

// Dr. Sebastian Blesse (ZEW Mannheim) und Justus Nover (ZEW Mannheim)

## Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

## Zusammenfassung

- Für den Bund begrenzt die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse seit dem Haushaltsjahr 2016 die strukturelle, also konjunkturbereinigte, Neuverschuldung. Im Jahr 2020 ist die Schuldenbremse auch für die 16 Bundesländer in Kraft getreten.
- Diese Expertise befasst sich mit den Einstellungen der Bevölkerung zur Schuldenbremse. Basierend auf einer repräsentativen und wiederholten Bevölkerungsumfrage über den Zeitraum 2014 bis 2021 wird die Dynamik in der Unterstützung für die Schuldenregeln untersucht.
- Ein besonderer Fokus wird auf die Ereignisse des Inkrafttretens der Schuldenregeln sowie das Einsetzen der Corona-Pandemie gelegt. Letzteres stellt nach Jahren öffentlicher Überschüsse die erste Feuertaufe der deutschen Schuldenbremse dar und hat zu umfangreichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen und Nachtragshaushalten auf Bundes- und Landesebene geführt. Die Tilgung der Kredite wird den finanziellen Spielraum der Bundesrepublik auf Jahre stark einschränken.
- Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Zustimmung zur Schuldenbremse bis zu deren Inkrafttreten auf Landesebene immer weiter verschlechtert hat. Jedoch unterstützen auch im Krisenjahr 2021 noch 59 Prozent der Befragten die Schuldenregeln. Eine ähnliche Dynamik ist bei der Frage zu beobachten, ab wann Bund und Länder ohne neue Schulden auskommen sollten. Während 2014 noch 33 Prozent der Befragten der Meinung waren, dass ab 2020 ausgeglichene Haushalte erzielt werden sollten, ist dieser Wert in der Umfrage 2020 auf lediglich 12 Prozent gesunken.
- Weitere Auswertungen legen nahe, dass die Befragten dem bekannten Problem der Zeitinkonsistenz unterliegen. Während die Schuldenbremse nach ihrer Verankerung im Grundgesetz im Jahr 2009 zunächst eine breite Unterstützung fand, so sinkt die Zustimmung in der Bevölkerung dagegen, je näher die tatsächliche Beschneidung des finanziellen Spielraums rückt.
- Bezüglich der Einhaltung der Schuldenbremse durch das Heimat-Bundesland der jeweilig Befragten liefern die Umfrageergebnisse zwei Erkenntnisse: Zum einen schätzen die Befragten die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung ab dem Jahr 2020 in den Umfragen bis März 2019 konstant als relativ pessimistisch ein (ca. 39 Prozent). Zum anderen sprechen die Umfrageergebnisse, welche nach Einsetzen der Corona-Pandemie erfasst wurden, für eine krisenbedingt deutlich geringere geschätzte Einhaltungswahrscheinlichkeit durch die deutschen Bürger/innen.
- Die erste Feuertaufe der Schuldenbremse hat gezeigt, dass die zunächst robuste Wählergunst für die Schuldenbremse umso mehr schwand, je näher das Inkrafttreten der Schuldenbremse rückte. Die frühzeitige grundgesetzliche Verankerung der Schuldenbremse hat sich aus dieser Sicht bewährt. Denn eine feste Regelbindung hat diese in Retrospektive vor der eigenen Verwässerung geschützt.

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

## 1. Einleitung

Ein zentrales Ziel von Fiskalregeln wie der deutschen Schuldenbremse ist es, die zahlreichen Ausgabenbegehrlichkeiten in der Politik und der Wählerschaft auf der aktuellen Tagesordnung zu Gunsten langfristiger nachhaltiger Finanzpolitik einzugrenzen (z. B. Heinemann, 2010). Die Forschung spricht dabei auch von Gegenwartspräferenzen (siehe Kydland und Prescott, 1977, Frederick et al., 2002 sowie Bisin et al., 2015), wonach eine sofortige Konsolidierung zwar wegen heutigen Ausgabewünschen abgelehnt wird, aber zu einem späteren Zeitpunkt durchaus begrüßt werden kann. Die Unterstützung für die Schuldenbremse kann sich also über die Zeit ändern, z. B. vor und nach ihrem Inkrafttreten. Zudem stellt die Corona-Pandemie nach mehreren erfolgreichen Jahren der deutschen Finanzpolitik für Bund und Länder seit den Konsolidierungsbestrebungen nach der Finanz- und Schuldenkrise die erste echte Bewährungsprobe dar. Diese Kurzexpertise untersucht vor diesem Hintergrund die Frage, inwiefern sich die Präferenzen der Deutschen zur Schuldenbremse und zum gewünschten Timing von Haushaltskonsolidierungen über die Zeit entwickelt haben. Wiederholte repräsentative Umfragen der deutschen Bevölkerung im Rahmen des German Internet Panel (GIP) von November 2014 bis März 2021 erlauben uns dabei nicht nur Aussagen darüber, wie sich die Zustimmung der Bürger/innen für die Schuldenbremse vor und nach ihrer Einführung entwickelt hat, sondern ermöglichen auch die separate Analyse eines potenziellen Corona-Effekts.

Für den Bund begrenzt die in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes Grundgesetz verankerte Schuldenbremse seit dem Haushaltsjahr 2016 die strukturelle, also konjunkturbereinigte, Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des BIP. Im Jahr 2020 ist die Schuldenbremse auch für die 16 Bundesländer in Kraft getreten, denen es hingegen nicht erlaubt ist, sich strukturell zu verschulden. 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). Allerdings ist die Überschreitung von Kreditobergrenze durch den Bund und die Länder in solchen Fällen mit Tilgungsplänen zu versehen. Bundestag und Landesparlamente haben in den Jahren 2020, 2021 und, beispielsweise im Falle des Bundes, auch 2022 von diesen Ausnahmeklauseln Gebrauch gemacht. Die Corona-Pandemie belastet die öffentlichen Haushalte in Deutschland in den kommenden Jahren daher noch in beträchtlicher Weise. Zugleich gilt es notwendige Zukunftsausgaben (etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung) zu finanzieren und die öffentlichen Haushalte für die nächste Krise fit zu machen. In diesem Spannungsumfeld liefern die Umfrageergebnisse Antworten zu der Frage, welche Rolle Bevölkerungspräferenzen für die Durchführbarkeit und Institutionalisierung von Konsolidierungszielen spielen.

