



Sebastian Blesse\*, Friedrich Heinemann, Eckhard Janeba und Justus Nover

# Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie

Einsichten aus einer Befragung aller 16 Landesparlamente

<https://doi.org/10.1515/zfwp-2021-2045>

**Abstract:** The German constitutional fiscal rule (the „debt brake“) is increasingly subject to a reform debate that has intensified with the fiscal fallout from the Covid-19 pandemic. This article presents survey evidence from the German state parliaments on views and preferences for the future of Germany’s fiscal rule. The survey among all 16 state parliaments was conducted between May and July 2020 with a participation of almost 30 per cent of all state parliamentarians. The results indicate that the debt brake still enjoys a large general support from more than two thirds of the parliamentarians. However, a reform in the direction of an investment clause is increasingly popular, much more than a clause that would support debt-financed climate policy measures.

**Keywords:** Budget deficits, debt brake, credibility, survey, fiscal rules

**Schlagwörter:** Budgetdefizite, Schuldenbremse, Glaubwürdigkeit, Umfrage, fiskalische Regeln

**JEL-Klassifikation:** H6, H7

---

\***Kontakt:** Sebastian Blesse, Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft, ZEW Mannheim, Postfach 103443, 68034 Mannheim, Deutschland, E-Mail: [sebastian.blesse@zew.de](mailto:sebastian.blesse@zew.de)  
**Friedrich Heinemann**, Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft, ZEW Mannheim, Postfach 103443, 68034 Mannheim, Deutschland, E-Mail: [friedrich.heinemann@zew.de](mailto:friedrich.heinemann@zew.de)  
**Eckhard Janeba**, Abteilung für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim, Deutschland, E-Mail: [janeba@uni-mannheim.de](mailto:janeba@uni-mannheim.de)  
**Justus Nover**, Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft, ZEW Mannheim, Mannheim, Deutschland, E-Mail: [justus.nover@zew.de](mailto:justus.nover@zew.de)

# I. Die Pandemie befeuert die Debatte um die Schuldenbremse

2020 hätte das Jahr werden sollen, in dem die Schuldenbremse ihre volle Bindungswirkung entfaltet. Denn dieses Jahr markiert den Abschluss einer langen Übergangsfrist der Fiskalregel. Die Schuldenbremse erstreckt sich von der erfolgten Grundgesetzänderung 2009 über die Verbindlichkeit für den Bundeshaushalt ab 2016 bis hin zur vollen Verbindlichkeit für die Länder ab 2020. Noch Ende 2019 sah es so aus, als ob das neue Regelwerk in einem fiskalisch günstigen Umfeld vergleichsweise reibungslos vollständig in Kraft treten würde. Kurz danach hat die Covid-19-Pandemie die Lage fundamental verändert. Statt ausgeglichener Haushalte schreiben Bund und Länder in Folge hoher konjunkturbedingter Steuerausfälle und historisch umfangreicher Rettungs- und Konjunkturpakete tiefrote Zahlen. Die hohen Defizite in den Jahren 2020 und 2021 sind dabei keineswegs im Widerspruch zu den grundgesetzlichen Vorgaben. Diese sehen Ausnahmeregelungen bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen [vor], 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. Derartige Beschlüsse sind jedoch mit expliziten Tilgungsplänen zu versehen. Bundestag und Landesparlamente haben in den letzten Monaten von diesen Ausnahmeklauseln Gebrauch gemacht. Insofern verhält sich die Fiskalpolitik von Bund und Ländern in der Krise im Hinblick auf die Schuldenbremse regelkonform.

