



Standpunkt Deutschland

5. März 2018

Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

David Folkerts-Landau
Group Chief Economist

Editoren

Barbara Böttcher
Head of European Policy Research

Stefan Schneider
Chief German Economist

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

Von Anfang an standen die Verhandlungen unter einem ungünstigen Stern. Dazu hat zunächst die Verweigerung einer Neuauflage der Groko seitens der SPD-Führung beigetragen. Dann führten die teilweise diametral entgegengesetzten Interessenlagen der Beteiligten, vermeintlich üppige finanzielle Spielräume und das Desinteresse der Bevölkerung an grundlegenden Reformen zu einem in vielen Teilen widersprüchlichen Maßnahmenkatalog, der insgesamt den Einfluss des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft zu Lasten individueller Freiräume weiter erhöht.

In dieser Hinsicht ist auch der europapolitische Kurs der Regierung inkonsistent. Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumskräfte sollen gestärkt werden, während gleichzeitig ein Rahmen für Mindestlohnregelungen und nationale Grundsicherung entwickelt und Mindestsätze für Unternehmenssteuern angestrebt werden. Zudem bleiben gerade bei wichtigen Vorschlägen wie dem Umbau des ESM in einen EWF und dem Vorantreiben der „fiskalischen Kontrolle und der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ die entscheidenden Details offen.

In der Sozialpolitik wird erneut die „Vollkaskomentalität“ der Bürger bedient. Dabei wird der von der bisherigen Groko eingeleitete Trend vermehrter Regulierung am Arbeitsmarkt fortgesetzt, obgleich der demografische Wandel und die Digitalisierung mehr Flexibilität erfordern. Wesentliche sozialpolitische Vorhaben laufen darauf hinaus, auf mehr Nachhaltigkeit ausgerichtete Reformen des vergangenen Jahrzehnts – zumindest ein Stück weit – zurückzudrehen. Dementsprechend zählt die junge Generation in diesem Bereich einmal mehr zu den Verlierern einer Groko.

Mit der zweifellos notwendigen Investitionsoffensive in den Bereichen Bildung, Forschung & Entwicklung sowie Digitalisierung plant die neue Regierung, Deutschland zukunftsorientiert zu machen. Dazu bedürfte es aber mehr als staatlicher Gelder, nämlich hinreichenden Vertrauens in private Initiative sowie unternehmerischer Freiräume.

Fiskalische Spielräume sind derzeit vorhanden. Anstatt für konsequente steuerliche Entlastungen werden diese überwiegend für Ausgabenprogramme verwandt – was dem paternalistischen Staatsverständnis der Großkoalitionäre entspricht. Zudem dürften bei einer Normalisierung von Zinsniveau und Konjunktur bald wieder staatliche Finanzierungsdefizite entstehen.

Derzeit überwiegt die Erleichterung darüber, dass Deutschland wieder eine „ordentliche“ Regierung hat. Allerdings könnten sich wohl nicht nur die Koalitionäre bald fragen, ob der Preis nicht doch zu hoch war. Spekulationen über ein vorzeitiges Ende der Groko haben ja bereits begonnen, insbesondere da die Partner frühzeitig ihre Positionierung für die post-Merkel Zeit vorantreiben dürften. Sollbruchstellen gibt es jedenfalls genug.



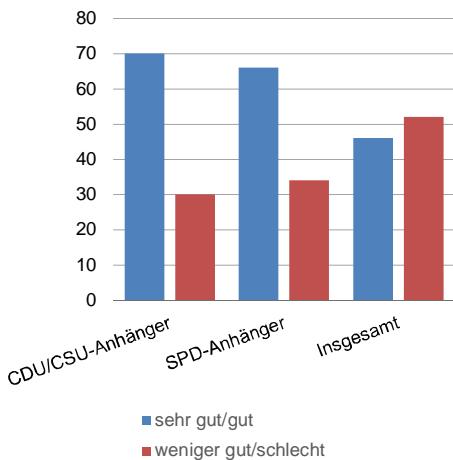
Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Warten auf die marktwirtschaftliche Erneuerung

Bewertung der großen Koalition

1

Frage: „Fänden Sie eine Koalition aus CDU/CSU und SPD ...“, in % der Befragten



Quelle: Infratest dimap ARD-DeutschlandTrend

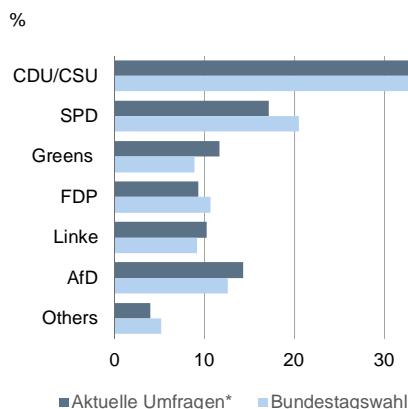
Mit dem positiven SPD-Mitgliedervotum ist der Weg frei für die dritte Auflage einer großen Koalition unter Kanzlerin Merkel. Manches spricht dafür, dass es bis auf Weiteres die letzte ihrer Art sein wird – nicht nur, weil in der CDU die Diskussion um die post-Merkel Zeit begonnen hat und die SPD ihr Überleben in dieser Konstellation als gefährdet sieht, sondern auch weil CDU/CSU und SPD im neuen deutschen Parteiengeschebe bald nicht mehr über eine strukturelle Mehrheit verfügen könnten. Die Koalitionspartner gehen damit in ihre politisch und wirtschaftlich entscheidende Legislaturperiode, um Deutschland, seine Wirtschaft und Gesellschaft, mit einer breiten parlamentarischen Mehrheit zukunftsgerecht aufzustellen. Der ausgehandelte Koalitionsvertrag benennt – freilich in unterschiedlichen Kontexten – Aktionsfelder, die zukunftsorientierte Politik adressieren sollte: den digitalen Wandel, die „politisch, wirtschaftlich und militärisch“ grundlegend veränderten globalen Kräfteverhältnisse, die notwendige Erneuerung der EU, den Fachkräftebedarf, Migration und Integration sowie Klima und Umwelt. Wird der ausgehandelte Koalitionsvertrag dem eigenen Anspruch gerecht? Nicht wirklich, lautet unsere Antwort, auch weil inhaltliche Konflikte zwischen den Koalitionspartnern über die richtigen Politikwege nicht selten mit Prüfaufträgen in Kommissionen verschoben werden. Freilich, die grundsätzlich eher skeptische Einschätzung des Koalitionsvertrags muss je nach Politikfeld (siehe Kapitel weiter unten) nuancierter ausfallen.

Begünstigt durch gute Konjunktur und sprudelnde Steuereinnahmen konzentriert sich das neue Regierungsprogramm auf die Verteilung von Finanzmitteln, ohne die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu beachten. Es fehlen ökonomische Prioritätensetzungen in den öffentlichen Haushalten, mit denen weniger wichtige Projekte beschnitten oder verfehlte Politikmaßnahmen korrigiert werden könnten. Erneute Wohltaten für die derzeitige Rentnergeneration bei weiterhin übermäßigem Zugriff des Steuerstaates zu Lasten von Leistungsträgern und Unternehmen sind dafür nur ein Beispiel. Die dringend erforderlichen öffentlichen Investitionen in Bildung und Infrastruktur sollen auf den Weg gebracht werden, aber Strukturreformen in den verkrusteten Güter- und Dienstleistungsmärkten fehlen. Deutschland soll „Weltspitze bei der digitalen Infrastruktur“ werden, aber auf dem Arbeitsmarkt wird die durch die Agenda 2010 verbesserte Flexibilität – ein wichtiger Grund für Deutschlands derzeitige konjunkturelle Sonderstellung und conditio sine qua non für die Entdeckung der neuen digitalen Jobs – zurückgedreht. Starrere Regeln und höhere Kosten für die Unternehmen konterkarieren die bessere Innovations- und Forschungsförderung. Die Klima- und Energiepolitik zeigt, wohin planwirtschaftliche Steuerungspolitik führt. Statt aber stärker auf effiziente, marktwirtschaftliche Elemente zu setzen, verständigt man sich auf noch ambitioniertere Ziele.