Die Umfragereihe komplementiert eine Befragung von politischen Entscheidungsträgern/-innen, welche das ZEW Mannheim in Kooperation mit der Universität Mannheim unter allen Landtagsabgeordneten in Deutschland zum selben Themenkomplex durchgeführt hat (siehe Blesse et al., 2021a).

## 2. Die Umfrage im German Internet Panel

Die Bevölkerungsumfrage wurde im Rahmen des Mannheimer German Internet Panel (GIP) durchgeführt. Das GIP befragt eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland und wird durch den Sonderforschungsbereichs (SFB) 884 an der Universität Mannheim erhoben. Befragt werden Per-

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

sonen im Alter zwischen 16 und 75 Jahren. Das GIP ist online-basiert, erreicht jedoch eine hohe Repräsentanz der Bevölkerung, da es auch Haushalte ohne Internet- oder PC-Anschluss durch Bereitstellung der entsprechenden Endgeräte einbindet (Blom et al., 2015). Je nach Umfragewelle basieren die Ergebnisse auf den Antworten von bis zu 4.822 Teilnehmenden aus allen 16 Bundesländern.

Den Umfragen des GIP gehen Qualitätssicherungsmaßnahmen wie eine Reihe von intensiven Plausibilitätsprüfungen der Fragen durch ein Expertenteam des SFB und ein Pretest voraus. Diese Maßnahmen sollen die Verständlichkeit der Fragen gewährleisten, was insbesondere in Hinblick auf die nicht nur für ökonomische Laien komplexen grundgesetzlichen Schuldenregeln essenziell ist. Die hohen Verbleibs- und Antwortquoten des GIP lassen sich durch ein anreizbasiertes Design erklären, bei der die Teilnahme monetär vergütet wird. Das GIP erreicht eine hohe Übereinstimmung mit anderen Bevölkerungsstatistiken bei zahlreichen Merkmalen wie Urbanität, Alter, Ost/West-Unterschiede, Arbeitslosigkeit und Haushaltstyp. Weitere Details zum Umfragedesign sind in Berger et al. (2017) zusammengefasst.

Das GIP wurde außerdem zur wissenschaftlichen Begleitung der öffentlichen Meinungsbildung und Wahrnehmung der Corona-Pandemie genutzt (zur Methodik der Corona-Studie, siehe Blom et al., 2020 und Cornesse et al., 2021), z. B. zur Akzeptanz und Auswirkungen von Interventionsmaßnahmen (Juhl et al., 2020) sowie Auswirkungen auf Erwerbstätigkeit und -formen (Möhring et al., 2020a, b und c).

### 3. Einstellungen der Bevölkerung zur Schuldenbremse im Zeitverlauf

Die ersten beiden Fragen thematisieren zunächst die Unterstützung in der Bevölkerung für die grundgesetzliche Schuldenbremse und das Ziel ausgeglichener Haushalte im Allgemeinen. Die Fragen drei und vier legen anschließend einen Fokus auf die Einschätzungen zur Frage der Einhaltung der Schuldenregeln auf Ebene der 16 Bundesländer.

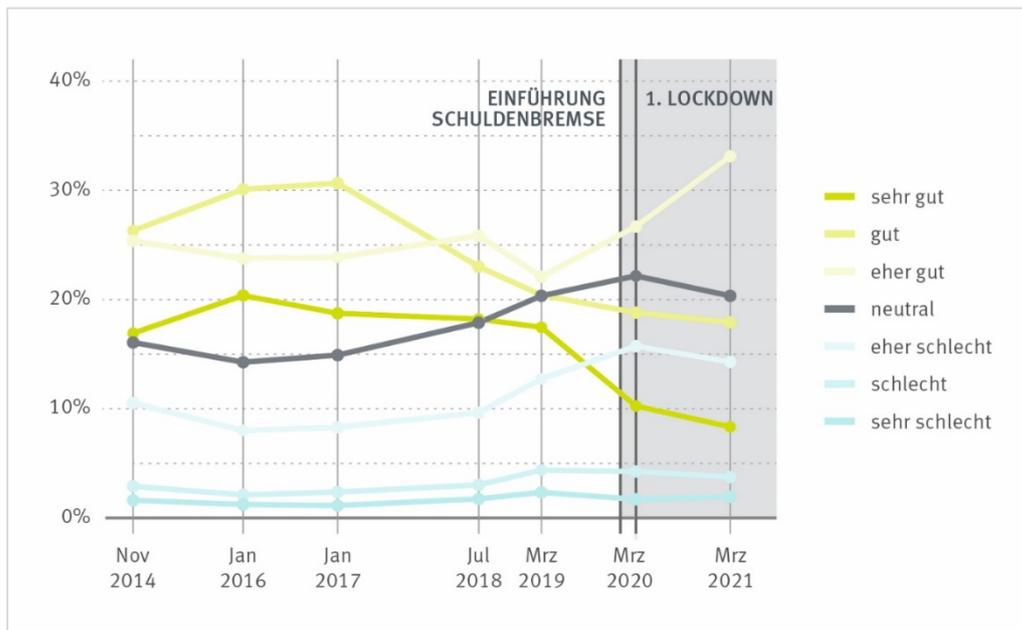
Für den ersten Teilaspekt wurden die Teilnehmenden gefragt, wie sie die Schuldenbremse bewerten. Die sieben Antwortmöglichkeiten reichen von „sehr gut“ bis „sehr schlecht“. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Antworten für die einzelnen Umfragewellen von November 2014 bis März 2021. Insgesamt hat die Zustimmung zur Schuldenbremse über die Zeit abgenommen. Während der Anteil der Befragten, welche die Schuldenbremse „sehr gut“, „gut“ oder „eher gut“ finden, im November 2014 noch bei 69 Prozent lag, ist dieser Wert bis zur März-Umfrage 2021 um 10 Prozentpunkte auf 59 Prozent gesunken. Der Anteil der Befragten, die der Schuldenbremse skeptisch gegenüberstehen (Antwortkategorien „eher schlecht“, „schlecht“ und „sehr schlecht“), ist im gleichen Zeitraum von 15 auf 20 Prozent gestiegen.

