

# ZEW policy brief

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

## Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen – Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten

### Das Wichtigste in Kürze

Während die Schuldenbremse für den Bund bereits in diesem Jahr zwingend anzuwenden ist, gilt das gesetzliche Gebot des Haushaltsausgleichs für die Bundesländer erst ab 2020. Im Gegensatz zur Nullverschuldungsregel auf Ebene der Länder, steht dem Bund jedoch ein gewisser Spielraum für den strukturellen Haushaltsausgleich in Höhe von 0,35% des BIP zu. Da die Schuldenbremse auf Bundesebene bereits seit 2009 in Artikel 109 Absatz 3 GG verankert ist, hat sich eine lange Übergangszeit bis zur vollen Wirksamkeit ergeben, die Fragen zur Glaubwürdigkeit aufwirft. Vor diesem Hintergrund hat das ZEW im Zeitraum 2015/2016 zum zweiten Mal nach 2011/2012 in Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim und im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) „Die politische Ökonomie der Reformen“ die Abgeordneten aller 16 deutschen Landesparlamente befragt.

Dieser Beitrag beschreibt die Ergebnisse der zweiten Landtagsumfrage zu aktuellen Fragen des deutschen Fiskalföderalismus (Schuldenbremse und die Bewertung von Länderfusionen).

### Forschungsfrage

Seit der ersten Landtagsumfrage in den Jahren 2011/2012 hat sich die Haushaltslage von Bund und Ländern deutlich verbessert. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung kommt die zweite Befragung aller deutschen Landesparlamente 2015/2016 in Bezug auf die Einstellungen der Abgeordneten zu Schuldenbremse und Länderfusionen zu folgenden Ergebnissen:

- Die Abgeordneten zeigen sich zunehmend zuversichtlich, dass der Bund in der Lage sein wird, die Schuldenbremse einzuhalten.
- Während großes Vertrauen in das eigene Bundesland besteht, die Schuldenbremse befolgen zu können, werden die Chancen anderer Bundesländer, die Schuldenbremse respektieren zu können, eher pessimistisch gesehen.
- Die Abgeordneten sind unsicher in Bezug auf mögliche Konsequenzen bei einem Verstoß der Länder gegen die grundgesetzliche Schuldenregel.
- Trotz der Notwendigkeit ausgeglichener Haushalte für die Bundesländer ab 2020 wird die Beteiligung des eigenen Bundeslandes an Länderfusionen von den Landtagsabgeordneten mehrheitlich nicht befürwortet. Künftige Neugliederungen durch Länderfusionen werden jedoch insgesamt begrüßt.

### Zentrale Ergebnisse

## Schuldenbremse in Bundesländern ab 2020 wirksam

## Zweite Befragung von Landespolitikern nach 2011/2012

## Befragung in drei versetzten Wellen

# Motivation und Hintergrund

Die grundgesetzliche Schuldenbremse wird für die Bundesländer ab 2020 mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs wirksam. Im Gegensatz zur Nullverschuldungsregel auf Ebene der Länder, steht dem Bund allerdings ein gewisser Spielraum mit einer Defizitobergrenze in Höhe von 0,35% des BIP zu. Die Schuldenbremse ist auf Bundesebene ab 2016 zwingend anzuwenden.

Da die Schuldenbremse bereits seit 2009 in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) verankert ist, hat sich eine lange Übergangszeit bis zu ihrer vollen Wirksamkeit ergeben, die Fragen der Glaubwürdigkeit aufwirft (Heinemann, 2010; Janeba, 2012). Vor diesem Hintergrund hat das ZEW Mannheim im Zeitraum 2015/2016 zum zweiten Mal in Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim und im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB 884) „Die politische Ökonomie der Reformen“ die Abgeordneten aller 16 deutschen Landesparlamente befragt.

Die Umfrage beinhaltet Fragen zur Schuldenbremse und zur Bewertung möglicher Länderfusionen. Weil sich mit der Schuldenbremse der Finanzierungsspielraum der Länder weiter verringert, wäre eine Länderneugliederung eine mögliche Antwort auf die zunehmend wachsenden Finanzprobleme insbesondere kleiner und finanzschwacher Länder. Von daher ist es aufschlussreich zu erfahren, wie die Abgeordneten der Landtage sowohl zu möglichen Länderfusionen im Allgemeinen als auch zu etwaigen Eigenbeteiligungen an solchen Gebietsänderungen stehen.

Diese Umfrage folgt einer gleichgelagerten Befragung aller deutschen Landtagspolitiker/innen im Zeitraum 2011/2012 (Heinemann et al., 2014). Die erneute Befragung erlaubt nicht nur eine Aktualisierung der vorherigen Umfrage, sondern ermöglicht es zusätzlich, die Erwartungsbildung der Abgeordneten über die Zeit zu verfolgen. Unter anderem stellt sich die Frage, ob sich Hinweise dafür finden lassen, dass die Glaubwürdigkeit der neuen Budgetregel durch eine zuletzt zunehmend bessere Haushaltslage gesteigert werden konnte.

Die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage zeigen, dass die Schuldenbremse weiterhin einen großen Rückhalt hat. Die Zuversicht ist groß, dass sowohl der Bund als auch das jeweils eigene Bundesland die Vorgaben der Grundgesetzregel werden einhalten können. Auffällig ist dagegen die pessimistischere Sicht der einzelnen Bundesländer auf die Chancen jeweils anderer Länder, die Schuldenbremse einhalten zu können. Während die im Vergleich zum Zeitraum der Vorgängerumfrage verbesserte Finanzlage der öffentlichen Haushalte den Optimismus bezüglich der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund gesteigert hat, ist dies für die Fremdeinschätzung durch andere Bundesländer nicht eingetreten. Zudem besteht weiterhin große Unsicherheit bezüglich der Konsequenzen bei einem möglichen Verstoß der Länder gegen die Schuldenbremse. Interessanterweise führt die heranrückende Wirksamkeit der Schuldenbremse auf Länderebene ab 2020 nicht dazu, dass die Abgeordneten der Parlamente eine Beteiligung an Länderzusammenschlüssen mehrheitlich befürworten. Insbesondere die Parlamente potenzieller Fusionskandidaten lehnen ein solches Ansinnen mit deutlicher Mehrheit ab.