Diese formale Betrachtung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der umfassende ökonomische und fiskalische Schock der Pandemie eine Herausforderung für die noch junge Fiskalregel beinhaltet. Auf der einen Seite konnte sich die Schuldenbremse zumindest in den Jahren nach ihrer Einführung grundsätzlich auf eine große Zustimmung in der Bevölkerung stützen (*Hayo und Neumeier*, 2016), die beispielsweise in Hessen 2011 mit einer 70-Prozent-Zustimmung in einem Referendum zur Verankerung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung dokumentiert worden war (*Hessisches Ministerium der Finanzen*, 2021). Auf der anderen Seite war bereits vor dem Auftreten von Covid-19 eine Debatte darüber in Gang gekommen, ob die Verpflichtung zum strukturellen Budgetausgleich für die Länder und die Obergrenze von 0,35 Prozent für das strukturelle Defizit des Bundes eine zu starke Einschränkung seien, welche den budgetären Spielraum insbesondere zu Lasten von Investitionen, Klimapolitik oder anderer Zukunftsausgaben in unnötiger Weise begrenze (*Bardt et al.*, 2019; *Schnabel und Truger*, 2019). Dem stehen Positionierungen gegenüber, welche die Ursachen für zu geringe öffentliche Investitionen eher in den beschränkten Kapazitäten der

Bauwirtschaft und in schwerfälligen Genehmigungsprozessen sehen (Feld et al., 2020b, Heinemann, 2019). Diese Diskussion um die deutsche Schuldenbremse ist Teil einer europaweiten Debatte, die durch die seit Jahren fallenden Kapitalmarktzinsen angeheizt wird, die zu einer günstigeren Bewertung der Tragbarkeit der existierenden Staatsverschuldung kommt und daher die Ratio der existierenden Regeln in Frage stellt (Blanchard et al., 2019). Dem wird entgegengehalten, dass die niedrigen Zinsen die durch den demographischen Wandel bedingten Tragfähigkeitsrisiken nicht abmildern, sondern ganz im Gegenteil die Politik in der Gegenwart zu Ausweitungen von sozialen Leistungen verleiten, welche die langfristige Schuldentragfähigkeit zusätzlich gefährden (Werding et al., 2020b). Gegenstand der internationalen Reformdebatte ist zudem die Frage, welchen Grad der Komplexität eine wirksame numerische Fiskalregel verkraften kann (Oprea, 2020) und welche Wege es in Richtung einer Vereinfachung hochgradig komplexer Regeln geben könnte (Heinemann, 2018). Der Trend der Reformdebatte vor der Pandemie zeigt dabei in Richtung von Ausgabenregeln, die das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auf das Wachstum der strukturellen staatlichen Einnahmen begrenzen sollen (Eyraud et al., 2018), mitunter in Verbindung mit einem Ziel- oder Höchstwert für die Staatsschuldenquote.

Der gravierende fiskalische Schock der Covid-19 Pandemie hat die Debatte darüber nun weiter intensiviert, inwieweit die deutsche Schuldenbremse für die Post-Corona-Zeit ökonomisch noch geeignet 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. Insofern sei die Rückkehr zur vollen Anwendung ihrer Regeln wünschenswert (Feld et al., 2020a, Werding et al., 2020a). 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 die ohnehin schon vor der Pandemie beobachtbare Unterfinanzierung von Zukunftsausgaben weiter erschweren könnten. Insofern sei eine Anpassung der bestehenden Schuldenregeln zu Gunsten investiver Ausgaben und Klimaausgaben jetzt erst recht geboten (Gechert et al., 2020).

Wie auch immer die Argumente dieser Debatte zu bewerten sind, so ist eine Reform der Schuldenbremse als Verfassungsänderung mit den hohen Hürden der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat verbunden. Vor diesem Hintergrund liefert dieser Beitrag ein Bild der Sichtweisen zur Schuldenbremse, die bei Politiker/innen der Länder vorherrschen. Empirische Grundlage ist eine Umfrage unter allen 16 deutschen Landesparlamenten, die im Jahr

2020 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse liefern Hinweise darauf, wie stark es um den grundsätzlichen Rückhalt für die Schuldenbremse in den Ländern noch steht und welche der in Diskussion befindlichen Reformoptionen am ehesten eine Chance auf eine breite Unterstützung im Bundesrat hätte.

## II. Die Umfrage unter allen 16 Landesparlamenten

Vor dem Hintergrund der Reformdebatte um die Schuldenbremse haben das ZEW Mannheim und die Universität Mannheim im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) 884 „Politische Ökonomie der Reformen“ zwischen Mai und Juli 2020 alle 16 deutschen Landesparlamente zur Schuldenbremse und ihrem Reformbedarf unter dem Eindruck der Corona-Pandemie befragt. Die Umfrage ist Teil eines langfristigen Forschungsprojekts, in dem seit 2011 nun bereits zum dritten Mal die Sichtweisen zur Schuldenbremse abgefragt wurden. Bei den vorliegenden Ergebnissen handelt es sich um die Auswertungen zur dritten Umfrage. Zusätzlich erlaubt das Projekt einen Vergleich der aktuellen Einschätzungen zur Schuldenbremse mit Ergebnissen aus der ersten und zweiten Umfragerunde.