Auffallend in Abbildung 1 ist die Verschiebung unter den Befürwortern der Schuldenbremse von den beiden Antwortkategorien „gut“ oder „sehr gut“ hin zu „eher gut“ (ca. 17 Prozentpunkte mehr von November 2014 bis März 2021). Insgesamt betrachtet deutet das Antwortverhalten darauf hin, dass die Bevölkerung im Jahr 2021 der Schuldenbremse zwar mehrheitlich noch wohlwollend, aber doch deutlich skeptischer gegenübersteht als noch im Jahr 2014.

Abbildung 1 verdeutlicht auch, dass der Rückgang in der Zustimmung zur Schuldenbremse insbesondere auf ein verändertes Antwortverhalten zu Beginn der Corona-Pandemie Anfang 2020 zurückzuführen ist. Somit kommen sowohl das Inkrafttreten der Schuldenbremse auf Ebene der 16 Bundesländer im Jahr 2020 als auch die pandemiebedingte Krisensituation als Ursache für diesen Popularitätsverlust in Frage. Um beide Möglichkeiten zu untersuchen, wurden die Antworten in der Umfragewelle März 2020 unter-

teilt in Antworten die vor dem 16. März (und somit vor dem ersten Lockdown) eingingen, jene, die zwischen dem 16. März und 23. März (vor dem Beschluss des ersten Hilfspakets) eingingen, und den Antworten die, an und nach dem 23. März erfasst wurden. In der Auswertung konnten keine statistisch signifikanten Unterschiede im Antwortverhalten zwischen diesen drei Untergruppen festgestellt werden.<sup>1</sup>

**Abbildung 1: Unterstützung für die grundgesetzliche Schuldenbremse**



Anmerkung: Fragestellung: „Wie finden Sie die Schuldenbremse?“. Die Antwortkategorie „keine Antwort“ wird nicht dargestellt. N=2.416 (Jul. 2018) bis N=4.822 (Mrz. 2019).

Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass die pandemiebedingte Krisensituation nicht der primäre Treiber hinter dem Popularitätsverlust ist. Wahrscheinlicher ist, dass die Zustimmung aufgrund des Näherrückens dem tatsächlichen Inkrafttreten der Schuldenbremse auf Landesebene im Jahr 2020 gesunken ist, wie von Bisin et al. (2015) in einem theoretischen Modell aufgezeigt wird. Diese Dynamik spricht für die Hypothese, dass die Bevölkerung von dem weithin bekannten Problem der Zeitinkonsistenz betroffen ist und die Beschränkung der Verschuldung irgendwann in der Zukunft zwar begrüßt, aber davor dann doch zurückschreckt, wenn der Zeitpunkt tatsächlich gekommen ist (für eine Diskussion bezüglich der deutschen Schuldenbremse, siehe Heinemann, 2010). Demnach erscheint eine zukünftige Handlung, die Teil eines heute formulierten optimalen Plans ist, vom Blickwinkel eines späteren Zeitpunkts nicht mehr optimal, obwohl zwischenzeitlich keine wichtigen neuen Informationen hinzugekommen sind.<sup>2</sup> Während die Schuldenbremse nach ihrer Verankerung im Grundgesetz im Jahr 2009 zunächst durchaus

<sup>1</sup> Die Ergebnisse werden hier nicht gezeigt, sind jedoch auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

<sup>2</sup> Das Zeitinkonsistenz-Problem von Wirtschaftssubjekten wurde bereits von Kydland und Prescott (1977) aufgeworfen. Tatsächlich gab es natürlich immer neue Informationen über die Gesundheit öffentlicher Haushalte in Deutschland bis zum Inkrafttreten der deutschen Schuldenbremse in 2020. Diese waren jedoch regelmäßig positiver Natur seit der Erholung von der Finanzkrise in 2009 und waren zumeist geprägt sinkenden Defiziten bzw. Haushaltsüberschüssen in Ländern und Bund. Das fiskalische Umfeld lud damit eher zu positiven denn zu negativen Erwartungen bezüglich einer zukünftigen Einhaltung der Schuldenbremse ab ihrem Inkrafttreten ein.

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

eine breite Unterstützung fand (in der Befragung 2014 lag die Zustimmung bei 69 Prozent) so sinkt die Unterstützung, je näher man dem Inkrafttreten und somit der Beschneidung des finanziellen Spielraums kommt.