# Beschreibung der Umfrage

Wie in der ersten Befragung 2011/12 wurden die 16 Landesparlamente auch 2015/2016 in drei versetzten Wellen befragt.<sup>1</sup> Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass kein Parlament kurz oder nach einer Landtagswahl befragt wird, um eine Verzerrung durch eine Wahlkampfsituation zu vermeiden und ebenso sicherzustellen, dass die Abgeordneten nach ihrer Wahl ins Parlament bereits über ein Mindestmaß an Information verfügen. In einem ersten Schritt wurden die Landtags-

<sup>1</sup> Heinemann et al. (2014) geben einen Überblick über Durchführung und Ergebnisse der ersten Landtagsumfrage.

präsidien über die bevorstehende Umfrage und deren wissenschaftlichen Charakter informiert. Nach dieser Ankündigung wurden die Abgeordneten per Brief zur Teilnahme eingeladen. Dabei wurden ihnen Antwortmöglichkeiten über E-Mail, Fax, den Postweg oder eine separate Onlineadresse angeboten. Zudem erfolgten Nachfassaktionen per E-Mail (nach einem Monat) und per Telefon (nach weiteren zwei Wochen). Die Umfrage erfolgte nicht anonymisiert, um den Einfluss persönlicher Merkmale der Abgeordneten (Partei-Mitgliedschaft, Alter, etc.) auf das beobachtete Antwortverhalten untersuchen zu können. Jedoch wurde den Abgeordneten stets die vertrauliche Behandlung der individuellen Antworten zugesichert.

Tabelle 1 gibt den Zeitpunkt der Befragung sowie die Antwortquoten nach Bundesländern wieder. Insgesamt beteiligten sich 36,0% aller Landtagsabgeordneten an der Umfrage. Die höchste Teilnehmerquote weist Baden-Württemberg mit 56,5% auf. Die Stadtstaaten und Brandenburg weisen dagegen die niedrigsten Rücklaufquoten auf.<sup>2</sup> Im Vergleich zur vorherigen Landtagsbefragung in den Jahren 2011 und 2012 nahm die Antwortquote von 34,4% (639/1861 Abgeordnete) leicht auf 36,0% (669/1857 Abgeordnete) im Zeitraum von 2015/2016 zu.

Die Umfrage zeichnet sich zudem durch ein relativ gleichmäßiges Antwortverhalten über die Parteienlandschaft hinweg aus. So ergeben sich Antwortquoten für die CDU in Höhe von 39,9%, die CSU 36,6%, die SPD 35,4% und Die Linke 30,4%. Für Bündnis 90/Die Grünen und die AfD ergibt sich ein geringerer Rücklauf in Höhe von jeweils 28,8% und 28,6% der Abgeordneten, während FDP-Vertreter mit 48,6% relativ oft geantwortet haben.<sup>3</sup>

Inhaltlich beschäftigt sich die Umfrage zunächst mit den Einschätzungen der Abgeordneten zu verschiedenen Aspekten der Schuldenbremse (Fragen 1 bis 5). Zusätzlich werden Fragen zur Wünschbarkeit einer Neugliederung der föderalen Ordnung durch Länderfusionen aufgenommen (Frage 6 und 7). Eine vollständige Auflistung aller sieben Fragen der aktuellen Umfragewelle im Wortlaut findet sich im Anhang dieses Beitrags.

## Breite Umfragebeteiligung

**Tabelle 1: Antwortquoten und Zeitpunkt der Umfrage nach Bundesländern**

Bundesland	Anzahl der Landtagsabgeordneten	Antworten	Antwortquote	Umfragezeitpunkt	Letzte Landtagswahl vor Befragung
Baden-Württemberg	138	78	56,52%	1	3/2011
Bayern	180	69	38,33%	2	9/2013
Berlin	149	38	25,50%	1	9/2011
Brandenburg	88	18	20,45%	3	9/2014
Bremen	83	24	28,92%	3	5/2015
Hamburg	121	27	22,31%	3	2/2015
Hessen	110	46	41,82%	3	9/2013
Mecklenburg-Vorpommern	71	23	32,39%	1	9/2011
Niedersachsen	137	53	38,69%	2	1/2013
Nordrhein-Westfalen	237	84	35,44%	2	5/2012
Rheinland-Pfalz	101	52	51,49%	1	3/2011
Saarland	51	15	29,41%	2	3/2012
Sachsen	126	40	31,75%	3	8/2014
Sachsen-Anhalt	105	36	34,29%	1	3/2011
Schleswig-Holstein	69	31	44,93%	2	5/2012
Thüringen	91	34	37,36%	3	9/2014
Gesamt	1857	669	36,03%		

Anmerkung: Umfragezeitpunkt 1: Dezember 2014/Januar 2015, 2: Mai/Juni 2015, 3: Februar/März/April 2016

<sup>2</sup> Berlin, Bremen, Hamburg und Brandenburg haben lediglich Rücklaufquoten von jeweils 25,5%, 28,9%, 22,3% bzw. 20,5%.

<sup>3</sup> Sonstige Parteien oder Wählergruppen weisen vergleichbare Antwortquoten von 39,3% (33/84 Abgeordnete) auf.