Die Rücklaufquote in der aktuellen Umfrage betrug 29,9 Prozent. Tabelle 1 gibt einen detaillierten Überblick über die Anzahl der Antworten nach Bundesland (Panel A). 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. Zudem schlüsselt Tabelle 1 die Antwortquote nach Partei- und Regierungszugehörigkeit auf. Panel B und C verdeutlichen, dass die Teilnahme über die Parteien hinweg sehr ähnlich ausfällt und dass auch Abgeordnete aus den Landesregierungen beziehungsweise der Opposition zu nahezu identischen Anteilen repräsentiert sind.

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 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, Parteien und Regierungszugehörigkeit

Teilgruppe	Anzahl Landtags- abgeordnete	Ant- worten	Antwort- quote	Letzte Landtags- wahl vor Befragung
<b>Panel A: Antwortquoten nach Bundesländern</b>				
Baden-Württemberg (BW)	143	59	41,3 %	Mrz 16
Bayern (BY)	204	73	35,8 %	Okt 18
Berlin (BE)	159	37	23,3 %	Sep 16
Brandenburg (BB)	88	21	23,9 %	Sep 19
Bremen (HB)	84	16	19,0 %	Mai 19
Hamburg (HH)	119	22	18,5 %	Feb 20
Hessen (HE)	137	43	31,4 %	Okt 18
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	71	15	21,1 %	Sep 16
Niedersachsen (NI)	137	47	34,3 %	Okt 17
Nordrhein-Westfalen (NW)	199	51	25,6 %	Mai 17
Rheinland-Pfalz (RP)	101	34	33,7 %	Mrz 16
Saarland (SL)	51	17	33,3 %	Mrz 17
Sachsen (SN)	119	34	28,6 %	Sep 19
Sachsen-Anhalt (ST)	87	23	26,4 %	Mrz 16
Schleswig-Holstein (SH)	73	30	41,1 %	Mai 17
Thüringen (TH)	90	35	38,9 %	Okt 19
<b>Panel B: Antwortquoten nach Parteien</b>				
AfD	247	70	28,3 %	
Bündnis 90/Die Grünen	260	83	31,9 %	
CDU/CSU	575	178	31,0 %	
Die Linke	145	47	32,4 %	
FDP	110	42	38,2 %	
SPD	463	119	25,7 %	
Andere	62	18	29,0 %	

**Panel C: Antwortquoten nach Regierungszugehörigkeit**

Mitglied Regierungspartei	1.093	328	30,0 %
Mitglied Oppositionspartei	769	229	29,8 %
<b>Gesamt</b>	<b>1862</b>	<b>557</b>	<b>29,91 %</b>

*Anmerkungen:* Die Anzahl der Antworten variiert je nach Frage. Die Kategorie „Andere“ in Panel B beinhaltet die Parteien Bürger in Wut, Freie Wähler, Piraten, SSW, sowie Abgeordnete ohne Fraktionszugehörigkeit. Zur Bewahrung der Anonymität wurden diese Parteien mit jeweils weniger als 30 Teilnehmenden zusammengefasst.