Die Umfrage kann allerdings keinen endgültigen Beweis dafür liefern, dass zeitinkonsistente Präferenzen die Ursache für die gesunkene Zustimmung zur Schuldenbremse sind, sodass auch andere Faktoren eine Rolle spielen könnten. Ein prominenter Kandidat für einen solchen Faktor ist die neue Berücksichtigung von kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen für die Berechnung der Haushalte im Rahmen der Schuldenbremse. Wenn die Einführung der Schuldenbremse zu einem starken Rückgang öffentlicher Investitionen führt, da diese Investitionen ab 2020 bei der Frage nach ausgeglichenen Landeshaushalten Berücksichtigung finden, so könnte dieser Umstand auch Grund für die gesunkenen Zustimmungsraten sein. Daten des statistischen Bundesamts zeigen jedoch, dass die öffentlichen Investitionen über den Zeitraum der Umfrage sogar schneller anstiegen als das Bruttoinlandsprodukt, insbesondere auf Bundes- und Landesebene (Krebs, 2020). Des Weiteren war die Information über die Berücksichtigung kreditfinanzierter öffentlicher Investitionen im Rahmen der Schuldenbremse bereits zum Zeitpunkt der ersten Umfragewelle bekannt, sodass auch nicht von einem Informationsschock als Treiber für den Effekt ausgegangen werden kann. Die Hypothese zeitinkonsistenter Präferenzen passt insofern besser zu dem beobachteten Antwortverhalten in der Umfrage. Damit erscheint die grundgesetzliche Verankerung der Schuldenbremse als wichtige Versicherung gegen die kurzfristig typischerweise hohe Attraktivität schuldenfinanzierter Staatsausgaben. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass auch im Krisenjahr 2021 noch eine Mehrheit von 59 Prozent der Befragten die deutsche Schuldenbremse generell unterstützt.

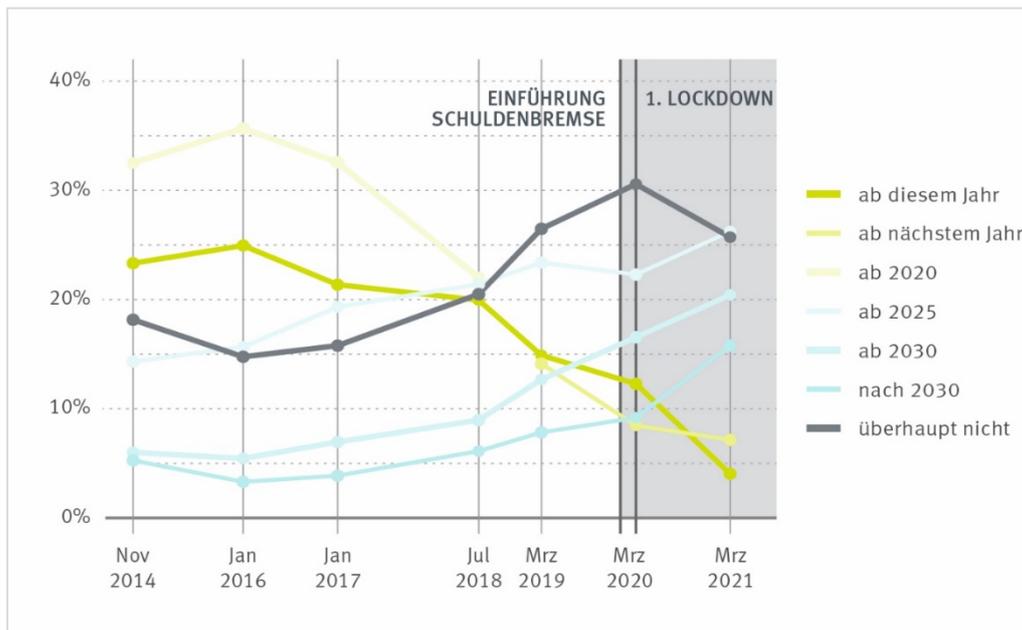
Vor dem Hintergrund sinkender Zustimmungsraten für die Schuldenbremse wird als nächstes untersucht, ob und, wenn ja, ab wann die Bevölkerung in Deutschland den Verzicht auf öffentliche Neuverschuldung für erstrebenswert hält. Abbildung 2 zeigt die Antworten. Insgesamt lässt sich eine ähnliche Dynamik wie bei der vorherigen Frage nach der allgemeinen Unterstützung für die Schuldenbremse beobachten. Während die Anteile der Befragten, die ausgeglichene öffentliche Haushalte „ab diesem Jahr“ oder „ab 2020“ befürworten, von November 2014 bis März 2020 gesunken sind (von 23 auf 12 Prozent bzw. von 33 auf 12 Prozent), so ist der Anteil der Befragten, die ausgeglichene Haushalte erst zu einem späteren Zeitpunkt befürworten, stetig gestiegen. Gleichzeitig hat ein wachsender Anteil der Befragten angegeben, dass Bund und Länder überhaupt nicht ganz ohne neue Schulden auskommen sollten (31 Prozent in der Umfrage 2020). Dieser Anteil ist im Verlauf der Pandemie und vor dem Hintergrund steigender Verschuldungsquoten bis zur Umfrage 2021 jedoch wieder auf 26 Prozent gesunken.

Wie zuvor stellt sich die Frage, welchen Einfluss die pandemiebedingte Krisensituation auf die Bevölkerungspräferenzen hat. Was jedoch außer Frage zu stehen scheint ist, dass die nahende Aussicht auf das Inkrafttreten der Schuldenbremse einen starken Einfluss auf das Antwortverhalten hat, da die Zustimmung für eine frühe Realisierung ausgeglichener öffentlicher Haushalte bereits im Vorfeld der Pandemie konstant gesunken ist. Die Frage ist nun, ob die Corona-Pandemie dieses Aufschieben von erwünschter Haushaltsdisziplin in der breiten Bevölkerung weiter befeuert hat oder nicht.

