennoch hat die Pandemie zu einer erkennbar größeren Bereitschaft geführt, eine Reform der Schuldenbremse zu befürworten. Der Anteil der Befragten, welche die aktuellen Regeln der Schuldenbremse nicht antasten wollen, ist auf ein knappes Drittel abgesunken. Dabei zielt die große Mehrheit der Abgeordneten aber nicht auf eine generelle Regelaufweichung ab. Befürwortet wird vielmehr die Einführung einer Investitionsklausel, die eine Verschuldung zur Finanzierung von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur erlaubt. Keine Mehrheit hätte hingegen eine Ausnahmeklausel zugunsten von Aufwendungen für die Klimapolitik.

Insgesamt deuten die Umfrageergebnisse daraufhin, dass die Corona-Pandemie auch auf dem Gebiet der Fiskalregeln zu Reformen führen könnte. Änderungen der Schuldenbremse benötigen Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass ein derartig breiter Rückhalt auf Länderebene für eine Reform der Schuldenbremse mit Fokus auf investive Staatsausgaben im Bereich des Möglichen liegt.

Literaturverzeichnis

Blesse, S., Heinemann, F., & Janeba, E. (2016). Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen: Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten (No. 6/2016). ZEW policy brief.

Europäische Kommission (2020). European Economic Forecast, Autumn 2020. Institutional Paper 136, November 2020.

Feld, L.P., W.H. Reuter und M. Yeter (2020), Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 20 (4), 292–303.

Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M. D., Schröder, C., & Streif, F. (2014). Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15(1), 56-74.

Heinemann, F. E. Janeba, C. Schröder und F. Streif (2016). Fiscal rules and compliance expectations – Evidence from the German debt brake. Journal of Public Economics, 142, S. 11-23.

Heinemann, Friedrich, Eckhard Janeba und Maximilian Todtenhaupt (2020), Incumbency and Expectations of Fiscal Rule Compliance: Evidence from Surveys of German Policy Makers, ZEW Discussion Paper No. 20-057, Mannheim

ifo (2020). Schuldenbremse in den Bundesländern–Stand: 09. November 2020. Weblink: <https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf>

Statistisches Bundesamt (2020). Ausgaben und Einnahmen - Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts, Weblink: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Ausgaben-Einnahmen/Tabellen/finanzierungssaldo.html>

SVR (2019). Jahresgutachten – Den Strukturwandel meistern, Weblink: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_Gesamtausgabe.pdf

SVR (2020). Jahresgutachten – Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Weblink: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf

Autorenteam

Sebastian Blesse

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
sebastian.blesse@zew.de

Eckhard Janeba

Universität Mannheim
Abteilung Volkswirtschaftslehre
Professur für VWL, Finanzwissenschaft und
Wirtschaftspolitik
L7, 3-5
68161 Mannheim
www.vwl.uni-mannheim.de/janeba
janeba@uni-mannheim.de

Friedrich Heinemann*

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
friedrich.heinemann@zew.de
Tel.: +49 (0)621 1235-149

Justus Nover

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
justus.nover@zew.de

* Ansprechpartner für Rückfragen

ZEW-Kurzexpertise

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · cvd@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache
zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