### III. 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.

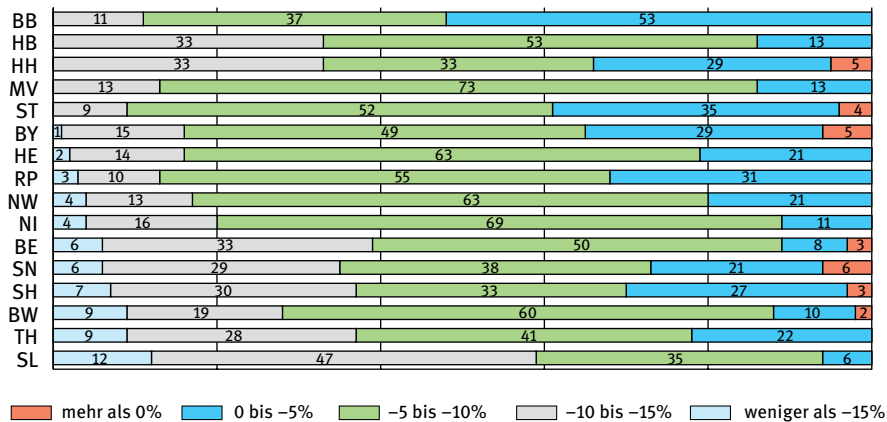
Abbildung 1 gibt die Häufigkeiten der jeweiligen Antworten der Landtagsabgeordneten pro Bundesland an. Die Verteilung der Antworten verdeutlicht, dass zum Zeitpunkt der Befragung (Sommer 2020) die Mehrheit der Befragten von einem Rückgang des BIP in Höhe von 5–10 Prozent ausging (52 Prozent aller Antworten). 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 (*Sachverständigenrat*, 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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

## IV. 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*).



*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.

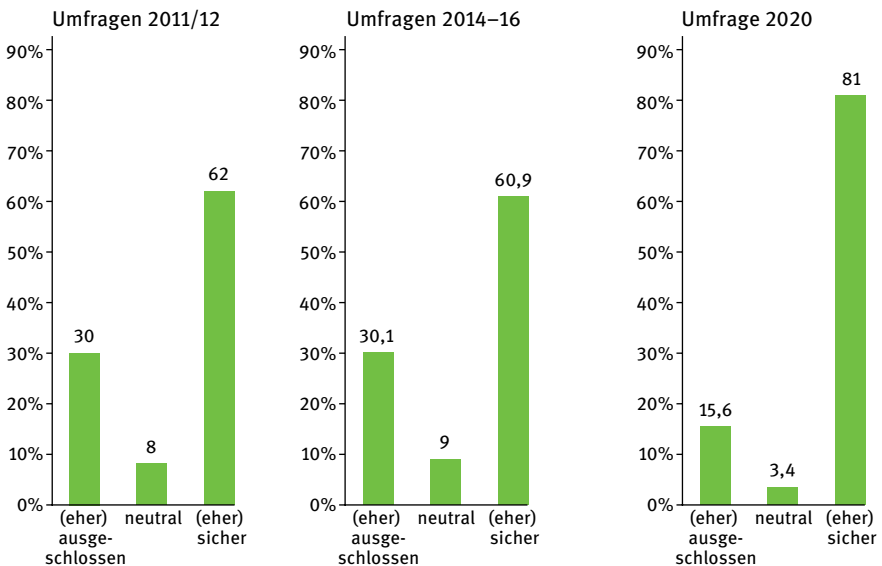
**Abbildung 1:** Erwartetes Wirtschaftswachstum (BIP) für das eigene Bundesland im Jahr 2020

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 (konjunkturbereinigten) ausgeglichenen Haushalt aufweisen würde“). Die Antwortmöglichkeiten reichten von -4 (ausge-

Einhaltung der Schuldenbremse für ihr Bundesland deutlich positiver einschätzen als Vertreter der jeweiligen Oppositionsparteien (*Heinemann et al., 2016; Heinemann et al., 2020*).

geschlossen) bis +4 (sicher). Die Antworten zeigen, dass 81 Prozent der Landtagsabgeordneten zum Jahresbeginn noch zuversichtlich waren (d. h. Antworten von +1 bis +4 abgaben), 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 Umfragerellen (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.