## Einstellungen zur Schuldenbremse

### Bund wird Begrenzung des Haushaltsdefizits ab 2016 einhalten

#### Befolgung der Schuldenbremse durch den Bund

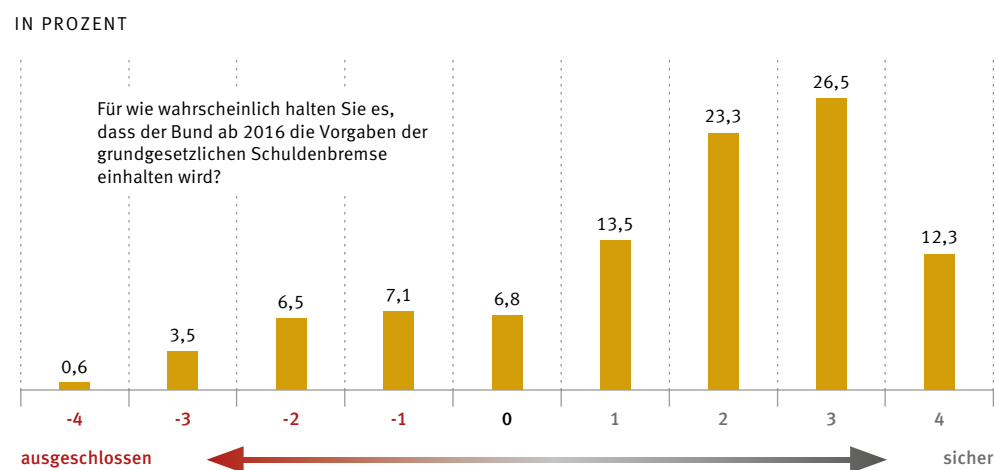
Ein erstes klares Resultat zur Schuldenbremse ist, dass die Abgeordneten weit überwiegend erwarten, dass der Bund seine grundgesetzliche Verpflichtung zur Begrenzung des Haushaltsdefizits ab 2016 einhalten wird (Abbildung 1). Eine deutliche Mehrheit von 75,6% nennt einen positiven Wert auf der Antwortskala. Dass aber 17,2% der Abgeordneten skeptisch in dieser Frage sind, ist angesichts der zuletzt positiven Entwicklung der Staatsfinanzen überraschend. Deutschland hält die strukturellen gesamtstaatlichen Defizitgrenzen seit 2012 ein und erzielt seit 2014 sogar Haushaltsüberschüsse (Bundesministerium der Finanzen, 2016a). Während sich positive Bewertungen hinsichtlich der Chancen des Bundes, die Schuldenbremse einhalten zu können, in allen Bundesländern finden, unterscheidet sich das jeweilige Ausmaß dieses Optimismus über die Ländergrenzen hinweg merklich. Insgesamt sind westdeutsche Abgeordnete in dieser Frage signifikant zuversichtlicher als ostdeutsche.<sup>4</sup>

Zudem fällt auf, dass die Parteizugehörigkeit der Abgeordneten eine signifikante Rolle für die Erwartungsbildung spielt. Vertreter der Union zeigen sich deutlich optimistischer in Bezug auf die Befolgungschancen des Bundes als die Abgeordneten anderer Parteien. Statistische Unterschiede zwischen Regierung und Opposition gibt es jedoch nicht.

Im Vergleich zur vorherigen Befragung hat sich der Optimismus für den Bund um 21,7 Prozentpunkte deutlich verstärkt (2011/2012: 53,9% positive Antworten, siehe Heinemann et al., 2014). Zudem hat sich der Anteil der starken Pessimisten (-4), die die Einhaltung der Schuldenbremse als „ausgeschlossen“ betrachten, auf lediglich 0,6% verringert (minus 3,5 Prozentpunkte). Der Anteil derjenigen, die die Defizitgrenze durch den Bund als „sicher“ einhaltbar (+4) betrachten, liegt demgegenüber bei 12,3% (plus 8,2 Prozentpunkte). Diese Entwicklung ist eine Folge der zunehmenden Gesundung der öffentlichen Haushalte, die sich seit der ersten Landtagsumfrage im Jahr 2011 mit Heranrücken der Schuldenbremse im Jahr 2016 vollzogen hat.

### Gestiegener Optimismus bei Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund

Abbildung 1: Wahrscheinlichkeit der Befolgung der Schuldenbremse durch den Bund



Quelle: eigene Berechnungen

<sup>4</sup> Zum Beispiel sind die Abgeordneten aus dem Saarland am optimistischsten, während die Landtagspolitiker aus Thüringen am pessimistischsten sind. Die entsprechenden Mittelwerte sind 2,3 bzw. 0,8.

### Eigen- versus Fremdeinschätzung der Länder

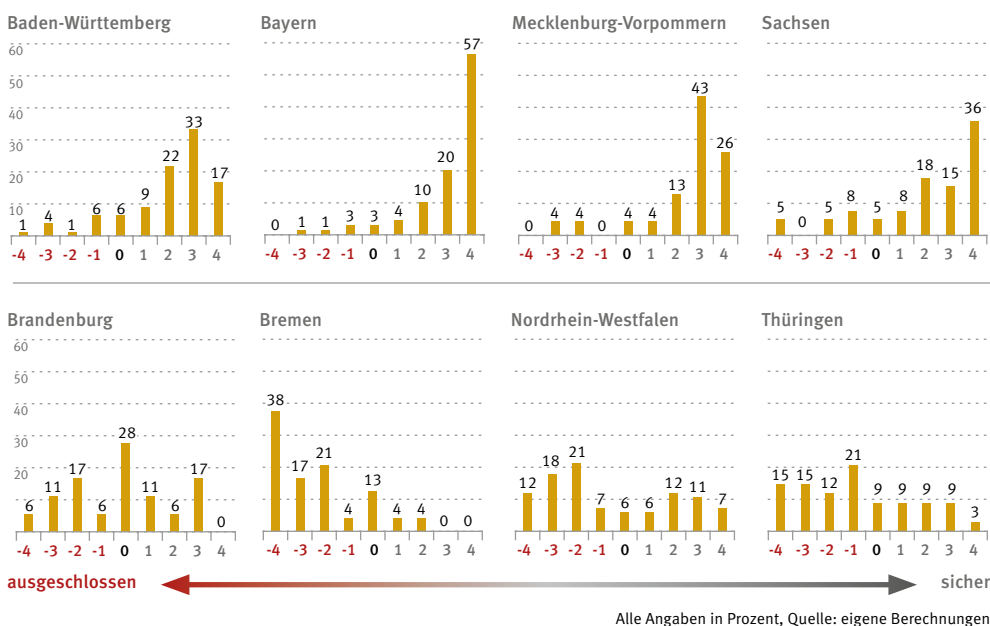
Außerdem wurden die Landespolitiker nach der Wahrscheinlichkeit gefragt, mit der das eigene Bundesland die Schuldenbremse ab 2020 einhalten können wird. Während diese Selbsteinschätzung insgesamt mehrheitlich eher optimistisch ausfällt (Mittelwert 1,0), streuen die jeweiligen Antworten sehr stark über die Bundesländer (Abbildung 2). Insbesondere die Abgeordneten von Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind in dieser Frage zuversichtlich (oberes Panel). Umgekehrt sind Abgeordnete in Bremen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Thüringen weitgehend pessimistisch (unteres Panel). Ein möglicher Grund für dieses Ergebnis kann die unterschiedliche fiskalische Situation der entsprechenden Bundesländer sein. Unterteilt man die Bundesländer jeweils in Geber- und Nehmerländer im Länderfinanzausgleich<sup>5</sup> im engeren Sinne, so zeigt sich eine um durchschnittlich 1,6 Kategorien schlechtere Selbsteinschätzung der Nehmerländer. Der Unterschied ist statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau.