Wie überhaupt der Koalitionsvertrag eher dem Geist eines paternalistischen Umverteilungsstaates verhaftet ist, der seinen Bürgern die Illusion vermittelt, der Staat wisse um alle zukünftigen Herausforderungen und könne entsprechende Anpassungen organisieren, am besten noch, ohne den Status-quo infrage zu stellen. Die praktizierte Rollenverteilung zwischen Staat und Markt entfernt sich damit immer mehr von den Ideen der Sozialen Marktwirtschaft, die die Grundlagen für den Wohlstand in Deutschland gelegt hat, und auf freiheitliche Ordnung, Wettbewerb, Eigenverantwortung, einen hohen Beschäftigungsgrad und subsidiäre, sozialpolitische Maßnahmen abstellt. Die neue Regierung hat dagegen eine ganz eigene Definition von Sozialer Marktwirtschaft, wie ein Passus im Koalitionsvertrag zeigt: „Die Soziale Marktwirtschaft, die auf Unternehmensverantwortung, Sozialpartnerschaft, Mitbestimmung und einer fairen Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands beruht, braucht eine Renaissance, gerade in Zeiten der Digitalisierung.“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Februar 2018, S.7).

Aktuelle Stärke der Parteien & Ergebnis der Bundestagswahl 2017

2



* Durchschnitt der Ergebnisse jüngster Umfragen führender Meinungsforschungsinstitute (Allensbach, Emnid, Forsa, Forschungsgruppe Wahlen, Infratest dimap, INSA)

Quelle: Wahlrecht.de



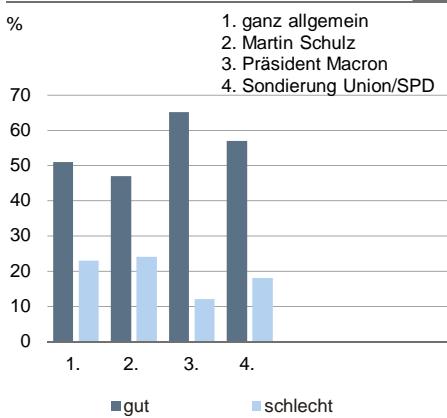
Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Das Unbehagen über den weitgehenden Verlust eines ordnungspolitischen Kompass scheint zumindest in der CDU zugenommen zu haben. Die CDU hat auf ihrem Parteitag Ende Februar beschlossen, in einem umfassenden Diskussionsprozess, moderiert von der gerade gewählten Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer, rechtzeitig für die nächste Bundestagswahl ein neues Grundsatzprogramm zu erarbeiten. In dessen Mittelpunkt soll die Erneuerung und Zukunftssicherung der Sozialen Marktwirtschaft stehen. Für die Sicherung eines wettbewerbsfähigen Standorts Deutschland und die Stärkung der Wachstumskräfte über die zyklische Komponente hinaus könnte es dann freilich schon zu spät sein.

Welches Europa soll es denn bitte sein?

Wie wirkt der Vorschlag, die EU zu vertiefen, wenn er von der folgenden Seite kommt*

3

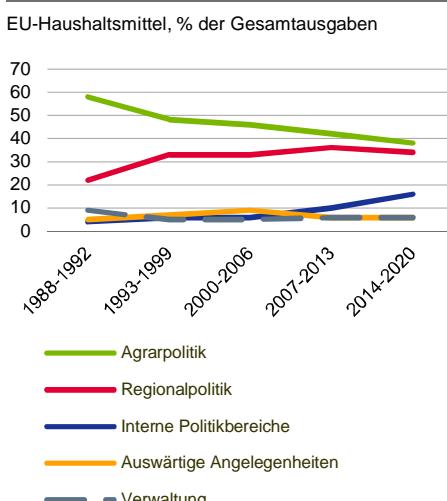


* Befragung von 4 Teilgruppen

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (IfD)

Die Entwicklung der Ausgaben im EU-Haushalt

4



Quellen: Deutsche Bank, Europäisches Parlament (2017): "The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration"

Die Rollenverteilung zwischen Staat und Markt sollte auch bedacht werden, wenn in der EU über notwendige Anpassungen an Brexit und die Weiterentwicklung der EU27 diskutiert wird. Zentralisierung und verstärkte bürokratische Lenkung versus Subsidiarität und Wettbewerb wären hier die relevanten Stichworte. Eine grundsätzliche Debatte erschien schon angesichts der wachsenden Kritik über Bürgerferne und Demokratiedefizit der EU sinnvoll, obwohl die EU und der Euro für die Wohlstandsentwicklung Deutschlands eine ganz wesentliche Rolle spielen. Allerdings hat Europapolitik im Wahlkampf und bei der Positionierung der drei Parteien keinen größeren Raum eingenommen. Erst im Sondierungspapier und dann im Koalitionsvertrag wurde ihr das prominente erste Kapitel zugeordnet (5 von knapp 180 Seiten), was v.a. die Prioritätensetzung des damaligen SPD-Vorsitzenden und ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlamentes Martin Schulz widerspiegelt. Die Dringlichkeit, die Deutschlands europäische Partner, allen voran Frankreich und Italien, einer weiteren Integration der Eurozone zumessen, sowie die dazu vorgeschlagenen Instrumente finden in der breiten deutschen Wählerschaft (und der Ökonomenszene) nur geteilte Unterstützung. Stattdessen herrschen die Bedenken vor, dass der weitere Ausbau der Eurozone mit steigenden finanziellen Risiken und Souveränitätsverlusten für Deutschland einhergeht und dass größere Risikoteilung eher zu Moral Hazard und Reformverschleppung als zu Stabilisierung und Fiskaldisziplin in der Eurozone führen. Diese Sorgen kann der Koalitionsvertrag nicht ausräumen, nicht zuletzt weil bei wichtigen Vorschlägen wie dem Umbau des ESM¹ in einen EWF und dem Vorantreiben der „fiskalischen Kontrolle und der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ die entscheidenden Details offen bleiben. Bei einem Dossier fehlt die Position der neuen Regierung im Koalitionsvertrag völlig: der Banken- und Kapitalmarktunion. Hier tut man sich mit notwendigen Entscheidungen eher schwer, obwohl deren Umsetzung ein wichtiger Pfeiler für eine bessere Stabilität der Eurozone darstellt – bei der Kapitalmarktunion gilt dies umso mehr mit Blick auf den Brexit und seine Konsequenzen für die EU-Finanzmärkte. Eine große Koalition mit breiter parlamentarischer Mehrheit sollte sich dieses schwierige Thema zur gemeinsamen Aufgabe machen.

Ganz generell gilt natürlich, dass Festlegungen im Koalitionsvertrag den Verhandlungsspielraum Deutschlands auf EU-Ebene unzweckmäßig eingeschränkt hätten. Bei manchen Punkten legt sich die Regierung allerdings fest: So hat sie im Koalitionsvertrag höhere deutsche Beiträge zum EU-Haushalt zugesagt und damit von vornherein den Druck reduziert, Volumen und Mittelzuweisung des EU-Budgets 2021-2027 an neue Rahmenbedingungen (Wegfall des zweitgrößten Nettozahlers UK) und geänderte Prioritäten (u.a. Ausbau des Grenzregimes, mehr Geld für Migration, Verteidigung, Innovation und Forschung) anzupassen.

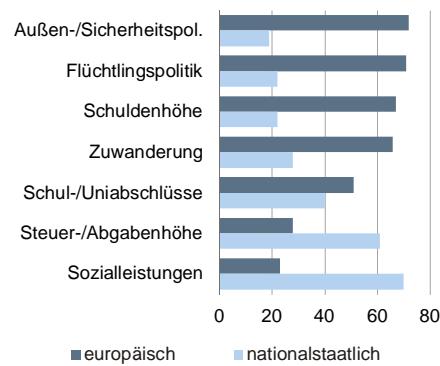
¹ Focus Europe Special (November 2017): European integration and the role of the ESM.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Was sollte europäisch, was durch die Nationalstaaten geregelt werden?

5



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (IfD)

Dass die EU für die Übernahme weiterer Aufgaben mit den entsprechenden Mitteln, auch deutschen, ausgestattet werden sollte, ist unbenommen, wird aber schwierig, wenn selbst (wohlhabende) Mitgliedsländer wie Deutschland praktisch Bestandsschutz für die bisherige Struktur- und Regionalpolitik anmahnen. Die Debatte um die Verteilung (zusätzlicher) Mittel erfolgt zudem – ähnlich wie auf nationaler Ebene – weitgehend ohne Evaluierung bestehender Maßnahmen, ökonomischer Prioritätensetzung und der Klärung des europäischen Mehrwerts.² So soll es neben dem Budget auch eine weitere Aufstockung der Mittel gegen Jugendarbeitslosigkeit und des Europäischen Investitionsprogramm EFSI geben.