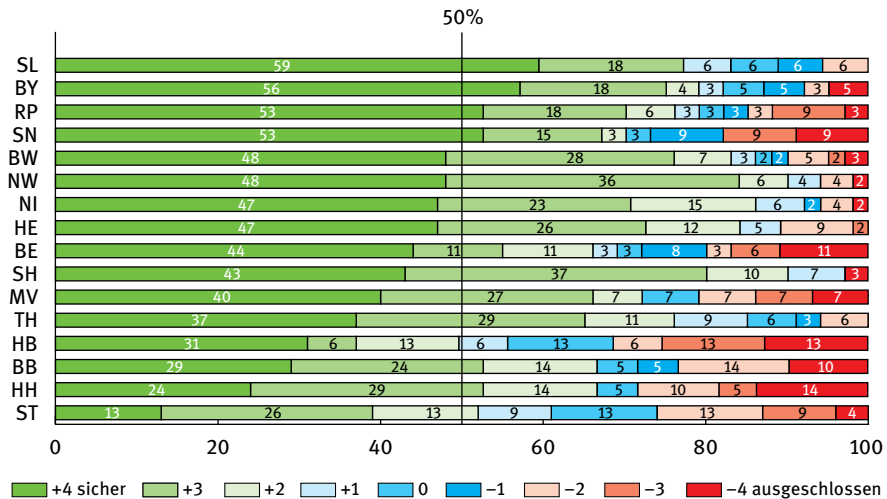


**Anmerkungen:** Für 2011/2012 sowie 2014–16 lautete die Frage: „Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen wird?“. Umfrage 2020: „Erinnern Sie sich bitte 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 2:** Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse des eigenen Landes



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 Regierungspolitiker/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.



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.

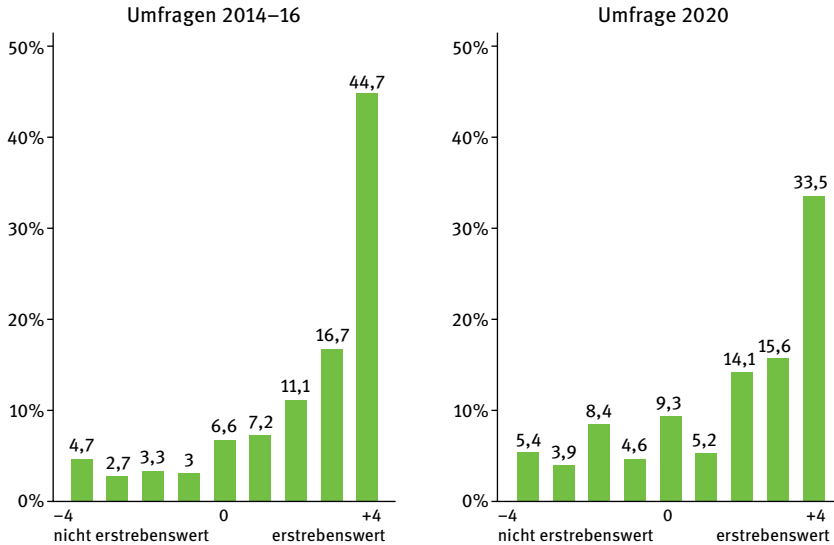
Abbildung 3: Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse des eigenen Bundeslandes Anfang 2020 vor der Corona-Krise

## V. 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). Bei diesen Zustimmungs- beziehungsweise Ablehnungsraten bestehen keine nennenswerten Unterschiede zwischen Regierungs- und Oppositionspolitiker/innen. Die Unterstützung für die Schuldenbremse seitens der Landespolitik ist im derzeitigen Krisenumfeld und im Vergleich zur letzten Landtagsumfrage insgesamt jedoch etwas zurückgegangen, da 2014–16 noch etwa 80 Prozent der befragten Politiker/innen die Einhaltung der Schuldenbremse als erstrebenswert erachtet haben.



*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.