Zusätzlich spielt die Zugehörigkeit der Landesparlamentarier/innen zu Regierungs- oder Oppositionsparteien eine Rolle. Wenig überraschend schätzen die Abgeordneten der in der Verantwortung befindlichen Regierungsparteien die Fähigkeit des eigenen Landes zur Einhaltung der Schuldenbremse deutlich höher ein (Mittelwert 2,1) als Oppositionspolitiker/innen (Mittelwert -0,3). Der Unterschied der entsprechenden Mittelwerte ist dabei statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau. Ein weiterer Grund für weitgehend negative Antworten insbesondere in Thüringen und Bremen kann der entsprechende Umfragezeitpunkt sein. Der dritte Umfragezeitpunkt zu Anfang des Jahres 2016 zeigt signifikant negativere Einschätzungen als die beiden anderen Zeitpunkte bei dieser zweiten Landtagsumfrage (auf dem Ein-Prozent-Niveau). Das kann unter anderem mit den von den Ländern erwarteten Mehrkosten durch die in dieser Zeit akute Flüchtlingskrise zu tun haben.

Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse optimistisch aber heterogen

Abbildung 2: Wahrscheinlichkeit der Befolgung der Schuldenbremse durch das eigene Bundesland

Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab 2020 einhalten wird?



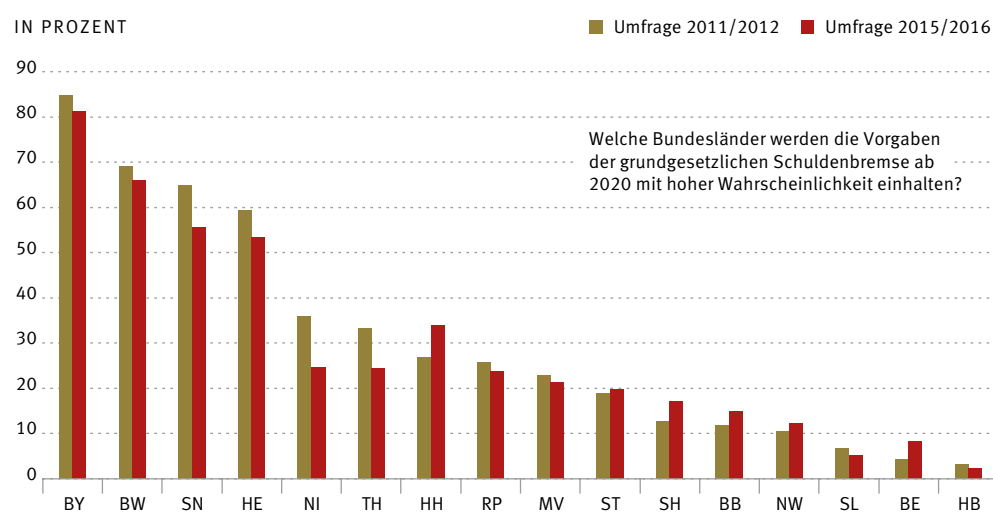
5 Zum Stand 2015 sind Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Hamburg Geberländer des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne (vorläufige Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen, 2016b). Letzterer repräsentiert die dritte horizontale Stufe des vierstufigen Finanzausgleichssystems.

**Wahrgenommene  
Wahrscheinlichkeit  
der Einhaltung der  
Schuldenbremse für  
Bayern, Sachsen,  
Baden-Württemberg und  
Hessen am größten**

Insgesamt zeigen sich also Diskrepanzen in der Selbsteinschätzung zu den Befolgungschancen der Schuldenbremse sowohl innerhalb der einzelnen Landtage als auch über die Ländergrenzen hinweg. Frage 3 der Umfrage gibt den Abgeordneten nun die Möglichkeit, ihre Einschätzung der Einhaltungswahrscheinlichkeiten nicht nur für das eigene Bundesland, sondern auch für andere Länder abzugeben.

Konkret haben die Abgeordneten ihre Einschätzung dazu abgegeben, welches beziehungsweise welche der 16 Bundesländer ihrer Ansicht nach die Vorgaben der Schuldenbremse ab 2020 „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ einhalten werden. Abbildung 3 zeigt hierzu eine große Heterogenität im Antwortverhalten der Länder und lediglich eine geringe Zuversicht, dass eine größere Anzahl von

**Abbildung 3: Wahrscheinlichkeit der Befolgung der Schuldenbremse nach Bundesländern**



Quelle: eigene Berechnungen

Anmerkung: BY=Bayern, BW=Baden-Württemberg, SN=Sachsen, HE=Hessen, NI=Niedersachsen, TH=Thüringen, HH=Hamburg, RP=Rheinland-Pfalz, MV=Mecklenburg-Vorpommern, ST=Sachsen-Anhalt, SH=Schleswig-Holstein, BB=Brandenburg, NW=Nordrhein-Westfalen, SA=Saarland, BE=Berlin und HB=Bremen.

Ländern die Vorgaben erfüllen wird. Nur für Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen rechnen mehr als 50% der Befragten mit einer erfolgreichen Einhaltung der Schuldenbremse. Bayern ist mit 81,3% Zustimmungsquote Spitzenreiter, Bremen dagegen mit 2,2% Schlusslicht.

Wie in der vorherigen Befragung bestätigt sich damit der deutliche Gegensatz zwischen der Fremd- und Selbsteinschätzung der Länder zu den Befolgungschancen der Schuldenbremse (siehe Heinemann et al., 2014). Dem Optimismus für das eigene Land steht dabei eine große Skepsis mit Blick auf die Chancen der meisten anderen Bundesländer gegenüber.<sup>6</sup> Außerdem sind die Erwartungen der Abgeordneten sowohl im Hinblick auf die Niveaus als auch auf die Länder-Reihenfolge der Einschätzungen sehr stabil im Vergleich zur ersten Landtagsumfrage. Dieser Befund ist überraschend, da es doch zwischen den beiden Befragungen zu einer starken Verbesserung in den öffentlichen Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden gekommen ist. Waren die Länderhaushalte in den Jahren von 2011 und 2012 noch stark von der tiefen Rezession 2009 beeinflusst, so hat seitdem das stabile Wachstum und der Beschäftigungsboom die Einnahmesituation durchgreifend stabilisiert.

<sup>6</sup> Eine detaillierte Analyse unterschiedlicher Einhaltungserwartungen von Abgeordneten aus der ersten Landtagsumfrage, insbesondere in Bezug auf eigene Einhaltungschancen gegenüber denen anderer Bundesländer, findet sich in Heinemann et al. (2016).