Wirtschaftspolitisch bleibt ein widersprüchliches Bild vom europapolitischen Kurs der Regierung. Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumskräfte sollen gestärkt werden, während gleichzeitig ein Rahmen für Mindestlohnregelungen und nationale Grundsicherung entwickelt und Mindestsätze für Unternehmenssteuern (auf Basis einer gemeinsamen, konsolidierten Bemessungsgrundlage) angestrebt werden. Mit Blick auf Unternehmenssteuerreformen und Senkung von Steuersätzen bei wichtigen Partnern wie den USA scheint die Diskussion um Mindestsätze in der EU in die falsche Richtung zu deuten. Keiner der genannten Punkte dürfte zudem unter die Rubrik von öffentlichen europäischen Gütern fallen, für die sich die EU zuständig fühlen sollte. Letztlich will auch die neue, alte Regierungskoalition einen umfassenden politischen Ansatz verfolgen, der Strukturreformen mit Haushaltkskonsolidierung, Zukunftsinvestitionen und institutionellen Veränderungen verbindet. Die Erfahrungen der letzten Jahre mit der Einhaltung des entsprechenden Regelwerks und den wirtschaftspolitischen Empfehlungen lassen allerdings Zweifel aufkommen, ob dies ausreicht, um die Eurozone wieder auf ein stabiles Fundament zu setzen und die politische Akzeptanz der EU zu erhöhen. Man darf gespannt sein, wie die angekündigten gemeinsamen deutsch-französischen Initiativen in den einzelnen Bereichen konkret aussehen werden.

Verteidigungs- und Sicherheitspolitik: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Auch bei der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik setzen die Koalitionspartner auf enge europäische und v.a. deutsch-französische Zusammenarbeit, wie sie mit der 2017 beschlossenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und dem Europäischen Verteidigungsfonds angelegt wurde.³ Zwar kennt sich der Koalitionsvertrag zu Deutschlands NATO-Verpflichtungen und dazu, zusätzliche Haushaltsspielräume „prioritär“ für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben und Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis 1:1 zu nutzen. Ob dies allerdings genügen wird, die „Fähigkeitslücken“ der Bundeswehr – durch den jüngsten Bericht des Verteidigungsministeriums schmerhaft verdeutlicht – zu schließen, bleibt offen. Die Vereinbarung der NATO-Partner, bis 2024 einen Verteidigungshaushalt von 2% des BIP anzustreben (für Deutschland etwa eine Verdopplung der aktuellen Ausgaben) wird nicht explizit bestätigt. Das NATO-Ziel findet lediglich als nicht näher bestimmter „Zielkorridor“ Eingang in die Haushaltsplanung der nächsten Regierung.

² EU-Monitor (Mär 2018): EU-Haushalt nach dem Brexit: Streit ist vorprogrammiert.

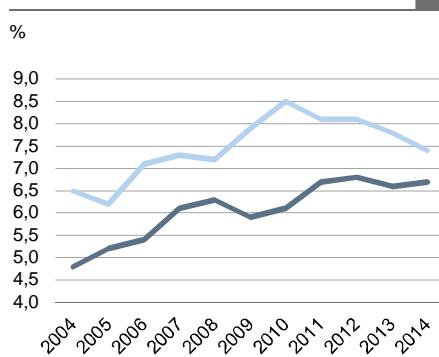
³ Germany Monitor (August 2017): German defence policy - Towards a more integrated security framework.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Fehlanzeige bei Arbeitsmarktreformen

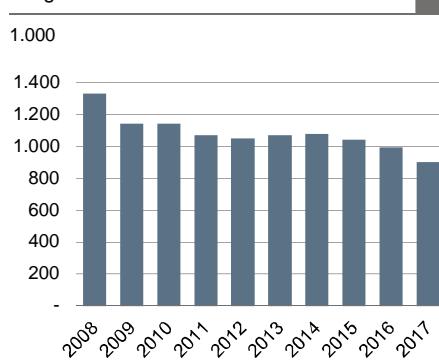
Entwicklung der Befristungsquote* im öffentl. Dienst u. der Privatwirtschaft



* Jeweils ohne Wissenschaft

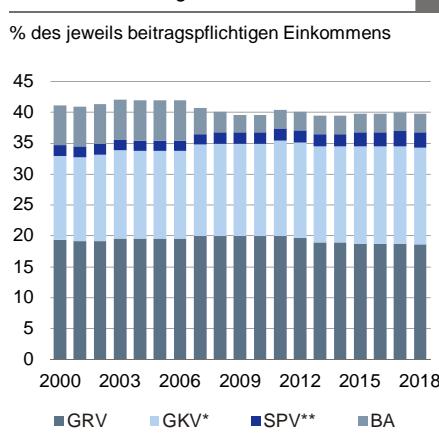
Quelle: IAB

Langzeitarbeitslose



Quelle: BA

Beitragssätze zu den Sozialversicherungen



* einschließlich (durchschnittl.) Zusatzbeitragssatz,

** ohne Zuschlag für Kinderlose

Quellen: Bundesversicherungsamt, DRV

In der Arbeitsmarktpolitik wird der von der bisherigen Groko eingeleitete Trend vermehrter Regulierung fortgesetzt, obgleich der demografische Wandel und die Digitalisierung mehr Flexibilität erfordern. Am deutlichsten zeigt sich diese Tendenz bei den Einschränkungen für befristete Arbeitsverträge. So ist die geplante engere zeitliche Obergrenze bei der sachgrundlosen Befristung, die künftig nur noch für maximal 18 Monate (statt bislang 2 Jahre) möglich sein soll, durchaus substantiell. Auch die zweite, quasi mengenmäßige Begrenzung, der zufolge Unternehmen mit mehr als 75 Beschäftigten nur noch maximal 2,5% ihrer Belegschaften sachgrundlos befristet beschäftigen dürfen, ist willkürlich und engt unternehmerische Spielräume ein. Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge könnte dies zu einer Reduzierung der sachgrundlosen Befristungen um mindestens 400.000 Fälle führen. Das entspräche einem Minus von rd. 30% (letztverfügbare Daten für 2013). Dabei ist mehr als zweifelhaft, dass alle diese Stellen in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt würden. Zudem dürften aus den willkürlichen Schwellenwerten Abgrenzungsprobleme sowie bürokratischer Aufwand bei den Unternehmen und Kontrollnotwendigkeiten beim Staat resultieren. Ohnehin erstaunt die v.a. seitens der SPD forcierte Re-Regulierung in diesem Bereich angesichts der Tatsache, dass der Anteil der befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit 7,4% deutlich über dem in der Privatwirtschaft (6,7%) liegt (Stand 2014).

Ebenfalls zu wenig Rücksicht auf die Belange der Wirtschaft nimmt das geplante Recht auf befristete Teilzeit. Zwar ist auch das Vorhaben, Arbeitnehmern, die von Vollzeit auf Teilzeit umgestiegen sind, ein Rückkehrrecht zur Vollzeit zu gewähren, mit verschiedenen Kautelen versehen, die zumindest kleinere Unternehmen schützen. So soll dieses Recht in Unternehmen mit weniger als 46 Mitarbeitern nicht gelten und in Firmen mit 46 bis 200 Beschäftigten nur innerhalb von Zumutbarkeitsgrenzen. Aber schon diese Grenzziehungen dürften nicht selten (Abgrenzungs-)Probleme hervorrufen. Und in den betroffenen Unternehmen führt die Neuregelung zu mehr Organisations- und Planungsaufwand v.a. im Personalwesen.

Während einerseits neue Regulierungen relativ detailliert vorgegeben werden, scheut die Groko andererseits klare Regeln an einer der wenigen Stellen, wo sie mehr Flexibilität gewähren will. So sollen im Arbeitszeitgesetz „Experimentierräume für tarifgebundene Unternehmen“ geschaffen werden. Dabei ist aber vorrangig an die wöchentliche Höchstarbeitszeit gedacht. Die von der Wirtschaft erwünschten flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten der täglichen Arbeitszeiten werden hingegen nicht erwähnt.