**Abbildung 4:** Unterstützung für die Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse

## VI. 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

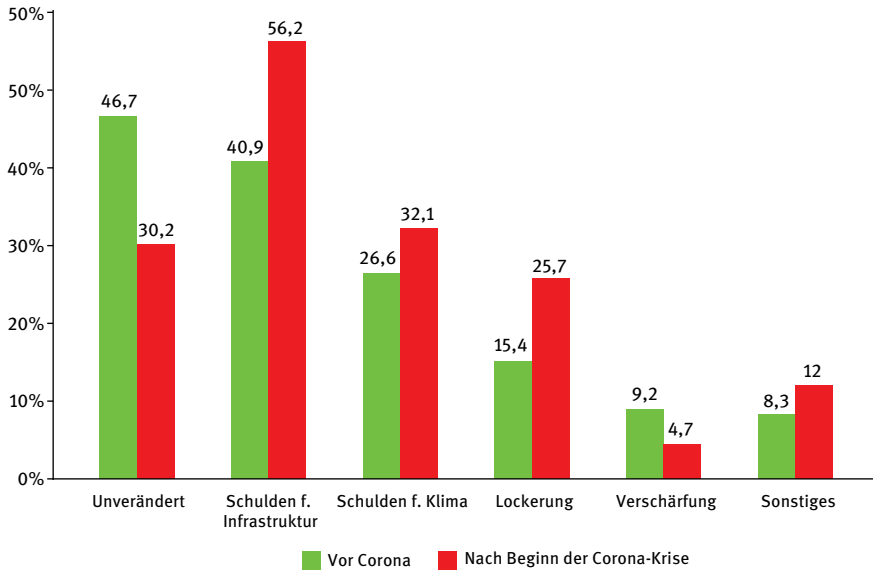
der Corona-Pandemie, und zweitens zum aktuellen Zeitpunkt der Umfrage, nachdem die Pandemie bereits gut 3 Monate die Schlagzeilen bestimmt hatte. Für beide Perspektiven konnten die Politiker/innen dabei mehreren Reformoptionen zustimmen oder sich jeweils für die Beibehaltung der aktuellen Regeln aussprechen.

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.

Bei der Frage nach einer unveränderten Beibehaltung der Schuldenregeln bestehen allerdings deutliche und statistisch signifikante Unterschiede zwischen Abgeordneten der jeweiligen Regierung und der Opposition in den Bundesländern. Zu Anfang 2020 war eine Mehrheit von 54 Prozent der Regierungspolitiker/innen für die Beibehaltung des Status Quo, während unter den befragten Oppositionspolitiker/innen nur 36 Prozent dieser Option zustimmten. Durch die Corona-Krise ist diese Zustimmung unter Regierungspolitiker/innen stark auf 33 Prozent gesunken, während die Zustimmung auf den Oppositionsbänken der Landesparlamente mit einem Rückgang um 9 Prozentpunkte auf 27 Prozent weniger stark gefallen ist. Im Krisenumfeld („Nach Beginn der Corona-Krise“) bestehen in dieser Hinsicht somit keine nennenswerten Unterschiede mehr zwischen den beiden Gruppen von Abgeordneten.

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.

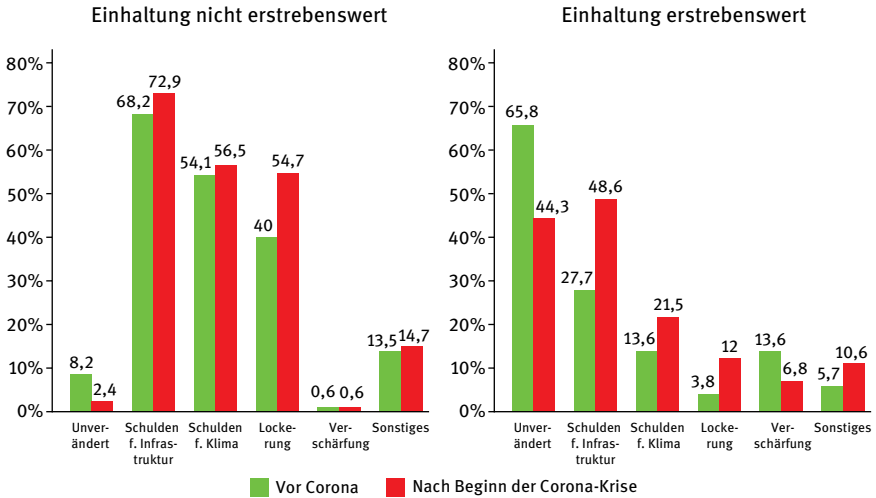


*Anmerkungen:* Die Frage (Vor Corona) lautete: „Vor Ausbruch der Corona-Krise wurde vermehrt diskutiert, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse angemessen ist. Welche Position haben Sie zu Anfang 2020 unterstützt, also vor Ausbruch der Corona-Krise? (Mehrfachantworten möglich)“. Die Frage (Nach Beginn 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 Umfragerunde 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.