Für eine detailliertere Analyse werden die Teilnehmenden der Umfrage im März 2020 wiederum in die drei Untergruppen unterteilt, je nachdem, ob sie vor dem ersten Lockdown, vor der Ankündigung des ersten Hilfspakets oder erst nach dem ersten Hilfspaket geantwortet haben. Abbildung 3 zeigt den Anteil der Befragten, die ausgeglichene Haushalte ab dem Jahr 2020 befürworten (Panel a) bzw. den Verzicht auf eine neue Schuldenaufnahme generell ablehnen (Panel b) jeweils einzeln für die drei Untergruppen. Die Auswertungen zeigen, dass es einen statistisch signifikanten Unterschied zwischen den

Untergruppen gibt. Befragte, die vor dem ersten Lockdown geantwortet haben, sind dabei häufiger für einen Verzicht von öffentlicher Neuverschuldung ab dem Jahr 2020 als Teilnehmende, die erst danach auf die Umfrage geantwortet haben (siehe Panel a). Das Umgekehrte gilt für die Antwortkategorie, wonach Bund und Länder überhaupt keine ausgeglichenen Haushalte erzielen sollten (siehe Panel b). Die Unterschiede sind umso größer, je weiter die Pandemie vorangeschritten ist.

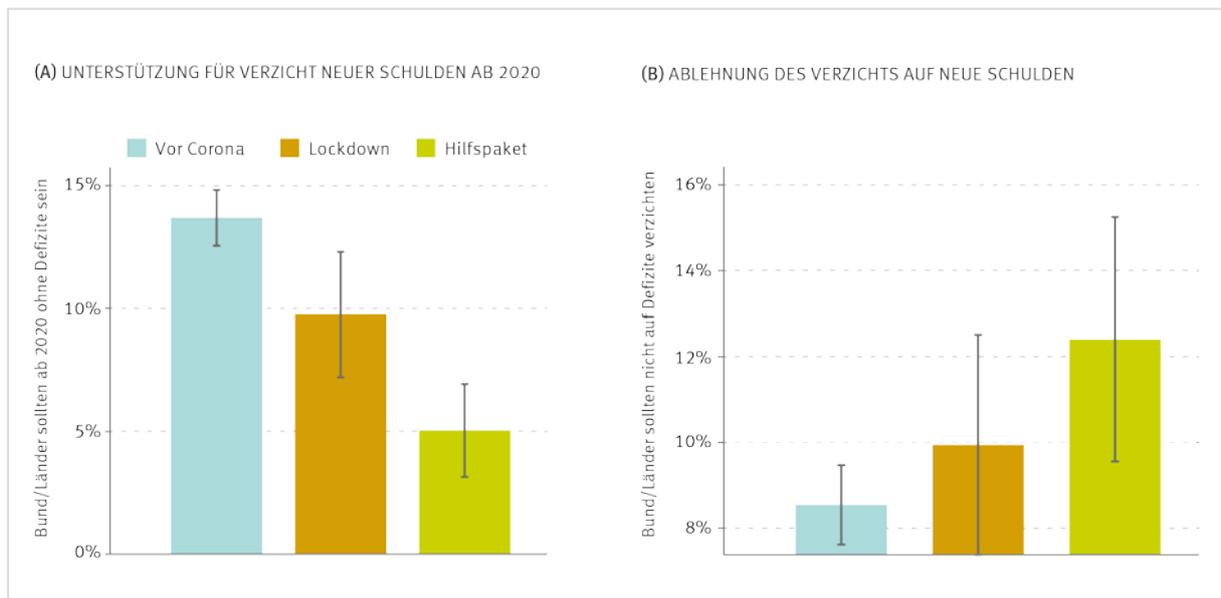
**Abbildung 2: Präferenzen zum Zeitpunkt der Realisierung ausgeglichener Haushalte**



Anmerkung: Fragestellung: „Ab welchem Jahr sollten Bund und Länder Ihrer Meinung nach ganz ohne neue Schulden auskommen?“. In der Umfrageswelle Nov. 2014 wurde die Antwortkategorie „ab 2015“ als „ab diesem Jahr“ kodiert. Die Antwortkategorie „keine Antwort“ wird nicht dargestellt. N=2.418 (Jul. 2018) bis N=4.822 (Mrz. 2019).

Es bleibt somit festzuhalten, dass die Zustimmung für eine frühe Realisierung ausgeglichener Haushalte im Zeitverlauf sinkt und der Zeitpunkt für den Verzicht auf eine öffentliche Neuverschuldung immer weiter in die Zukunft verschoben wird. Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass mindestens zwei Effekte für diese Beobachtung verantwortlich sind: Zum einen scheint auch hier ein Zeitinkonsistenz-Problem vorzuliegen, sodass die Erzielung ausgeglichener Haushalte in zukünftigen Jahren zuerst viel Unterstützung findet, die Zustimmung jedoch deutlich sinkt, je näher dieser Zeitpunkt rückt. Dieses Problem zeitinkonsistenter Politiker und Wähler war ein wichtiger Grund für die grundgesetzliche Verankerung der Schuldenbremse (Heinemann, 2010). Zum anderen hat die Pandemielage einen starken Einfluss auf die Unterstützung für ausgeglichene Haushalte. Während die Zeitinkonsistenz-Problematik eine generelle Verhaltens- und Wahrnehmungsverzerrung darstellt, den die Politik durch eine frühe Institutionalisierung der Schuldenregel adressierte (vgl. Heinemann, 2010), so ist der zweite Effekt ökonomisch durchaus wünschenswert – hat die öffentliche Hand in Krisenzeiten doch eine besondere Verantwortung, stabilisierende Maßnahmen zu ergreifen, welche die Schulden kurzfristig meist steigen lassen.