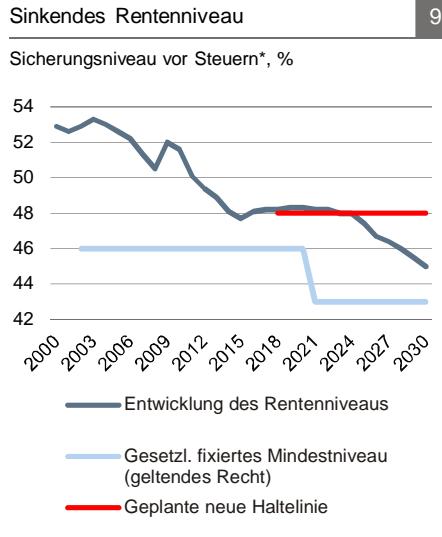
EUR 4 Mrd. sieht die Koalition in dieser Legislaturperiode für ein neues Instrument der Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor. Freilich ist offen, wofür die Mittel konkret verwendet werden sollen. Fraglich bleibt damit auch, ob mit der neuen Maßnahme die bekannten Schwächen staatlicher Beschäftigungsprogramme (Mitnahmeeffekte, Verdrängung nicht geförderter Beschäftigung und Drehtüreffekte, d.h. keine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungschancen bzw. -fähigkeit begünstigter Langzeitarbeitsloser) vermieden werden können.

So bleibt als einer der wenigen positiven Aspekte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Verminderung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Angesichts des seit Jahren anhaltenden Aufschwungs am Arbeitsmarkt fällt diese mit 0,3 pp freilich bescheiden aus.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Die jüngere Generation, Unternehmen und Wettbewerb sind Verlierer der Groko-Sozialpolitik



* Rente des Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren

Quellen: BMAS, Koalitionsvertrag

Wesentliche sozialpolitische Vorhaben laufen darauf hinaus, auf mehr Nachhaltigkeit ausgerichtete Reformen des vergangenen Jahrzehnts – zumindest ein Stück weit – zurückzudrehen. Dementsprechend dürfte die junge Generation in diesem Bereich einmal mehr zu den Verlierern einer Groko gehören. So haben sich die drei Parteien insbesondere bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf gewichtige neue Leistungen geeinigt, die allenfalls bei anhaltend dynamischem Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung – und selbst dann auch nur befristet – halbwegs solide finanziert sind. In besonderem Maße gilt das für die Stabilisierung der Renten bis 2025 auf dem gegenwärtigen Niveau von 48%. Bei anhaltend gutem Lauf der Wirtschaft kann dieses Ziel auch ohne Eingriffe voraussichtlich bis 2024 gehalten werden. Nimmt die Zahl der Beitragszahler jedoch ab, ist mit erheblichen Kosten zu rechnen, zumal wenn die Zahl der Rentner steil nach oben geht. Da in der Demografie beides angelegt ist, dürfte es für die Rentenpolitik spätestens in der zweiten Hälfte der nächsten Dekade ein böses Erwachen geben.

Bereits absehbar sind die Kosten der erweiterten Rente für Mütter mit mindestens 3 vor 1992 geborenen Kindern. Diese könnten 2019 mit rd. EUR 3,4 Mrd zu Buche schlagen. Die geplante Grundrente für Geringverdiener mit mindestens 35jähriger Zugehörigkeit zur Rentenversicherung dürfte anfänglich nur relativ geringe Kosten (EUR 0,1 Mio p.a.) verursachen. Die Ausgaben für die Grundrente werden jedoch – im Gegensatz zu jenen der zusätzlichen Mütterrente – längerfristig kräftig steigen. Umso wichtiger ist, dass sich die Groko zumindest insoweit auf eine gewisse Kostenbremse geeinigt hat, als der Bezug der Grundrente eine Bedürftigkeitsprüfung voraussetzen soll.

Im Gesundheitswesen scheint jener Teil der Nachhaltigkeit, der sich in den Rücklagen der privaten Krankenkassen manifestiert, (vorerst) gesichert. CDU und CSU konnten die Forderung nach einer Verschmelzung der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherung abwehren. Aber auch die von der SPD durchgesetzte Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung ist problematisch. Die Abschaffung des bislang allein von Arbeitnehmern und Rentnern zu tragenden Zusatzbeitrages entlastet zwar beide Gruppen (anfänglich um insgesamt EUR 7 Mrd. p.a.). Aber die Arbeitgeber müssen rd. EUR 5,7 Mrd. zusätzlich schultern. Dementsprechend steigen die Arbeitskosten mit tendenziell negativen Effekten für die Beschäftigung. Aber es geht nicht allein um streitige Umverteilung. Mit den Zusatzbeiträgen ginge auch ein Element marktwirtschaftlicher Steuerung verloren. Die einzelnen Krankenkassen können die Höhe dieser Beiträge je nach eigenem Mittelbedarf individuell festlegen. Die Zusatzbeiträge sorgen damit für ein gewisses Maß an Wettbewerb der Kassen um Kunden. Die daraus resultierenden Anreize der Kassen für effizienten Umgang mit ihrer Ressourcen bleiben bei der geplanten Umstellung aber weitgehend auf der Strecke. Aber auch das Gesundheitswesen braucht mehr statt weniger Wettbewerb.

Bildungsausgaben: Nachholbedarf in DE

Private u. öffentl. Bildungsausgaben in % des BIP, 2014



Quelle: OECD 2017

Bildung endlich wieder größer geschrieben

Seit Jahren liegen die deutschen Bildungsausgaben in Relation zum BIP unter dem OECD-Durchschnitt. Mittlerweile brennen die Themen „Schule und Bildung“ auch der Bevölkerung auf den Nägeln. Daher überrascht es nicht, dass dieses Begriffspaar das am häufigsten genannte Themengebiet im Koalitionsvertrag ist. Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die von der GroKo angestrebte Bildungsinitiative. Für diese sind in der Legislaturperiode zusätzlich rund EUR



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

10 Mrd. vorgesehen. Zweckmäßig ist auch die beabsichtigte Breite der Initiative. Sie hat so heterogene Fördergebiete zum Ziel wie Ganztags- und Hochschulen, die berufliche Bildung und Weiterbildung, eine Reform des BAföG, gebührenfreie Kitas bis hin zur Qualifizierung der Lehrkräfte für den digitalen Wandel der Bildungsmöglichkeiten. Leider sagt der Vertrag kaum etwas zur konkreten Umsetzung. An dieser Hürde sind ähnliche Initiativen in der Vergangenheit häufig gescheitert.

Der Bund beabsichtigt – zusätzlich zum laufenden Schulsanierungsprogramm – die Unterstützung der Länder bei Investitionen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, v.a. Ganztagschul- und Betreuungsangebote, der Digitalisierung sowie der beruflichen Schulen. Viel zu lange verschanzten sich Bund und Länder hinter der alleinigen Bildungshoheit der Länder, die auf dem erst 2006 in der Verfassung festgeschriebenen Kooperationsverbot fußt. Zur Umsetzung der neuen Investitionsoffensive in der Bildung soll das Grundgesetz so angepasst werden, dass künftig nicht mehr nur finanzielle Schwächen Kommunen begünstigt werden können.

Mit dem Ende des Kooperationsverbots könnte der Bund aktiver in Stand und Entwicklung der Schulen einwirken. Es geht dabei keineswegs um das Ende des Föderalismus in Deutschland, sondern um dessen zeitgemäße Modernisierung. Gemeinsame Mindestlevels der jeweiligen Schulformen (z.B. Gymnasien) in allen Bundesländern hätten unzweifelhaft viele Vorteile, gerade auch mit Blick auf die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer.

Querschnittsthema Digitalisierung: Kein Digitalministerium, Finanzierung der Infrastruktur als Engpass?

Die zunehmende Bedeutung der Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft wird an verschiedenen Stellen des Koalitionsvertrages adressiert, mehr als 12 Seiten widmet das Papier ausschließlich der Thematik. Der Maßnahmenkatalog reicht von Infrastruktur, digitaler Verwaltung, autonomem Fahren hin zu lebenslanger digitaler Bildung, Cybersicherheit und Datenschutz. Die Botschaft ist klar: Die Tragweite des Themas Digitalisierung ist bei der neuen alten Regierung angekommen. Dabei gibt man sich durchaus ehrgeizig. Deutschland soll in die „Gigabit-Gesellschaft“ und an die „Weltspitze im Bereich digitaler Infrastruktur“ geführt werden. Deutschland und Europa sollen „beispielgebend für die Leistungsfähigkeit und Strahlkraft freier Gesellschaften im digitalen Zeitalter“ gestaltet werden.