Unter anderem haben sich die durchschnittlichen strukturellen Finanzierungssalden der Länder von minus 81 Euro pro Kopf im Jahr 2011 auf ein Plus von 31 Euro pro Einwohner im Jahr 2014 verbessert. Dennoch bleibt die Haushaltslage insbesondere im Saarland und in Bremen mit strukturellen Defiziten von 593 bzw. 767 Euro pro Kopf im Jahr 2014 weiterhin angespannt. Die grundsätzliche Entspannung der öffentlichen Haushalte schlägt sich erstaunlicher Weise nicht systematisch in einer günstigeren Bewertung nieder. Für zehn Bundesländer ist die Befolgungswahrscheinlichkeit sogar eher gesunken und nur für sechs Länder – allerdings oftmals nur sehr geringfügig – gestiegen. Wie schon in der Umfrage 2011/2012 erwarten die Abgeordneten, dass zehn von sechzehn Bundesländern die Schuldenbremse nicht einhalten können werden (oder wollen) (Heinemann et al., 2014).

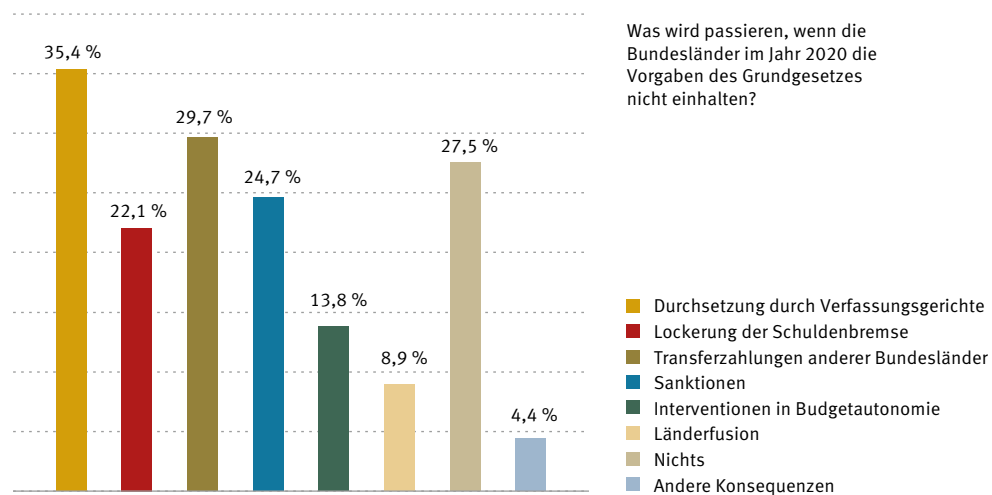
### Erwartete Folgen der Schuldenbremse

Der Schuldenbremse fehlt bis heute ein glaubwürdiger Sanktionsmechanismus für etwaige Verstöße. Der zur Überwachung der Finanzen von Bund und Ländern eingerichtete Stabilitätsrat hat als Nachfolgegremium des Finanzplanungsrates zwar im Hinblick auf den Entzug von Konsolidierungshilfen für die begünstigten Bundesländer (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) größere Befugnisse als sein Vorgänger, hat jedoch darüber hinaus keine Bestrafungs- und Durchsetzungsrechte.

Die Abgeordneten wurden befragt, mit welchen Konsequenzen sie bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse rechnen (Abbildung 4). Dabei wurden den Umfrageteilnehmer/innen jeweils verschiedene Optionen und ein freies Antwortfeld angeboten. Es zeigt sich eine große Uneinigkeit, da keine Konsequenz von mehr als 50% der Teilnehmer/innen gewählt wird. Auch sind die Meinun-

**Glaubwürdiger  
Sanktionsmechanismus  
fehlt nach wie vor**

**Abbildung 4: Erwartete Konsequenzen bei Verstoß gegen Schuldenbremse**



Quelle: eigene Berechnungen

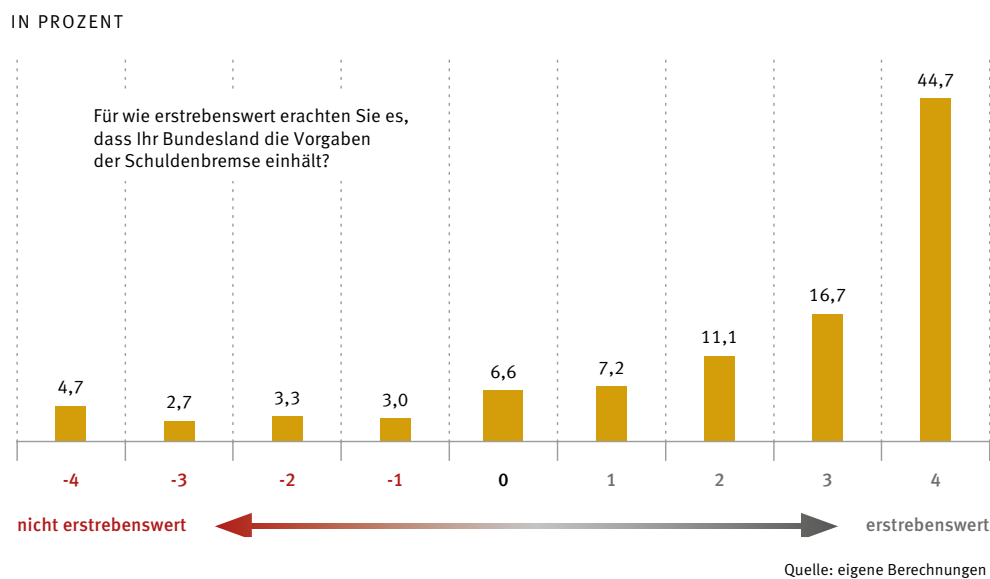
gen geteilt, ob eine Regelverletzung letztlich toleriert oder aber durch Zwang oder Sanktionen gehandelt werden sollte. 35,4% der Abgeordneten rechnen mit einer Durchsetzung der Defizitgrenzen durch die Landesverfassungsgerichte. Sanktionen erwarten 24,7% der Landtagspolitiker/innen. Ein großer Teil der Abgeordneten erwartet hingegen eine Aufweichung der Haushaltsregeln, entweder durch Ausgleichszahlungen anderer Bundesländer (29,7%) oder durch eine Lockerung der Schuldenbremse selbst (22,1%). Insgesamt zeigt sich, dass die Schuldenbremse längst nicht von allen Abgeordneten als wirklich verbindlich eingeschätzt wird. Gegenüber der Umfrage vier Jahre zuvor hat sich diese Einschätzung nicht nennenswert verändert (Heinemann et al., 2014).