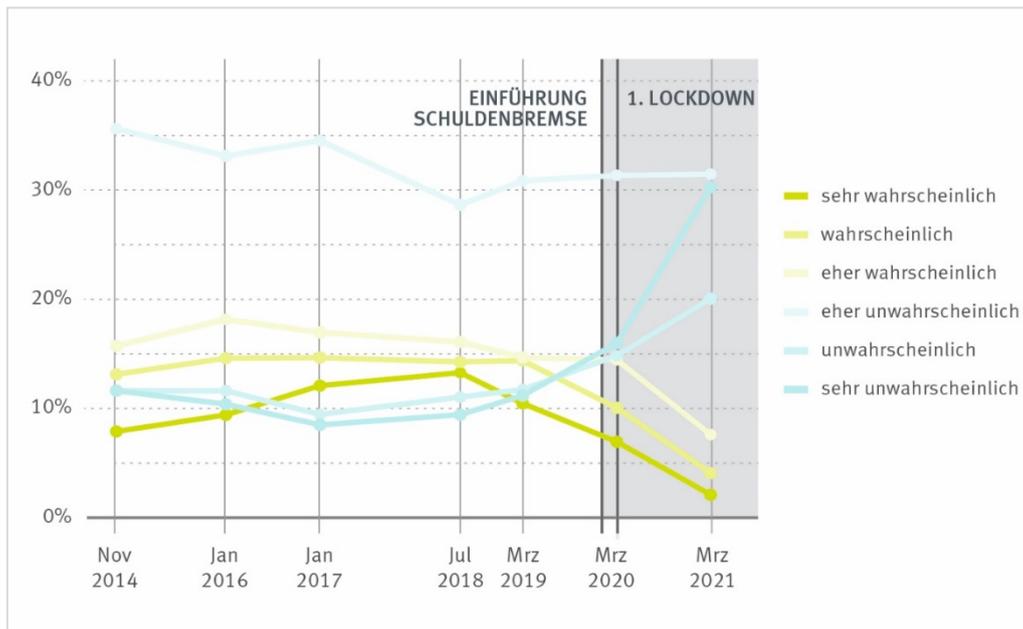
**Abbildung 3: Unterstützung für ausgeglichene Haushalte ab 2020 – Antworten aus der Umfragewelle März 2020 im Detail**



Anmerkung: Fragestellung: „Ab welchem Jahr sollten Bund und Länder Ihrer Meinung nach ganz ohne neue Schulden auskommen?“. Die Auswertungen basieren ausschließlich auf Antworten aus der Umfragewelle März 2021. Die Antworten wurden je nach Zeitpunkt der Umfrage-Teilnahme in drei Antwortgruppen untergliedert: Vor Corona (1.-16 März), Lockdown (17.-22. März) und Hilfspaket (23.-31 März). Die Werte geben den jeweiligen Anteil der Befragten an, die ausgeglichene Haushalte ab dem Jahr 2020 befürworten (Panel a) bzw. den Verzicht auf eine neue Schuldenaufnahme generell ablehnen (Panel b). Statistische Unterschiede zwischen den Antwortgruppen sind durch 95% Konfidenzintervalle verdeutlicht. Die Gesamtzahl von Beobachtungen entspricht N=4539 mit jeweils N= 3500, 523 und 516 Antworten vor Corona, im Lockdown und für die Umfragephase während der Hilfspakete.

Im nächsten Themenabschnitt wird die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse durch die 16 Bundesländer in den Vordergrund gestellt. Hierfür wurden die Teilnehmenden zunächst gefragt, für wie wahrscheinlich sie es halten, dass die Landesregierung in ihrem Heimat-Bundesland ab 2020 ohne neue Schulden auskommen wird. Abbildung 4 dokumentiert das Antwortverhalten. Es zeigt sich, dass die Einschätzungen bis zur Umfrage im März 2019 relativ konstant sind. Etwa 39 Prozent gehen zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass ihr eigenes Bundesland 2020 einen ausgeglichenen Haushalt erzielen wird (Antwortkategorien „sehr wahrscheinlich“, „wahrscheinlich“ und „eher wahrscheinlich“), während 54 Prozent davon ausgehen, dass dieses Ziel nicht erreicht werden wird (Antwortkategorien „eher unwahrscheinlich“, „unwahrscheinlich“ und „sehr unwahrscheinlich“). Dieser Pessimismus wird durch Corona und das Inkrafttreten der Schuldenregel noch befeuert. In den beiden Folgeumfragen sinkt (bzw. steigt) die geschätzte Wahrscheinlichkeit der Einhaltung (bzw. Nichteinhaltung) bis März 2021 dann auf 14 (bzw. 82) Prozent.

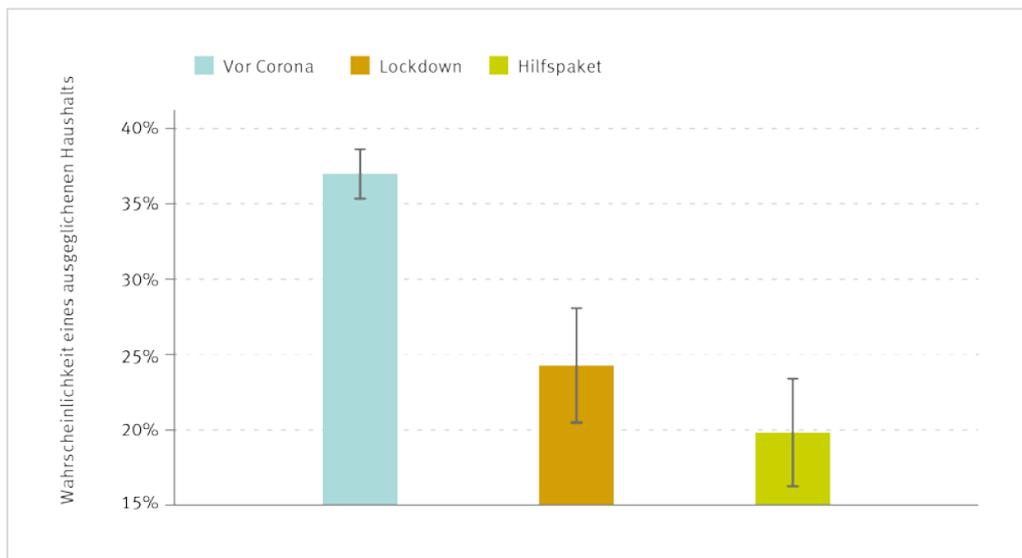
**Abbildung 4: Wahrscheinlichkeit der Realisierung eines ausgeglichenen Haushalts ab 2020**



Anmerkung: Fragestellung 2014-2020: „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass das Bundesland, in dem Sie Ihren Hauptwohnsitz haben, ab 2020 ohne neue Schulden auskommt?“. Fragestellung 2021: „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass das Bundesland, in dem Sie Ihren Hauptwohnsitz haben, ab 2021 ohne neue Schulden auskommt?“. Die Antwortkategorien „keine Antwort“ und „weiß nicht“ werden nicht dargestellt. N=2.416 (Nov. 2014) bis N=4.821 (Mrz. 2021).

Um auch bei diesem Aspekt den Effekt der pandemiebedingten Krisensituation evaluieren zu können, zeigt Abbildung 5 das Antwortverhalten der drei zuvor betrachteten Untergruppen, je nach Zeitpunkt der Umfrageteilnahme im März 2020. Abgebildet ist jeweils der Anteil der Befragten, die eine Realisierung eines ausgeglichenen Haushalts ab 2020 durch das eigene Bundesland für wahrscheinlich halten. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass es einen statistisch signifikanten Effekt der Corona-Krise auf die Antworten gibt. Nach dem ersten Lockdown und insbesondere nach der Ankündigung des ersten Hilfspakets hatte ein Gros der Bevölkerung bereits realisiert, welche umfassende finanzielle Kosten die Pandemie für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen wird. Interessant ist, dass selbst nach der Ankündigung des ersten Hilfspakets knapp ein Viertel (24 Prozent) der Befragten noch davon ausging, dass das eigene Bundesland ab 2020 ohne neue Schulden auskommen wird. Dieses Muster lässt sich etwa durch ausgeprägte Fehlinformationen über wirtschaftspolitische Sachverhalte und Zusammenhänge in weiten Bevölkerungsteilen erklären (siehe Blesse et al., 2021b für einen Überblick).

**Abbildung 5: Wahrscheinlichkeit der Realisierung eines ausgeglichenen Haushalts ab 2020 – Antworten aus der Umfragewelle März 2020 im Detail**



Anmerkung: Fragestellung: „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass das Bundesland, in dem Sie Ihren Hauptwohnsitz haben, ab 2020 ohne neue Schulden auskommt?“. Die Antworten wurden je nach Zeitpunkt der Umfrage-Teilnahme in drei Antwortgruppen untergliedert: Vor Corona (1.-16 März), Lockdown (17.-22. März) und Hilfspaket (23.-31. März). Die Werte geben jeweils den jeweiligen Anteil der Befragten an, die einen Verzicht auf neue Schulden durch das eigene Bundesland ab 2020 für „sehr wahrscheinlich“, „wahrscheinlich“ oder „eher wahrscheinlich“ halten. Die Gesamtzahl von Beobachtungen entspricht N=4242 mit jeweils N= 3268, 490 und 484 Antworten vor Corona, im Lockdown und für die Umfragephase während der Bereitstellung der Hilfgelder.

#### 4. Fazit

Wenn die Politik nicht nur heute, sondern auch in Zukunft Beiträge zur Bewältigung wichtiger Zukunftsaufgaben (wie z. B. Maßnahmen gegen den Klimawandel oder zur Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft) leisten möchte, so muss sie die Finanzierbarkeit solcher Aufgaben nachhaltig sicherstellen. Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass die grundgesetzliche Verankerung der Schuldenbremse dafür ein wichtiger Schritt in diese Richtung war, da sie kurzfristige Ausgabenbegehrlichkeiten in der Politik und der Wählerschaft beschränkt. Diese Kurzexpertise zeigt die verfassungsrechtliche Regelbindung als einen Vorteil der deutschen Schuldenbremse auf, indem regelmäßige repräsentative Bevölkerungsumfragen zur Unterstützung zur Schuldenbremse aus den Jahren 2014 bis 2021, d. h. vor und nach dem Inkrafttreten der Schuldenregeln, ausgewertet werden. Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass Bürger/innen zeitinkonsistente Präferenzen mit Blick auf die Schuldenbremse haben: Trotz anfänglich großer Unterstützung zweifeln die Bürger/innen zunehmend an der Schuldenbremse (wenngleich sich weiterhin eine Mehrheit dafür ausspricht), während sie ihre Wünsche an eine disziplinierte Haushaltspolitik zunehmend in die Zukunft aufschieben oder gar ganz aufgeben wollten, je näher der Zeitpunkt des Inkrafttretens kam. Die Corona-Pandemie hat diese Tendenz zum Aufschieben und die Präferenzen zur Aufgabe von Haushaltskonsolidierungen noch verstärkt. Die Umfrageergebnisse deuten somit daraufhin, dass die grundgesetzliche Fixierung der Schuldenbremse dazu beitragen kann, dass kurzfristige Begehrlichkeiten die Regeln der Schuldenbremse nicht verwässern und sie somit die Bürger/innen im Interesse intergenerationaler Gerechtigkeit vor sich selbst zu schützen vermag.