Ob der Koalitionsvertrag hier seinen eigenen Ansprüchen gerecht wird, muss sich erst noch zeigen. Trotz Priorisierung des digitalen Wandels und dessen gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Tragweite wurden Ideen für ein eigenes Digitalministerium nicht umgesetzt. Das Thema bleibt damit weiterhin beim Ministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur aufgehängt – keine ideale Voraussetzung für die Ausarbeitung und Umsetzung einer langfristigen und umfassenden Strategie für den Umgang mit technologischem Wandel, die über Einzelmaßnahmen weit hinausgehen sollte. Dabei ist der Handlungs- und Koordinierungsbedarf für dieses ressortübergreifende Querschnittsthema groß. Eine Studie des Fraunhofer Instituts zusammen mit dem ZEW bescheinigte Deutschland letztes Jahr nur internationales Mittelmaß (Platz 17 von 35) in Bezug auf Digitalisierung, weit abgeschlagen hinter Skandinavischen EU-Partnern und dem angelsächsischen Raum. Die Gefahr, hier über die nächsten Jahre weiter abgehängt zu werden, sollte sehr ernstgenommen werden.

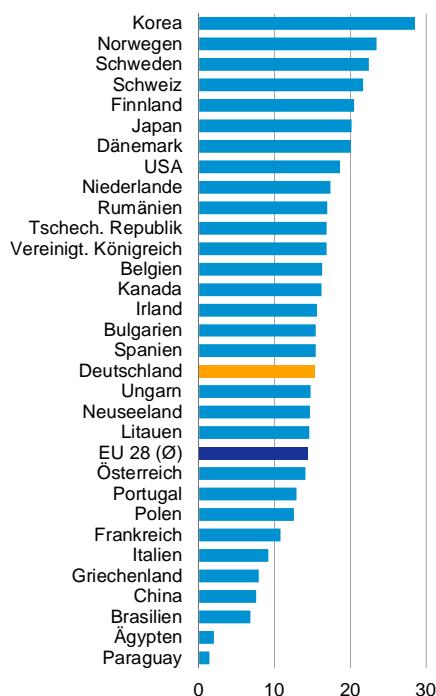


Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Internetgeschwindigkeit: Deutschland global nur auf Platz 25

11

Durchschn. Verbindungsgeschwindigkeit (Mbit/s, Q1 2017, IPv4)



Quellen: Akamai: „State of the Internet Report“ Q1 2017,
Deutsche Bank Research

Einige der Mängel wie im Bereich Forschung und Entwicklung, digitaler Bildung und Infrastruktur werden im Koalitionsvertrag durchaus konkret angegangen. So soll ein mit EUR 5 Mrd. veranschlagter Digitalpakt Schule über fünf Jahre die digitale Infrastruktur der Schulen und digitale Qualifikation des Lehrpersonals stärken. Grundsätzlich zu begrüßen ist auch das Ziel der Bundesregierung, Deutschland bis 2025 flächendeckend mit „Gigabit-Netzen“ auszustatten. Gerade in dünn besiedelten Regionen dürfte der Netzausbau ohne staatliche Zuschüsse auch künftig nicht oder nur unzureichend erfolgen, weil sich solche Investitionen für private Netzbetreiber wegen der relativ geringen Nutzerzahl in der Regel nicht rechnen. Die künftige Bundesregierung schätzt den öffentlichen Finanzierungsbedarf in der laufenden Legislaturperiode auf EUR 10 bis 12 Mrd. Unabhängig von der absoluten Höhe dieses Fördervolumens ist kritisch zu sehen, dass diese Mittel durch die Vergabe der UMTS- und 5G-Lizenzen generiert werden sollen. Die Versteigerungserlöse sind jedoch unsicher. Ein konkreter und großzügig bemessener Haushaltsansatz würde die Finanzierung der digitalen Infrastruktur auf ein solideres Fundament stellen. Mittel- bis längerfristig sollte ein solcher Haushaltsansatz nicht nur verstetigt, sondern dynamisiert werden. Denn die gewerbliche und private Internetnutzung sowie das damit einhergehende Datenvolumen werden auch künftig stark steigen. Schließlich stehen Anwendungsgebiete wie die vernetzte Mobilität, Industrie 4.0, digitale Gesundheits- und Bildungsangebote oder viele Social-Media-Dienste erst am Beginn einer Entwicklung, die ein leistungsfähiges Datennetz erfordert. Insofern dürfte die staatliche Förderung des digitalen Netzausbau auf absehbare Zeit nicht abgeschlossen werden können.

Die beabsichtigte Förderung deutscher Startups, etwa durch den Abbau von bürokratischen Hürden und Steuerentlastungen in den Gründungsjahren, verbesserte Bedingungen für Wagniskapital und eine Überarbeitung des Kartellrechts sind essenziell, um Deutschlands Wirtschaft als handlungsfähigen Spieler in einer von aggressivem Wettbewerb geprägten globalen Plattformökonomie zu positionieren. Wieviel hier noch getan werden muss, lässt sich anhand weniger Zahlen veranschaulichen. Unter den aktuell weltweit 20 wertvollsten Tech-Unternehmen findet sich lediglich ein deutscher Name. Unter über 200 sogenannten „Unicorns“, d.h. (Tech-)Unternehmen mit einem (geschätzten) Wert von mindestens einer Mrd. USD, die von CB Insights identifiziert werden, sind lediglich vier deutsche Einträge. Besserer Zugang zu Kapital für Startups, wie etwa durch einen geplanten „Tech Growth Fund“ und einen „großen nationalen Digitalfonds“ in Zusammenarbeit mit der Industrie, sind wesentliche Schritte, um diesen Missstand anzugehen, wenn bislang auch konkrete Zahlen fehlen. Hier ist jetzt eine schnelle Umsetzung erforderlich und darf es nicht bei Absichtsbekundungen bleiben, wenn Deutschlands Digitalwirtschaft international nicht weiter ins Hintertreffen geraten soll.

Neuausrichtung der Wohnungspolitik nimmt Gestalt an

Der Koalitionsvertrag sendet eine neue Botschaft. Zum ersten Mal in dem nun fast zehnjährigen Zyklus verfolgt die Wohnungspolitik das klare Ziel, den Neubau anzukurbeln. Der aktuelle Vertrag trägt dabei vor allem die Handschrift der CDU, die insbesondere mit der Wohnraumoffensive wieder einen Fokus auf das Wohnungsangebot legt. Diese Offensive sieht sowohl einen Wohngipfel im Jahr 2018 vor als auch den Bau von 1,5 Mio. neuen Wohnungen in der Legislaturperiode. Beide Punkte waren bereits im CDU-Wahlprogramm enthalten. Basierend auf der Wachstumsdynamik der letzten Jahre erwarten wir ohne Wohnungspolitische Eingriffe den Bau von 1,3 bis 1,4 Mio. Wohnungen. Der politikinduzierte



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Bau von zusätzlichen 25.000 bis 50.000 Wohnungen pro Jahr ist ein sehr ambitioniertes Ziel. Dabei lassen sich zwei wesentliche Ansätze identifizieren: (i) eine neue Anreizstruktur für die Bauindustrie und (ii) ein genereller Abbau von Investitionshemmnissen.

Investitionsanreize für Familien und die Mittelschicht

Die Koalition will Familien und die Mittelschicht fördern. Zu den geplanten Maßnahmen zählen Steuererleichterungen, die Einführung eines Baukindergelds, staatliche Bürgschaftsprogramme zur Reduktion des Eigenkapitalanteils und eventuell die Einführung eines Freibetrags für die Grunderwerbsteuer. Dagegen sinken die Investitionsanreize für Vermieter. Neben der Begrenzung der Mieterhöhungen nach einer Modernisierung dürfte vor allem die Absenkung der Modernisierungsumlage die Investitionen dämpfen. Angesichts der hohen Kapazitätsauslastung im Bausektor dürften die Maßnahmen eine Reallokation der Investitionen bewirken:

- i. Eine Umlenkung der Wohnungsnachfrage von den Metropolen in die Metropolregionen.
- ii. Folglich eine höhere Nachfrage nach Einfamilien- und Reihenhäusern in den Metropolregionen und eine geringere Nachfrage nach Stadtwohnungen.
- iii. Negativ könnte die Förderung des Neubaus in den strukturschwachen Regionen wirken. Dort drohen in den Folgejahren ein Überangebot und Preisrückgänge.

Abbau von Investitionshemmnissen

Die Koalition plant den Abbau von Investitionshemmnissen. Die vielen Maßnahmen zur Bereitstellung zusätzlichen Baulands lassen auf zusätzlichen Wohnraum hoffen. Auch weitere flankierende Maßnahmen wie die Verbesserung des Bauplanungsrechts, beschleunigte Planverfahren und die Bekämpfung des Fachkräftemangels sind zu begrüßen. Zu guter Letzt soll die zumeist wirkungslose und in Teilen kontraproduktiv wirkende Mietpreisbremse noch in diesem Jahr – zumindest – überprüft werden.