## Befolgung der Schuldenbremse gilt als eindeutig erstrebenswert

### Wünschbarkeit der Befolgung der Schuldenbremse

Angesichts eines nur geringen Vertrauens in die strikte Durchsetzung der Schuldengrenze stellt sich die Frage, ob die Abgeordneten die Befolgung der Schuldenbremse durch das eigene Land auch unabhängig von Sanktionsdrohungen als generell erstrebenswert bewerten. Die Resultate in Abbildung 5 bestätigen dies eindeutig. Lediglich 13,7% geben hier eine Antwort im negativen Bereich. Damit setzt sich die positive Bewertung der Schuldenbremse als Leitlinie der Fiskalpolitik auf Landesebene aus der vorherigen Befragungsrunde fort (Heinemann et al., 2014). Die Antworten zeigen zwar durchschnittlich in allen Bundesländern die Wünschbarkeit der Befolgung der Schuldenbremse durch das eigene Bundesland, jedoch findet die Frage unterschiedliche Unterstützung in den einzelnen Bundesländern. Insbesondere Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein bejahen die Nullgrenze der Neuverschuldung ab 2020 für ihr eigenes Land als erstrebenswertes Ziel. Für Hessen ist dies unter allen Bundesländern am wenigsten der Fall. Im Detail ergeben sich zudem Unterschiede in der Unterstützung der Schuldenbremse nach der Parteizugehörigkeit. Diese sind statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau. Von den großen Parteien bewerten lediglich die Abgeordneten der Partei Die Linke die grundgesetzliche Schuldenbremse eher negativ (Mittelwert -1,8). Der Unterschied im Antwortverhalten zwischen Vertretern/-innen der Partei Die Linke und den Abgeordneten anderer Parteien ist statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau. Die Abgeordneten der Union geben dagegen statistisch signifikant positivere Antworten als die Vertreter/innen anderer Parteien.

Abbildung 5: Wünschbarkeit der Befolgung der Schuldenbremse



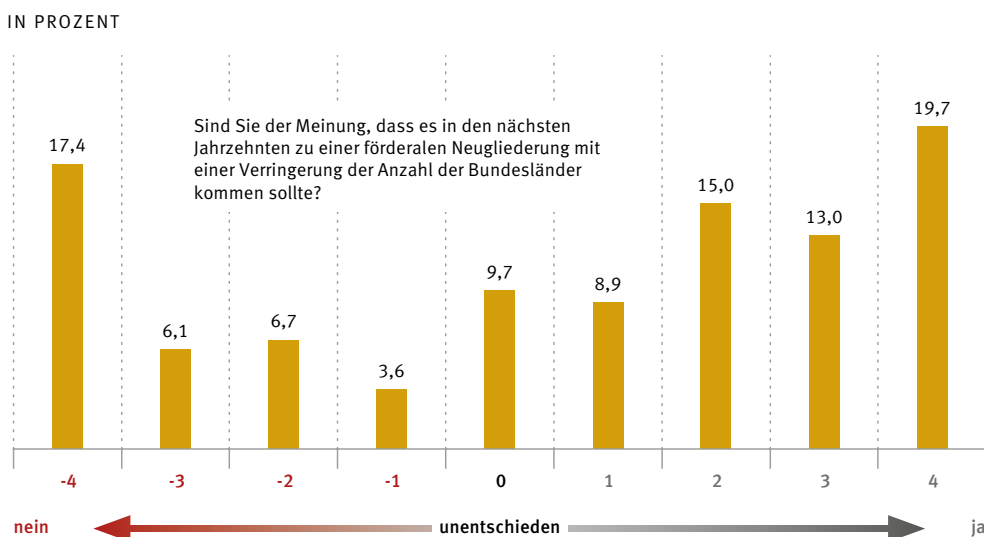


## Neugliederung der föderalen Ordnung

Zudem wurde nach der Zustimmung der Landtagspolitiker/innen zu zukünftigen Länderfusionen im Allgemeinen bzw. der Beteiligung des eigenen Landes an solchen Gebietsneugliederungen gefragt.<sup>7</sup> Abbildung 6 zeigt, dass die Hälfte der Abgeordneten (56,6%) für die kommenden Jahrzehnte tendenziell eine Verringerung der Anzahl der Länder unterstützt. Allerdings zeigt sich eine starke Polarisierung: Die häufigsten Positionierungen beinhalten entweder eine entschiedene Ablehnung (-4) oder aber eine starke Unterstützung in dieser Frage (+4). Insbesondere Abgeordnete aus Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz würden Länderzusammenschlüsse begrüßen, während ihre Kollegen aus Bremen und dem Saarland eine starke Ablehnung von Länderfusionen an den Tag legen. Die strikte Ablehnung jeglicher Länderneugliederungen ist somit in den beiden Ländern am größten, die naheliegende und immer wieder diskutierte Kandidaten für Fusionen sind. Zusätzlich zeigt sich, dass ostdeutsche Abgeordnete im Durchschnitt eine negativere Einstellung zu Länderfusionen per se haben als Abgeordnete in westdeutschen Parlamenten. Diese Unterschiede sind statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau.

**Abgeordnete unterstützen per se mögliche Länderfusionen**

**Abbildung 6: Einstellungen zu Länderneugliederungen im Allgemeinen**



Quelle: eigene Berechnungen

Es ist auch zu vermuten, dass die Einstellung gegenüber möglichen Länderzusammenschlüssen mit der fiskalischen Lage des jeweiligen Bundeslandes korreliert ist. Vergleicht man die Bundesländer nach deren Position im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, zeigt sich, dass Geberländer tatsächlich aufgeschlossener bei der Frage zukünftiger Neugliederungen sind als Nehmerländer. Die Gruppenunterschiede sind signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau. Dies geschieht vermutlich auch in der Hoffnung, als Geberland von den fusionsbedingten Einsparungen durch geringere Leistungen in den Finanzausgleich zu profitieren. Außerdem unterscheiden sich die Antworten nach Parteizugehörigkeit der Abgeordneten. Diese Unterschiede sind statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau. Die Linke hat im statistischen Mittel eine negativere Haltung zu Länderfusionen (signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau). Unterschiedliche Auffassungen nach Regierungszugehörigkeit lassen sich hingegen nicht ausmachen.

<sup>7</sup> Es ist anzumerken, dass obwohl Landtagsabgeordnete nicht abschließend über Neugliederungen entscheiden können, Landtage bzw. die jeweiligen Landesregierungen Staatsverträge abschließen können, die laut Artikel 29 Absatz 8 GG die Grundlage für eine Volksabstimmung über eine Fusion darstellen können. Die Neugliederungen müssen jedoch durch Volksabstimmungen in den betroffenen Gebieten bestätigt werden.

### Eine Beteiligung des eigenen Landes an einer Neugliederung lehnen die Abgeordneten ab

Während die Abgeordneten künftigen Länderfusionen in Deutschland im Allgemeinen recht offen gegenüberstehen, wird die Beteiligung des eigenen Bundeslandes an einem solchen Zusammenschluss vielfach mit größerer Skepsis betrachtet. Insgesamt zeigen die Landtagsabgeordneten bezüglich der Fusionsbeteiligung ihres Landes mit einem Mittelwert von -1,3 und einem Medianwert von -3 eine stark ablehnende Haltung.

Nicht befürwortet wird eine Beteiligung des eigenen Bundeslandes an Länderfusionen von Parlamentsangehörigen aus Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Umgekehrt ergeben sich für Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein im Durchschnitt positive Antworten (Tabelle 2). Landtagsabgeordnete in Ostdeutschland sind einer eigenen Beteiligung an etwaigen Länderfusionen insgesamt signifikant weniger abgeneigt als im Westen (auf dem Ein-Prozent-Niveau).

Am höchsten ist die Zustimmung zu einer Fusion des eigenen Landes mit einem oder mehreren Nachbarn interessanterweise in Berlin und Brandenburg, wo 1996 die geplante Fusion am fehlenden Quorum in Brandenburg gescheitert ist. Erneut zeigt sich, dass die Landesparlamente von Bremen und dem Saarland als besonders häufig diskutierte Fusionskandidaten einen Zusammenschluss deutlich ablehnen. Demgegenüber sind ihre potenziellen Fusionspartner Rheinland-Pfalz und Niedersachsen in dieser Frage erheblich aufgeschlossener. Hier zeigt sich ein politökonomisch verständliches Muster, dass der „Juniorpartner“ einer möglichen Fusion eher einen Bedeutungsverlust fürchtet als der jeweils größere Partner des Zusammenschlusses. Die weitgehende Wahrung des politischen Gewichts bzw. Einflusses des Seniorpartners führt zu durchschnittlich positiven Einschätzungen dieser Länder.

Die Antworten der Abgeordneten in dieser Frage unterscheiden sich jedoch nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch auf Parteebene. Zwar weisen alle Parteien eine im Durchschnitt negative Haltung bezüglich der Beteiligung des eigenen Landes an Länderfusionen auf, doch sind Abgeordnete der Linkspartei und der Union jeweils positiver bzw. negativer eingestellt als andere Parteien. Interessanterweise sind aber Unterschiede in den Antworten zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien nicht statistisch signifikant.

**Tabelle 2: Einschätzungen zur Beteiligung des eigenen Bundeslandes an Länderfusionen**

Bundesland	Beobachtungen	Mittelwert	Median	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Baden-Württemberg	76	-3,14	-4	1,95	-4	4
Bayern	69	-3,36	-4	1,77	-4	4
Berlin	37	1,32	2	2,75	-4	4
Brandenburg	18	0,89	2	3,27	-4	4
Bremen	24	-2,79	-4	2,45	-4	4
Hamburg	27	-0,22	0	3,19	-4	4
Hessen	46	-1,04	-2	3,09	-4	4
Mecklenburg-Vorpommern	23	-1,35	-2	2,64	-4	4
Niedersachsen	54	0,50	1,5	3,21	-4	4
Nordrhein-Westfalen	83	-3,31	-4	1,46	-4	2
Rheinland-Pfalz	51	0,82	1	2,92	-4	4
Saarland	14	-2,50	-4	2,18	-4	2
Sachsen	39	-1,36	-2	2,79	-4	4
Sachsen-Anhalt	36	0,50	0,5	2,98	-4	4
Schleswig-Holstein	30	0,17	0	3,18	-4	4
Thüringen	34	-0,32	0	3,00	-4	4
Insgesamt	661	-1,27	-3	3,09	-4	4

Anmerkung: Der Wertebereich reicht von -4 (nein), über 0 (unentschieden) bis 4 (ja).

## Diskussion und Ausblick

Die zweite Befragung aller 16 deutschen Landesparlamente zeigt eine gewachsene Zuversicht, dass der Bund die Verpflichtungen der Schuldenbremse einhalten können wird. Hier schlägt sich vor allem die deutlich verbesserte Finanzlage der öffentlichen Haushalte gegenüber der entsprechenden Umfrage vor vier Jahren erkennbar nieder. Erstaunlicherweise ist der Optimismus für die Befolgungschancen der Länder nicht mit der verbesserten Finanzsituation gestiegen. Hier bleibt es auch bei einer starken Asymmetrie: Während die Abgeordneten dem eigenen Land überwiegend zutrauen, die Vorgaben der Schuldenbremse ab 2020 einhalten zu können, werden die jeweils anderen Bundesländer in dieser Hinsicht mit Misstrauen betrachtet. Lediglich vier Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen) wird mehrheitlich zugetraut, die Null-Defizit-Grenze zu respektieren.

Die Bundesländer halten sich nicht nur selbst mehrheitlich für fähig, die Schuldenbremse einhalten zu können, sie gilt ebenfalls als eine erstrebenswerte Zielvorgabe. Trotzdem rechnen die Abgeordneten vielfach nicht mit Sanktionen oder gerichtlicher Durchsetzung bei möglichen Verstößen gegen diese Regel. Es ist somit offenbar nicht die Angst vor Strafe, sondern eher die Einsicht in die Notwendigkeit oder auch der Respekt vor dem Grundgesetz, wodurch die Einhaltung der Schuldenbremse aus der Sicht der handelnden Politiker/innen begünstigt wird.

Die Schuldenbremse wird den Finanzierungsspielraum der Länder, der mangels größerer Steuerkompetenzen ohnehin sehr gering ist, weiter vermindern. Damit stellt sich insbesondere für kleinere und finanzschwache Länder die Frage nach der finanziellen Überlebensfähigkeit und der Notwendigkeit von Länderfusionen. Die geringe Begeisterung in dieser Umfrage für dieses wichtige föderale Reformthema steht jedoch im Kontrast zu den überwiegend positiven Einschätzungen der Bevölkerung in dieser Frage (Heinemann et al., 2016; Blesse und Heinemann, 2016).<sup>8</sup> Die Tatsache, dass Länderfusionen derzeit in der Politik ein kaum diskutiertes Thema sind, ist somit nicht mit dem politischen Respekt vor dem Willen der Wähler/innen erklärbar.