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

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 nur 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



*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 Umfrageswelle 2020 gefragt, bezogen sich aber auf die Meinung der Politiker zu unterschiedlichen Zeitpunkten (vor/während Corona). Die Abbildung beruht auf insgesamt 538 Antworten.

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

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 auch 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. Ins-

besondere 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.

## VII. 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 der an unserer Umfrage teilnehmenden 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 dafür. Auch inmitten der nach der Finanzkrise 2009 tiefsten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik befürworteten immerhin gut zwei Drittel 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 Umfrageteilnehmer, welche die aktuellen Regeln der Schuldenbremse nicht antasten wollen, ist auf ein knappes Drittel abgesunken. Dabei zielt die große Mehrheit 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 unter den Teilnehmenden 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.

## Literatur

- Bardt, Hubertus, Sebastian Dullien, Michael Hüther und Katja Rietzler (2019), „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!“, *IW-Policy Paper*, 10/19.
- Blanchard, Olivier, Alvaro Leandro und Jeromin Zettelmeyer (2019), „Revisiting the EU Fiscal Framework in an Era of Low Interest Rates“, Manuskript, März.
- Blesse, Sebastian, Friedrich Heinemann und Eckhard Janeba (2016), „Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen: Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten“, *ZEW Policy Brief* Nr. 6/2016.
- Eyraud, Luc, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledo und Catherine Patillo (2018), „Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability“, *IMF Staff Discussion Note*, SDN/18/04, International Monetary Fund.
- Feld, Lars P., Wolf H. Reuter und Volker Wieland (2020a), „Die Bewältigung des Corona-Schocks“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 100, H. 7, S. 489–493.
- Feld, Lars P., Wolf H. Reuter und Mustafa Yeter (2020b), „Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 20, H. 4, S. 292–303.
- Gechert, Sebastian, Christoph Paetz und Achim Truger (2020), „Konjunkturpaket notwendig – Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 100, H. 7, S. 493–497.
- Hayo, Bernd und Florian Neumeier (2016), „The debt brake in the eyes of the German population“, *International Economics and Economic Policy*, Jg. 13, H. 1, S. 139–159.
- Heinemann, Friedrich (2018), „How could the SGP rules be simplified?“, European Parliament, In-depth Analysis, Euro Area Scrutiny, Brussels.
- Heinemann, Friedrich (2019), „Schuldenbremse als Investitionshindernis?, Einsichten aus einer Befragung von deutschen Finanzmarktexperten“, *ZEW-Kurzexpertise* Nr. 19–07.
- 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* Nr. 20–057.
- Heinemann, Friedrich, Eckhard Janeba, Christoph Schröder und Frank Streif (2016), „Fiscal rules and compliance expectations – Evidence from the German debt brake“, *Journal of Public Economics*, Jg. 142, S. 11–23.
- Heinemann, Friedrich, Eckhard Janeba, Marc-Daniel Moessinger, Christoph Schröder und Frank Streif (2014), „Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 15, H. 1, S. 56–74.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2021), Hessische Schuldenbremse, Weblink: <https://finanzen.hessen.de/haushalt/hessische-schuldenbremse> (Abruf 12.02.2021).
- ifo (2020), Schuldenbremse in den Bundesländern – Stand: 09. November 2020, Weblink: <https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf>
- Oprea, Ryan (2020), „What Makes a Rule Complex?“, *American Economic Review*, Jg. 110 H. 12, S. 3913–51.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), „Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken“, *Jahresgutachten 2020/21*, Wiesbaden.
- Schnabel, Isabel und Achim Truger (2019), „Eine andere Meinung, Minderheitsvotum zu Kapitel 5, Die Schuldenbremse: Nachhaltig, stabilisierend, flexibel“, in: Sachver-



- ständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Den Strukturwandel meistern*, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden, S. 298–304.
- 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>
- Werding, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2020a), „Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF“, *ifo Forschungsberichte* 111, ifo Institut, München.
- Werding, Martin, Klaus Gründler, Benjamin Läpple, Robert Lehmann, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2020b), „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Spielt sie noch eine Rolle?“, *ifo-Schnelldienst*, Jg. 73, H. 9, S. 53–58.