Fazit

Die Richtung stimmt. Einige Maßnahmen sind für den geplanten Neubau von jährlich 25.000 bis 50.000 Wohnungen hilfreich. Die Absenkung der Modernisierungsumlage ist der größte Hemmschuh für die Zielerreichung. Dieser Hemmschuh und die hohe Kapazitätsauslastung lassen uns einen Neubau von eher zusätzlich 10.000 Wohnungen pro Jahr erwarten. Unklar ist die Wirkung der Bereitstellung zusätzlichen Baulands. Der geplante Wohnungsgipfel könnte hierauf Antworten geben und zusätzliche Impulse setzen. Aus politischer und gesellschaftlicher Perspektive mag die Stärkung der Familien und der Mittelschicht vernünftig sein, es steht jedoch zu befürchten, dass ein Gutteil der Mittel letztlich via höherer Preise bei den Produzenten landet. Anreize für den Neubau sollten aber stärker auf angespannte Wohnungsmärkte zugeschnitten werden, um Fehlallokationen zu vermeiden.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Energiepolitik: Probleme erkannt, aber nicht benannt

Bei der Analyse des Kapitels zur Energiepolitik entsteht der Eindruck, dass die künftigen Koalitionspartner zwar viele Probleme der deutschen Energiewende erkannt haben. Sie vermeiden es jedoch, diese im Koalitionsvertrag explizit zu benennen. Stattdessen werden an vielen Stellen Ziele formuliert, ohne diese zu begründen. Diese Begründung würde in vielen Fällen lauten, dass mit den bislang ergriffenen (zumeist nicht marktwirtschaftlichen) Maßnahmen die energiepolitischen Ziele nicht oder nur unzureichend erreicht oder sogar neue Probleme verursacht wurden. Eine ehrliche Auseinandersetzung mit der Energiepolitik der letzten Jahre sieht jedenfalls anders aus.

Wenig überraschend betonen die Koalitionspartner an mehreren Stellen das energiepolitische Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit (Bezahlbarkeit) und Klima- und Umweltverträglichkeit. Nicht erwähnt wird jedoch, dass gerade das Ziel der Wirtschaftlichkeit – angesichts der aufgrund von Steuern, Gebühren und Umlagen gestiegenen Strompreise – in den letzten Jahren zu wenig Priorität genoss. Nach wie vor fehlt eine quantitative Aussage dazu, was Bezahlbarkeit eigentlich bedeutet und mit welchen Instrumenten diese zu gewährleisten wäre. Eines der wenigen quantitativen Ziele im Koalitionsvertrag ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien (vermutlich im Stromsektor) bis 2030 auf 65% zu erhöhen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Energiekapitel des Koalitionsvertrages das Wort „Kohle“ nicht auftaucht.

Viele der angekündigten Ziele sind grundsätzlich positiv zu beurteilen, nicht zuletzt weil sie Defizite der Vergangenheit adressieren. Beispiele: Die Energiewende soll stärker in den europäischen Zusammenhang eingebettet werden, der Ausbau der erneuerbaren Energien soll „effizienter, netzsynchroner und zunehmend marktorientierter“ erfolgen, die EEG- und Systemkosten sollen so gering wie möglich gehalten werden, der Ausbau der Stromnetze soll beschleunigt werden, Speichertechnologien sollen gefördert werden. Alles schön und gut. Bezuglich der Frage, mit welchen Instrumenten – also wie – diese Ziele zu erreichen sind, bleibt der Koalitionsvertrag sehr vage. Hier fehlt eine klare ordnungspolitische Richtschnur. Dies gilt auch für die Frage, welche Kosten der Energiewende die künftige Bundesregierung als vertretbar ansieht. Angesichts der immensen jährlichen Kosten und massiven Umverteilungseffekte durch die Energiewende ist diese sehr bedauerlich. Sollten nicht andere Themen (z.B. Flüchtlingsproblematik) die politische und mediale Diskussion in der kommenden Legislaturperiode prägen, wird die Energiepolitik dauerhaft für lebhafte Diskussionen im Bundestag sorgen. Aus Sicht der Grünen dürfte die künftige Bundesregierung nicht ambitioniert genug agieren. AfD und FDP dürften dagegen vermehrt das Kostenargument sowie die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Instrumente thematisieren.

Verkehrspolitik: Dauerhaft höhere Investitionen, viele (sinnvolle) Einzelziele, intensive Umweltdiskussion

Der Verkehrspolitik ist im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ein recht langes Kapitel gewidmet. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zu den einzelnen Verkehrsträgern relativ viele Einzelziele und Vorhaben skizziert werden. Grundsätzlich positiv ist hervorzuheben, dass die Investitionen in Verkehrsinfrastruktur dauerhaft auf dem in der letzten Legislaturperiode erhöhten Niveau



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

fortgeschrieben werden sollen. Im Gegensatz zu kurzfristigen Konjunkturprogrammen steigt damit die Chance, dass die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten ausbaut und die Baupreise weniger stark zulegen. Zu begrüßen ist auch, dass die kommende Bundesregierung weiterhin dem Erhalt der Verkehrsinfrastruktur Vorrang vor Neu- und Ausbaumaßnahmen einräumen sowie den Planungsprozess für Bauvorhaben beschleunigen will. Insgesamt werden die höheren staatlichen Ausgaben dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit der hiesigen Verkehrsinfrastruktur zu verbessern und Engpässe im Netz schneller zu beseitigen.

Dem Umwelt- und Klimaaspekt wird – nicht zuletzt wegen des Diesel-Skandals und der Debatte über die Luftqualität in Städten – im Koalitionsvertrag besonders viel Aufmerksamkeit gewidmet. Hierzu gibt es die klare Aussage, dass Fahrverbote vermieden werden sollen. Stattdessen setzt die künftige Bundesregierung u.a. auf die technische Nachrüstung von Bestandsfahrzeugen, die Förderung der Elektromobilität oder des ÖPNV – also Maßnahmen, die erst mittelfristig wirksam werden. Zur Förderung der E-Mobilität soll bei der pauschalen Dienstwagenbesteuerung für Elektrofahrzeuge (und Hybride) ein reduzierter Satz von 0,5% (statt 1%) gelten; dies könnte die Marktdurchdringung dieser Fahrzeuge deutlich beschleunigen. Offenkundig sind die Koalitionspartner bestrebt, einerseits dem Thema Luftqualität hohe Priorität beizumessen, ohne andererseits die Verbraucher (z.B. durch Fahrverbote) oder die Automobilindustrie (z.B. durch Nachrüstungen betroffener Fahrzeuge „um jeden Preis“) kurzfristig stark zu belasten. Hier zeigt sich die Konsensneigung einer großen Koalition in durchaus zuträglichem Maße.

Umwelt- und Klimapolitik

Das Kapitel „Verantwortungsvoller Umgang mit unseren Ressourcen“ beginnt interessanterweise mit einigen traditionellen Umwelthemen, die in den letzten Jahren zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung eine relativ kleine Rolle gespielt haben und vom „Überthema“ Klimawandel in den Hintergrund gedrängt wurden. Dazu zählen Meeres-, Hochwasser- und Gewässerschutz, Biodiversität oder die Kreislaufwirtschaft. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass auch diese Umwelt- und Naturschutzthemen Platz im Koalitionsvertrag finden, zumal einige Maßnahmen rund um die Energiewende im Konflikt zum lokalen Umwelt- und Naturschutz stehen (z.B. Eingriffe in Waldflächen durch das Errichten von Windkraftanlagen).