**Trotz besserer Finanzlage ist der Optimismus zur Einhaltung der Schuldenbremse der Länder nicht gewachsen**

## Literaturangaben

- Berger, M., Blesse, S., Heinemann, F. und Janeba, E. (2016): Föderalismuspräferenzen in der deutschen Bevölkerung, Mimeo.
- Blesse, S. und Heinemann, F. (2016): Selling my state's autonomy for 100 Euro? Voter preferences on German state mergers in a survey experiment, Mimeo.
- Blom, A. G., Gathmann, C., und Krieger, U. (2015): Setting Up an Online Panel Representative of the General Population: The German Internet Panel. in: *Field Methods*, 27(4), 391 – 408.
- Bundesministerium der Finanzen (2016a): Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2016, Online Abruf 12. August 2016: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt\\_2/Stabilitaetsprogramm-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/Stabilitaetsprogramm-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3)
- Bundesministerium der Finanzen (2016b): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Online Abruf 18. Juli 2016: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-Laenderfinanzausgleich-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-Laenderfinanzausgleich-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>8</sup> Unter Nutzung einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, dem sogenannten German Internet Panel (zur Methodik der Umfrage siehe Blom et al., 2015), geben Berger et al. (2016) eine Übersicht über die Einschätzung deutscher Bürger/innen bezüglich unterschiedlicher fiskalpolitischer und föderalistischer Themen, inklusive der Einstellungen zur Beteiligung des eigenen Landes an Länderfusionen. Blesse und Heinemann (2016) untersuchen dabei die Determinanten der Zustimmungsraten der Bevölkerung mit Hilfe dieses Datensatzes.

- Heinemann, F. (2010): Eine Gabe an St. Nimmerlein? – Zur zeitlichen Dimension der Schuldenbremse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11 (3), 246–259.
- Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M., Schröder, C. und Streif, F. (2014): Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 15 (1), 56–74.
- Heinemann, F., Janeba, E., Schröder, C. und Streif, F. (2016): Fiscal Rules and Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake, in: Journal of Public Economics, 142, 11-23.
- Janeba, E. (2012): Germany’s New Debt Break Rule: A Blueprint for Europe?, in: Finanzarchiv/Public Finance Analysis, 68(4), December 2012, 383–405.

### Projektteam

## Weitere Informationen

**Sebastian Blesse**

ZEW, Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann**

ZEW, Leiter Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft

**Prof. Dr. Eckhard Janeba**

Universität Mannheim, Abteilung für Volkswirtschaftslehre

### Kontakt

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann**, Telefon: +49/621/1235-149, E-mail: heinemann@zew.de

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Centre for European  
Economic Research

#### ZEW policy brief series

**Publisher:** Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim  
L 7, 1 · 68161 Mannheim · P.O. Box 10 34 43 · 68034 Mannheim · Germany · Internet: [www.zew.de](http://www.zew.de) · [www.zew.eu](http://www.zew.eu)  
**President:** Prof. Achim Wambach, PhD · **Director of Business and Administration:** Thomas Kohl

**Editorial responsibility:** Prof. Achim Wambach, PhD

**Quotes from the text:** Sections of the text may be quoted in the original language without explicit permission provided that the source is acknowledged.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2016 · Member of the Leibniz Association

## Anhang

### Fragenkatalog

1. Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass der Bund ab 2016 die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und das Defizit des Bundes 0,35% des BIP (konjunkturbereinigt) nicht übersteigen wird?



2. Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen wird?



3. Welche der folgenden Bundesländer werden die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze ab 2020 mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten? (Mehrfachnennungen möglich)

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Baden-Württemberg | <input type="checkbox"/> Hessen                 | <input type="checkbox"/> Sachsen            |
| <input type="checkbox"/> Bayern            | <input type="checkbox"/> Mecklenburg-Vorpommern | <input type="checkbox"/> Sachsen-Anhalt     |
| <input type="checkbox"/> Berlin            | <input type="checkbox"/> Niedersachsen          | <input type="checkbox"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="checkbox"/> Brandenburg       | <input type="checkbox"/> Nordrhein-Westfalen    | <input type="checkbox"/> Thüringen          |
| <input type="checkbox"/> Bremen            | <input type="checkbox"/> Rheinland-Pfalz        | <input type="checkbox"/> alle               |
| <input type="checkbox"/> Hamburg           | <input type="checkbox"/> Saarland               | <input type="checkbox"/> keines             |

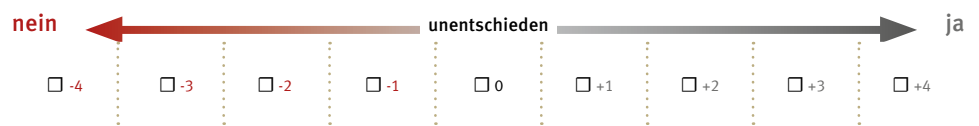
4. Was wird passieren, wenn Bundesländer im Jahr 2020 die Vorgaben des Grundgesetzes nicht einhalten? (Mehrfachnennungen möglich)

- Urteile von Verfassungsgerichten (Bund und Land) werden dann die Konsolidierung erzwingen
- Es kommt zu einer Grundgesetzänderung mit Lockerung der Schuldenbremse
- Es kommt zu Hilfszahlungen an diese Bundesländer, die bei der Defizitsenkung helfen
- Es kommt zu Sanktionen gegen diese Länder, z.B. in Form geringerer Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich
- Es kommt zu einfach- oder grundgesetzlichen Eingriffen in die Budgetautonomie der Länder
- Es kommt zu Länderfusionen
- Es wird nichts passieren
- Sonstige Konsequenzen: \_\_\_\_\_

5. Für wie erstrebenswert erachten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der Schuldenbremse einhält?



6. Sind Sie der Meinung, dass es in den nächsten Jahrzehnten zu einer föderalen Neugliederung mit einer Verringerung der Anzahl der Bundesländer kommen sollte?



7. Sollte Ihr eigenes Bundesland im Zuge einer solchen föderalen Neugliederung mit einem oder mehreren Bundesländern fusioniert werden?