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

Neben der Schlussfolgerung zu zeitinkonsistenten Präferenzen mit Blick auf die Schuldenbremse zeigt die Umfrage, dass die Bürger/innen die deutsche Fiskalregel zwar weiterhin gut finden, jedoch mehrheitlich nicht davon ausgehen, dass sich die Landespolitik im Heimatbundesland daran halten wird. Diese pessimistische Einschätzung war bis zum Inkrafttreten der Fiskalregeln auf Landesebene konstant, hat sich durch das Einsetzen der Corona-Pandemie jedoch noch einmal deutlich verstärkt. Allerdings lässt sich aus diesen Bevölkerungseinschätzungen nur sehr bedingt etwas über die tatsächliche (Nicht-)Einhaltung der Schuldenbremse sagen. Insofern wird sich nach Beendigung der krisenbedingten Ausnahmeregelungen und der Wiedereinsetzung des Gebots zu strukturell ausgeglichenen Haushalten erst noch zeigen, ob die Bürger/innen ihre Landesregierung zu pessimistisch eingeschätzt haben.

Es gibt viele Reformvorschläge zur Schuldenbremse, die von Ausnahmetatbeständen für Infrastruktur- und Klimainvestitionen über eine Flexibilisierung des Regelwerks bis hin zu einer substantiellen Aufweichung der Defizitregeln reichen (Blesse et al., 2021a). Dieser Beitrag legt nahe, dass die grundgesetzliche Verankerung der Schuldenbremse die Aufgabe des langfristigen Ziels nachhaltiger öffentlicher Finanzen zu Gunsten kurzfristigerer Ziele verhindern kann. Insbesondere ist ihre Effektivität womöglich darin begründet, in Krisenzeiten mit abnehmender Unterstützung durch die Bürger/innen und geringerer Priorität für Haushaltsdisziplin einen festen Anker für die Haushaltspolitik zu bieten.

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

## Literaturverzeichnis

- Berger, M., S. Blesse, F. Heinemann und E. Janeba (2017). Föderalismuspräferenzen in der deutschen Bevölkerung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(2), 145-158.
- Blesse, S., F. Heinemann, E. Janeba und J. Nover (2021a). Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie: Einsichten aus einer Befragung aller 16 Landesparlamente. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 70 (1), 81-97.
- Blesse, S., F. Heinemann und T. Krieger (2021b). Ökonomische Desinformation – Ursachen und Handlungsempfehlungen, *Wirtschaftsdienst* 101 (12), 943-948.
- Bisin, A., A. Lizzeri und L. Yariv (2015). Government policy with time inconsistent voters. *American Economic Review*, 105(6), 1711-37.
- Blom, A. G., C. Gathmann und U. Krieger (2015). Setting up an online panel representative of the general population: The German internet panel. *Field Methods*, 1-18.
- Blom, A. G., Wenz, A., Rettig, T., Reifenscheid, M., Naumann, E., Möhring, K., Lehrer, R., Krieger, U., Juhl, S., Friedel, S., Fikel, M. und Cornesse, C. (2020). [Die Mannheimer Corona-Studie: Das Leben in Deutschland im Ausnahmezustand : Bericht zur Lage vom 20. März bis 30. Juni 2020](#). Mannheim.
- Cornesse, C., Krieger, U., Sohnius, M.-L., Fikel, M., Friedel, S., Rettig, T., Wenz, A., Juhl, S., Lehrer, R., Möhring, K., Naumann, E., Reifenscheid, M. und Blom, A. G. (2021). From German Internet Panel to Mannheim Corona Study: Adaptable probability-based online panel infrastructures during the pandemic. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A, Statistics in Society*, 1–25.
- Frederick, S., Loewenstein, G. und O'donoghue, T. (2002). Time discounting and time preference: A critical review. *Journal of economic literature*, 40(2), 351-401.
- Juhl, S., Lehrer, R., Blom, A. G., Wenz, A., Rettig, T., Reifenscheid, M., Naumann, E., Möhring, K., Krieger, U., Friedel, S., Fikel, M. und Cornesse, C. (2020). [Die Mannheimer Corona-Studie: Gesellschaftliche Akzeptanz politischer Maßnahmen und befürchtete Konsequenzen für die Wirtschaft](#). Mannheim.
- Krebs, T. (2020). Öffentliche Investitionen: Bedarfe und Finanzierung. [Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN \(Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841\) zum Thema Schuldenbremse und Investitionen](#). Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of political economy*, 85(3), 473-491.
- Möhring, K., E. Naumann, M. Reifenscheid, A. G. Blom, A. Wenz, T. Rettig, R. Lehrer, U. Krieger, S. Juhl, S. Friedel, M. Fikel, C. Cornesse (2020a). [Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung](#). Mannheim.
- Möhring, K., E. Naumann, M. Reifenscheid, A. G. Blom, A. Wenz, T. Rettig, R. Lehrer, U. Krieger, S. Juhl, S. Friedel, M. Fikel, C. Cornesse (2020b). [Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Erwerbstätigkeit in Deutschland 20.3.-15.4.2020](#). Mannheim.
- Möhring, K., E. Naumann, M. Reifenscheid, A. Weiland, A. G. Blom, A. Wenz, T. Rettig, R. Lehrer, U. Krieger, S. Juhl, S. Friedel, M. Fikel, C. Cornesse (2020c). [Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Nutzung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland während des Corona-Lockdowns](#). Mannheim.

Morgen, morgen, nur nicht heute! Wie die Deutschen ihren Blick auf öffentliche Haushaltsdisziplin ändern

Autorenteam

**Dr. Sebastian Blesse\***

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1  
68161 Mannheim  
[www.zew.de](http://www.zew.de)  
[sebastian.blesse@zew.de](mailto:sebastian.blesse@zew.de)  
Tel.: +49 (0)621 1235-394

**Justus Nover**

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1  
68161 Mannheim  
[www.zew.de](http://www.zew.de)  
[justus.nover@zew.de](mailto:justus.nover@zew.de)  
Tel.: +49 (0)621 1235-214

\* Ansprechpartner für Rückfragen

ZEW-Kurzexpertise

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

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

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · [sabine.elbert@zew.de](mailto:sabine.elbert@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.