In Sachen Klimaschutz bekennen sich die Koalitionspartner zu ihren bekannten Klimaschutzz Zielen. Dabei wird lediglich beiläufig erwähnt, dass das Klimaschutzz Ziel für 2020 (CO₂-Minderung um 40% gg. 1990) verfehlt wird. Es fehlen eine nüchterne Analyse der eigenen klimapolitischen Bilanz sowie eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die eigenen Klimaschutzz Ziele nicht doch zu ambitioniert gewählt sind. Fast schon kabarettistisch wirkt dann folgende Aussage aus dem Koalitionsvertrag: „Wir stehen weiterhin für eine wissenschaftlich fundierte, technologieoffene und effiziente Klimapolitik“. Um die wesentliche Frage, wie die mittel- und langfristigen Klimaschutzz Ziele eingehalten und wie dabei wirtschaftliche Belange und das Thema Versorgungssicherheit adressiert werden können, soll sich eine Kommission kümmern. Auch so kann man Zeit gewinnen und Verantwortung delegieren.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Finanzpolitik: Nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen

Der öffentliche Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) erzielte 2017 das vierte Jahr in Folge ein sattes Plus (EUR 36,6 Mrd. bzw. 1,1% des BIP), das nochmals spürbar über dem des Vorjahres lag (2016: EUR 25,7 Mrd. bzw. 0,8% des BIP). Ausschlaggebend dafür waren die weiter rückläufigen Zinsausgaben sowie die immer kräftiger fließenden Staatseinnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). Beides konnte die fiskalischen Belastungen durch die kräftig wachsenden Staatsausgaben (noch) mehr als ausgleichen. Ohne neue fiskalische Belastungen (d.h. bei Fortführung des Status quo) würden der Staatsüberschuss weiter zulegen und die gesamtstaatliche Schuldenquote rapide fallen. Dies würde die Staatsfinanzen auf die absehbaren zukünftigen Belastungen (Zinsnormalisierung, Demografie) vorbereiten. Denn perspektivisch (ab Mitte der 2020er Jahre) werden die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger unter erheblichen Druck geraten. Zwar wird die gute Haushaltsslage von der Politik wohlwollend wahrgenommen, die mittel- bzw. langfristigen Risiken werden jedoch scheinbar ausgeblendet. Diese kurzfristige Sichtweise impliziert für die mittlere bis lange Frist erhebliche Finanzierungsrisiken und entsprechenden fiskalischen Korrekturbedarf.

Statt „Spare in der Zeit, denn dann hast Du in der Not“ steht Ausgeben auf dem Programm

Der Finanzspielraum der neuen Bundesregierung unter Wahrung der „Schwarzen Null“ auf Bundesebene wird auf ca. EUR 46 Mrd. geschätzt (kumuliert; 2018-21). Dieser ist zum Teil basisbedingt, d.h. durch den Überschuss von EUR 5 Mrd. (veranschlagt war ein Defizit von EUR 7 Mrd.) im Bundeshaushalt 2017, sowie durch die absehbaren Steuermehreinnahmen für die Jahre 2018-21 angelegt. Zwar will die „GroKo“ kräftig in Bildung und die (digitale Infrastruktur) – und damit in die Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft – investieren (eine sinnvolle Maßnahme), jedoch werden gleichzeitig erhebliche Beträge in eine weitere Aufblähung des schon üppigen Sozialstaates gesteckt (Mütterrente II, Grundrente), die die ohnehin großen demografischen Belastungen weiter vergrößern.

Gleichzeitig bleibt die Steuerpolitik deutlich hinter dem zurück, was möglich wäre. So soll der Solidaritätszuschlag, der 2017 knapp EUR 18 Mrd. in die Bundeskasse spülte, ab dem Jahr 2021 in einem ersten zaghaften Schritt zwar für rund 90% der Einkommensteuerzahler abgeschafft werden (Kostenpunkt: EUR 10 Mrd.). Das oberste Dezil der Steuerzahler, das rund die Hälfte der Einkommensteuer zahlt, bleibt jedoch außen vor ebenso wie viele Unternehmen. Insgesamt bleibt das Entlastungsvolumen (zunächst) kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Gleichzeitig werden große Summen an Steuergeldern für gut gemeinte, aber teure Subventionen verausgabt (Baukindergeld zur Förderung von Wohneigentum von Familien), deren Effektivität zur politischen Zielerreichung jedoch fraglich ist. Eine Auflistung der fiskalischen Belastungen (aufgrund der im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen) findet sich in Tab. 1 und Tab. 2.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

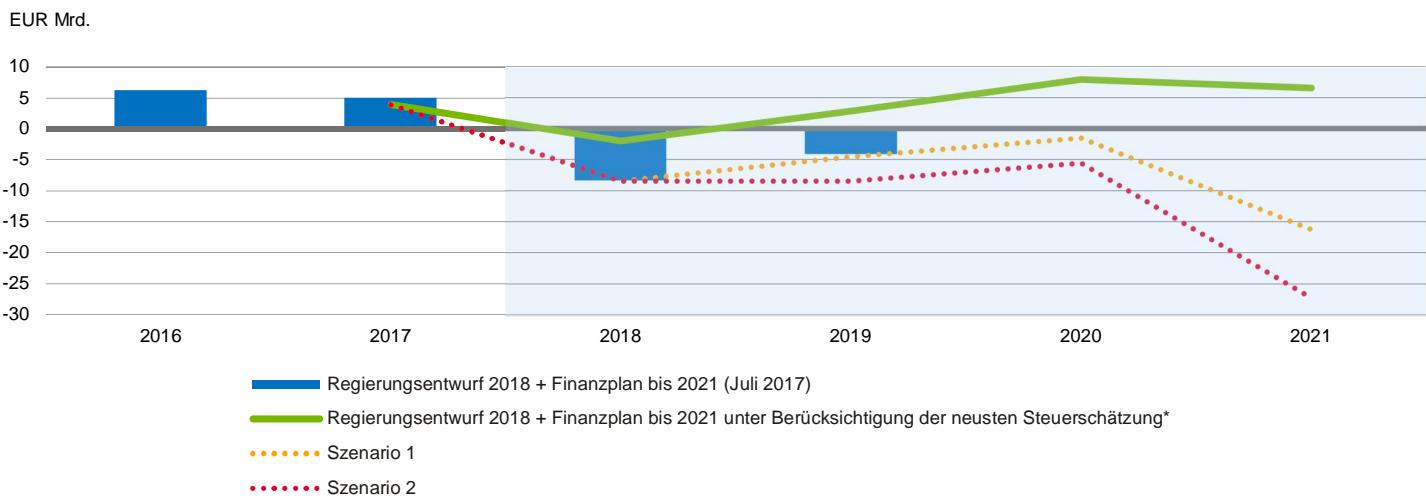
Prozyklische Fiskalpolitik birgt erhebliche Haushaltsrisiken für die nächste Legislaturperiode

Bei Umsetzung aller geplanten Maßnahmen dürften die fiskalischen Haushaltsbelastungen insgesamt deutlich über dem identifizierten Finanzspielraum i.H.v. EUR 46 Mrd. (und den im Finanztableau des Koalitionsvertrages aufgelisteten Summen) liegen, sodass steigende Defizite auf Bundesebene bzw. abebbende gesamtstaatliche Überschüsse vorprogrammiert wären.

So quantifiziert das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) in einer aktuellen Studie⁴ die über den fiskalischen Spielraum (von rund EUR 46 Mrd.) hinausgehende Belastungen des Bundeshaushaltes⁵ auf rund EUR 20 Mrd. Gleichzeitig beziffert das IW die fiskalische Gesamtbelastung für den Gesamtstaat (Gebietskörperschaften plus Sozialversicherungsträger) auf kumulierte EUR 88,5 Mrd. für 2018-21. In diesem Gesamtvolumen sind u.a. die fiskalischen Belastungen der beabsichtigten rentenpolitischen Maßnahmen (u.a. aus der Mütterrente II) (von ca. EUR 10,7 Mrd.), der Abschaffung des Zusatzbeitrages in der gesetzlichen Krankenversicherung (mit Rückkehr zur paritätischen Finanzierung) (ca. EUR 4,2 Mrd.), des Abbaus der kalten Progression (ca. EUR 21 Mrd.) sowie der vorgesehenen Beitragssatzsenkung (um 0,3%-Punkte) zur Arbeitslosenversicherung (EUR 9,9 Mrd.) berücksichtigt. Auf Bundesebene können die möglichen zusätzlichen – über den Finanzspielraum von EUR 46 Mrd. hinausgehenden – Belastungen i.H.v. EUR 20 Mrd. laut IW-Schätzungen insbesondere auf die noch ungeklärte Finanzierung der Mütterrente II (mit ggf. erforderlich werdenden Bundeszuschüssen zur Rentenkasse von mehr als EUR 3 Mrd.), höhere Beitragszahlungen Deutschlands an die EU (von über EUR 7 Mrd. pro Jahr ab 2021) sowie die durch den Abbau der kalten Progression bedingten Mindereinnahmen des Bundes (von kumulierten EUR 9 Mrd.) entstehen.

Bundeshaushalt: Mögliche Entwicklungen des Finanzierungssaldos (2018-21)

12



⁴ Berücksichtigt werden hier die Steuermehreinnahmen, die sich auf Basis der neusten Steuerschätzung vom November 2017 gegenüber vorherigen Planungen ergeben.
Szenario 1: Unter Berücksichtigung der im Koalitionsvertrag auf den Seiten 67 und 68 im Tableau aufgelisteten prioritären Maßnahmen.

Quellen: Bundesfinanzministerium, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, IW, Deutsche Bank Research

⁵ Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrages 2018. IW-Policy Paper 5/2018. 26.02.2018.

⁵ Die Gesamtbelastung des Bundeshaushaltes ergibt sich aus der Nettosumme aus Mehrausgaben, Mindereinnahmen und Mehreinnahmen.



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Tabelle 1: Prioritäre Ausgaben der GroKo

(wie im Koalitionsvertrag auf den Seiten 67 und 68 aufgelistet)

Kumulierte Werte für 2018-21	EUR Mrd.	Anteil (%)	Anteil (%) (ohne Fonds)	% BIP (2017)
Gesamt (mit Gigabitinvestitionsfonds)	60,5	100,0		1,9
Gesamt (ohne Gigabitinvestitionsfonds)	46,0	76,0	100,0	1,4
Investitionen in Zukunft: Bildung, Forschung, Hochschulen, Digitalisierung	6,0	9,8	12,9	0,2
Ganztagschulen/Ganztagsbetreuung	2,0	3,3	4,4	0,1
Aufstiegsfortbildung in der beruflichen Bildung	0,4	0,6	0,8	0,0
Reform BAföG	1,0	1,7	2,2	0,0
Nachfolge Hochschulpakt (ab 2021)	0,6	1,0	1,3	0,0
Bundesanteil am schrittweisen Erreichen des 3,5-%-Ziel für FuE bis 2025	2,0	3,3	4,4	0,1
<i>Breitbandausbau, Digitalpakt Schulen (Infrastruktur): Finanzierung durch einen Gigabitinvestitionsfonds*</i>	<i>14,5</i>	<i>24,0</i>		<i>0,4</i>
Familien, Kinder und Soziales	12,0	19,9	26,1	0,4
Bundesanteil an der Erhöhung des Kindergelds und Kinderfreibetrags	3,5	5,8	7,6	0,1
Kita (Gebühren und Qualität)	3,5	5,8	7,6	0,1
Bekämpfung der Kinderarmut durch Kinderzuschlag	1,0	1,7	2,2	0,0
Eingliederungstitel SGB II: Sozialer Arbeitsmarkt / Soziale Teilhabe	4,0	6,6	8,7	0,1
Bauen und Wohnen	4,0	6,6	8,7	0,1
Weitere Förderung sozialer Wohnungsbau durch Bund (2020/21)	2,0	3,3	4,4	0,1
Steuerliche Förderung von mehr Wohneigentum (AfA, energetische Gebäudesanierung, Förderung Eigentum für Familien)	2,0	3,3	4,4	0,1
Gleichwertige Lebensverhältnisse, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen	12,0	19,9	26,1	0,4
Erhöhung der Mittel Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) 2020/21	1,0	1,7	2,2	0,0
Regionale Strukturpolitik / Strukturwandel Kohlepolitik	1,5	2,5	3,3	0,0
Ländliche Räume / Landwirtschaft	1,5	2,5	3,3	0,0
Fortsetzung kommunaler wie auch Landesprogramme	8,0	13,2	17,4	0,2
Internationale Verantwortung bei Sicherheit und Entwicklung	2,0	3,3	4,4	0,1
Erhöhung des Etats für Verteidigung und ODA-Quote	2,0	3,3	4,4	0,1
Entlastung der Bürger	10,0	16,5	21,8	0,3
Solidaritätszuschlag	10,0	16,5	21,8	0,3

* Der Betrag zwischen 10 und 12 Mrd. EUR für den Breitbandausbau plus 5 Mrd. EUR für den Digitalpakt Schulen (über fünf Jahre; davon 3,5 Mrd. bis 2021) soll durch Erlöse aus der Vergabe der UMTS- und 5G-Lizenzen finanziert werden. Darüber hinaus soll bis 2021 im Haushalt sichergestellt werden, dass das Fördervolumen insgesamt erreicht wird.

Quellen: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (7. Februar 2018), Destatis, IW, Deutsche Bank Research



Koalitionsvertrag – Zukunft geht anders

Unter Berücksichtigung dieser möglichen zusätzlichen fiskalischen Belastungen könnte der Bundeshaushalt spätestens ab 2021 tief ins Defizit rutschen. Zusätzlich besteht das Risiko, dass einige Maßnahmen (wie z.B. der Breitbandausbau und der Digitalpakt) nicht vollständig durch dafür vorgesehene außer-budgetäre Einnahmen (Versteigerungserlöse aus den UMTS- und 5G-Lizenzen) finanziert werden können und somit weitere Mittel aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden müssten. Da ein Großteil der Maßnahmen (wie z.B. das Baukindergeld, die Kindergelderhöhung oder der Soli-Abbau) erst in den letzten beiden Jahren der Legislaturperiode ihre volle fiskalische Wirkungen entfalten dürften, ist jedoch bei Umsetzung aller Maßnahmen erst ab 2021 mit einer spürbaren Verschlechterung des Bundeshaushaltes bzw. des gesamtstaatlichen Haushaltes zu rechnen.

Tabelle 2: Nicht im Tableau berücksichtigte (aber im Koalitionsvertrag erwähnte) Maßnahmen

Kumulierte Werte für 2018-21	EUR Mrd.	% BIP (2017)
Nicht im Tableau berücksichtigte, aber im Koalitionsvertrag erwähnte Maßnahmen	19,1	0,6
Mehrausgaben	11,5	0,4
Mütterrente II	3,2	0,1
Abschaffung Zusatzbeitrag GKV (Belastung für GRV und damit für den Bund über Bundeszuschüsse an GRV)	1,3	0,0
Höhere Abführungen Deutschlands an die EU (Schätzung Deutsche Bank Research)*	7,0	0,2
(Netto-) Mindereinnahmen	7,6	0,2
Mindereinnahmen durch Abbau der kalten Progression	8,9	0,3
Mehrereinnahmen durch Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge	1,3	0,0

* Das IW schätzt die höhere Abführung Deutschlands an die EU auf 7,8 Mrd.

Quellen: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (7. Februar 2018), Destatis, IW, Deutsche Bank Research

Unserer Einschätzung nach könnte der Bundeshaushalt – ohne neue positive Überraschungen bei der Steuerschätzung – bereits 2021 ein Defizit von rund EUR 30 Mrd. schreiben – ein Betrag, der wohl nicht mit den Vorgaben der Schuldenbremse in Einklang zu bringen wäre (siehe Grafik 12). Demnach erscheinen (auch aufgrund des gleichzeitigen Bekenntnisses der Koalitionäre zur „Schwarzen Null“ auf Bundesebene) nicht alle im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen aus fiskalischer Sicht (ohne entsprechende Gegenfinanzierung an anderer Stelle) umsetzbar. In der Tat könnte die Schuldenbremse, die noch zu deutlich schlechteren fiskalischen Zeiten (2009) beschlossen wurde, einer größeren Verschlechterung der deutschen Staatsfinanzen vorbeugen.

Josef Auer (+49 69 910-31878, josef.auer@db.com)
 Sebastian Becker (+49 69 910-21548, sebastian-b.becker@db.com)
 Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)
 Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)
 Eric Heymann (+49 69 910-31730, eric.heymann@db.com)
 Kevin Körner (+49 69 910-31718, kevin.koerner@db.com)
 Jochen Möbert (+49 69 910-31727, jochen.moebert@db.com)
 Marc Schattenberg (+49 69 910-31875, marc.schattenberg@db.com)
 Stefan Schneider (+49 69 910-31790, stefan-b.schneider@db.com)



Standpunkt Deutschland

Im „Standpunkt Deutschland“ analysieren und kommentieren wir aktuelle Wirtschafts- und Finanzthemen und beziehen Position in der öffentlichen Debatte. Über das Tagesgeschehen hinaus wollen wir den Blick auf die strategischen Herausforderungen richten, denen sich Deutschland im 21. Jahrhundert stellen muss.

- „ Koalitionsvertrag: Zukunft geht anders 5. März 2018
- „ Hochburg der Stabilität:
Was Deutschland so erfolgreich macht 15. Dezember 2016
- „ Die dunklen Seiten des QE:
Vergemeinschaftung von Schulden
durch die Hintertür, Enteignung der Sparer
und Blasenbildung 1. November 2016
- „ Ein schwarzer Tag für Europa 23. Juni 2016
- „ Die EZB muss Kurs ändern 8. Juni 2016
- „ Flüchtlingszustrom:
Eine Chance für Deutschland 3. November 2016

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

© Copyright 2018. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsaussagen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg