



IW-Policy Paper 5/2018

Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrags 2018

Tobias Hentze, Hubertus Bardt, Barbara Engels, Wido Geis, Hans-Peter Klös, Susanna Kochskämper, Jürgen Matthes, Jochen Pimpertz, Axel Plünnecke, Thomas Puls, Thilo Schaefer, Oliver Stettes, Michael Voigtländer, Dirk Werner

Köln, 26.02.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Gesamtbewertung des Koalitionsvertrages	4
2 Die Politikbereiche im Einzelnen	6
2.1 Familie und Kinder	6
2.2 Bildung und Forschung	6
2.3 Digitalisierung	9
2.4 Zuwanderung und Integration	11
2.5 Arbeitsmarkt	12
2.6 Steuern und Haushalt	15
2.7 Rente	17
2.8 Gesundheit und Pflege	20
2.9 Energie, Klima und Verkehr	22
2.10 Wohnungsbau	23
2.11 Europa	25
3 Abschätzung der fiskalischen Effekte	27
4 Literatur	34



JEL-Klassifikation:

H11 - Struktur, Umfang und Effizienz der Staatstätigkeit

H30 - Fiskalpolitik und Verhalten der Wirtschaftssubjekte; Allgemeines

H61 - Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

IOO - Gesundheit, Bildung, Soziales; Allgemeines

Zusammenfassung

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 bleibt hinter dem zurück, was zur langfristigen Wohlstandssicherung nötig wäre und möglich ist. Zwar werden wichtige zukunftsgerichtete Maßnahmen im Bildungs- und Betreuungsbereich beschlossen, die Position insbesondere arbeitender Familien mit Kindern wird durch eine Reihe von Maßnahmen gestärkt, eine flächendeckende digitale Infrastruktur soll bis 2025 verbindlich erreicht werden.

Hingegen werden in zentralen Punkten bei Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Vorsorge für die strukturellen technischen und demografischen Herausforderungen falsche Weichenstellungen in der Rentenpolitik, Steuerpolitik und im Befristungsrecht vorgenommen, die per saldo Beschäftigung in Deutschland verteuern und erschweren werden. Insgesamt atmet der Vertrag eher einen Geist der Mikrosteuerung von Gesellschaft und Wirtschaft statt den eines vom Langfristdenken geprägten beherzten Modernisierungskurses.

Mit einem Gesamtvolumen von Mehrausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von rund 91,5 Mrd. Euro verbleibt für Bund, Länder und Sozialversicherungen unter Berücksichtigung von Mehreinnahmen ein Finanzierungsbedarf von 88,5 Milliarden Euro. Hinzu kommen mögliche Kosten, wenn die Finanzierung des Breitbandausbaus und des Digitalpakts Schulen durch die Versteigerung der 5G-Lizenzen nicht gedeckt werden kann. Allein für diese beiden Posten sind gut 15 Mrd. Euro angesetzt, teilweise erst für die nächste Legislaturperiode.

Selbst bei vorsichtigen Annahmen liegen die nicht durch Mehreinnahmen gedeckten Finanzierungswünsche des Koalitionsvertrags allein für den Bund mit 65,9 Mrd. Euro deutlich über dem Tableau der prioritären Maßnahmen in Höhe von 46 Mrd. Euro. Der Koalitionsvertrag bedeutet damit für den Bund bis 2021 eine strukturelle Unterdeckung des Haushalts in Höhe von mindestens 20 Mrd. Euro. Der zeitliche Verlauf der Ausgaben deutet darauf hin, dass die Ausgaben verstärkt in den Jahren 2020 und 2021 anfallen werden, vor allem für den Abbau des Solidaritätszuschlags, die Erhöhung des Kindergelds, den Kita-Ausbau, die Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus und der Verkehrsinvestitionen. Damit wird ein Ausgabenüberhang zum Ende der Legislaturperiode aufgebaut, sodass im Jahr 2021 der Haushaltsspielraum aufgebraucht und ein Defizit aufgelaufen sein wird. Die Folgewirkungen der Beschlüsse für die Sozialversicherungen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Im Jahr 2021 könnten die Ausgaben allein des Bundes aber schon um rund 37 Mrd. Euro über den Einnahmen liegen.

1 Gesamtbewertung des Koalitionsvertrages

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 bleibt hinter dem zurück, was zur langfristigen Wohlstandssicherung nötig wäre und möglich ist. Zwar werden wichtige zukunftsgerichtete Maßnahmen im Bildungs- und Betreuungsbereich beschlossen: Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, der Ausbau der Investitionen in Schulen und Hochschulen und die geplante Stärkung von Forschung und Entwicklung stellen wichtige Akzente dar. Die Position insbesondere arbeitender Familien mit Kindern wird durch eine Reihe von Maßnahmen gestärkt. Verbesserungen im Fachkräftezuwanderungsrecht sollen auf den Weg gebracht werden. Eine flächendeckende digitale Infrastruktur soll bis 2025 verbindlich erreicht werden, das Thema der Digitalisierung soll zudem auch breit in das Bildungssystem hineingetragen werden. Auch das Bekenntnis zum CETA-Abkommen und der multilateralen Freihandelsordnung ist nicht gering zu schätzen.

Hingegen werden in zentralen Punkten bei Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Vorsorge für die strukturellen technischen und demografischen Herausforderungen falsche Weichstellungen vorgenommen: In der Rentenpolitik werden die demografischen Veränderungen vollständig ausgeblendet, die Reformen des vergangenen Jahrzehnts faktisch revidiert, es werden zusätzliche Leistungsansprüche durch eine weitere Verbesserung der Mütterrente und die Einführung einer Grundrente geschaffen. In der Steuerpolitik wird die Abschaffung des Solidaritätszuschlags ans Ende der Legislaturperiode verschoben und zeitlich in die dann folgende Regierungszeit gestreckt, im oberen Einkommensbereich werden drastisch steigende Grenzbelastungen geschaffen, der „Mittelstandsbau“ wird nicht angegangen, die Steuerbelastung der Unternehmen nicht vermindert. In der Arbeitsmarktpolitik wird das Befristungsrecht drastisch verschärft, die Arbeitskosten werden durch die Wiederherstellung der paritätischen Beiträge in der Krankenversicherung erhöht. Dieses Triple aus Rente, Steuern und Arbeitsmarkt wird die Beschäftigung in Deutschland verteuern und erschweren – eine Hypothek für das gleichzeitig anvisierte Vollbeschäftigungsziel. Dieser Effekt wird durch die geplanten Verbesserungen in der Bildungs- und Familienpolitik sowie in der Zuwanderungspolitik nicht aufgewogen.

Insgesamt atmet der Vertrag mit seinem in fast 100 verschiedenen Positionen angekündigten Auflegen, Ausbauen und Weiterführen von Programmen eher einen Geist der Mikrosteuerung von Gesellschaft und Wirtschaft¹ statt den eines vom Langfristdenken geprägten beherzten Modernisierungskurses. Es ist nicht erkennbar, wie bei der Umsetzung wichtiger gesamtstaatlicher infrastruktureller Maßnahmen im Bereich Digitalisierung, Bildung, Wohnen, Mobilität und Energie rasch Geschwindigkeit aufgenommen werden kann. Mit Blick auf zahlreiche Modernisierungsankündigungen aus der letzten Legislaturperiode und deren tatsächliche Umsetzung

¹ Auffällig ist in diesem Zusammenhang die Fülle an geplanten, weiterzuführenden oder auszubauenden Zentren, Paketen und Kommissionen: Nationales Forschungskonsortium künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen; Zentrum für künstliche Intelligenz mit Frankreich; Digitalpakt Schule; Nationaler Bildungsrat; Berufsbildungspakt; Nationale Weiterbildungsstrategie; Enquetekommission „Stärkung der beruflichen Bildung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs“; Initiative Berufsbildung 4.0; Allianz für Aus- und Weiterbildung; Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“; Konzertierte Aktion Pflege; Kommission zur Entwicklung von Vorschlägen für ein modernes Vergütungssystem; Fachkommission Integration/Zuwanderung, Kommission Fluchtursachen; Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“; Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“.

ist die Sorge nicht unbegründet, dass weitere Zeitverluste durch fehlende Zielvorgaben und Vollzugsdefizite im föderal verflochtenen Alltag drohen.

Die Gesamtbeurteilung der ökonomischen Langfristeffekte der geplanten Koalition wird auch davon abhängen, welche fiskalischen Folgewirkungen von den im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen ausgehen werden. Mit einem Gesamtvolumen von Mehrausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von rund 91,5 Mrd. Euro verbleibt für Bund, Länder und Sozialversicherungen unter Berücksichtigung von Mehreinnahmen ein Finanzierungsbedarf von 88,5 Milliarden Euro. Hinzu kommen mögliche Kosten, wenn die Finanzierung des Breitbandausbaus und des Digitalpakt Schulen durch die Versteigerung der 5G-Lizenzen nicht gedeckt werden kann. Allein für diese beiden Posten sind gut 15 Mrd. Euro angesetzt, teilweise erst für die nächste Legislaturperiode.

Selbst bei vorsichtigen Annahmen liegen die nicht durch Mehreinnahmen gedeckten Finanzierungswünsche des Koalitionsvertrags allein für den Bund mit 65,9 Mrd. Euro deutlich über dem Tableau der prioritären Maßnahmen in Höhe von 46 Mrd. Euro². Diese Summe wird als Finanzierungsspielraum des Bundeshaushalts angenommen, wobei ein ausgeglichener Haushalt im Konjunkturzyklus nicht der Wirkung der automatischen Stabilisatoren entgegenstehen soll (Deutsche Bundesbank 2018, 62). Haushaltsüberschüsse sind angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung stabilisierungspolitisch angemessen. Der Koalitionsvertrag bedeutet jedoch allein für den Bund bis 2021 eine strukturelle Unterdeckung des Haushalts in Höhe von mindestens 20 Mrd. Euro.

Der zeitliche Verlauf der Ausgaben begründet zudem die Vermutung, dass die Ausgaben verstärkt in den Jahren 2020 und 2021 anfallen, vor allem für den Abbau des Solidaritätszuschlags, die Erhöhung des Kindergeldes, den Kita-Ausbau, die Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus und die Verkehrsinvestitionen. Damit wird ein Ausgabenüberhang zum Ende der Legislaturperiode aufgebaut, sodass im Jahr 2021 der Haushaltsspielraum aufgebraucht und ein Defizit von rund 20 Mrd. Euro aufgelaufen sein wird. Im Jahr 2021 könnten dann die Ausgaben allein des Bundes rund 37 Mrd. Euro über den Einnahmen liegen. Die Folgewirkungen der Beschlüsse für die Sozialversicherungen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Unsicher ist schließlich auch, inwiefern von dem Vertrag ein investiver Impuls ausgeht oder wie stark die geplanten Maßnahmen eher konsumtiv wirken. Aus der reinen Aufteilung der prioritären Maßnahmen auf einzelne Politikfelder allein ist eine solche Zuordnung noch nicht abschließend möglich. Die Beschlüsse im Bereich von Rente und Sozialversicherungen machen aber in jedem Fall das Erreichen eines Übergewichts von investiv-zukunftsbezogenen gegenüber konsumtiv-gegenwartsbezogenen Staatsausgaben deutlich schwieriger als sachlich erforderlich und angemessen. Angesichts des insbesondere zum Ende der Legislaturperiode stark steigenden Ausgabenniveaus und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sowie eines möglichen Zinsanstiegs gerät dadurch die Solidität der öffentlichen Finanzen mit Blick auf das kommende Jahrzehnt in Gefahr.

² Diese gesamtfiskalische Abschätzung ist bewusst vorsichtig und verzichtet auf eine Quantifizierung absehbarer Belastungen in den Sozialversicherungen jenseits des Jahres 2021. Auf absehbare Unterdeckungen in einzelnen Ausgabenposten wird nur im Text verwiesen, sie finden aber keinen Eingang in das Finanzierungstableau. Daher finden sich dort in einer ganzen Reihe von Fällen Platzhalter in Form eines „?“ für angekündigte Maßnahmen, die aber im Vertrag so unspezifisch dargelegt sind, dass auf eine seriöse Quantifizierung verzichtet wird.

2 Die Politikbereiche im Einzelnen

2.1 Familie und Kinder

Familien mit Kindern zählen zu der Bevölkerungsgruppe, die am stärksten von den geplanten Maßnahmen profitieren. Denn während die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei der Arbeitslosenversicherung noch alle Arbeitnehmer-Haushalte entlastet, werden arbeitende Familien mit Kindern durch die Erhöhung des Kindergeldes, die geplante Einführung des Baukindergeldes, die stufenweise Rückführung des Soli für etwa 90 Prozent der Einkommensbezieher und die geplante Anhebung der Geringfügigkeitsgrenzen darüber hinaus deutlich unterstützt. Auch die geplante Überprüfung der Abstimmung von Kinderzuschlag, Wohngeld, Kinderunterhalt und Unterhaltsvorschuss ist zur Vermeidung von Sprungstellen bei der Einkommensanrechnung zu begrüßen. Die geplante Gebührenfreiheit für Kinder in Kindertageseinrichtungen bis 2021 ist ebenso unterstützenswert wie der geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter bis 2025.

Kindergeld: Insgesamt wird geplant, das Kindergeld bis zum Ende der Legislaturperiode schrittweise um dann 25 Euro pro Monat zu erhöhen und den Kinderfreibetrag entsprechend zu erhöhen. Für den Bund bedeutet dies eine finanzielle Belastung für die kommende Legislaturperiode in Höhe von 3,5 Mrd. Euro. Untersuchungen des IW zur Familienfreundlichkeit Deutschlands im internationalen Vergleich zeigen, dass bei der finanziellen Förderung von Familien Deutschland bereits heute sehr gut abschneidet. Auch Evaluationsergebnisse zur familienpolitischen Förderkulisse zeigen, dass andere Bereiche der familienpolitischen Förderkulisse größere positive Effekte für das Wohlergehen von Familien bewirken können. Gegenüber der Erhöhung des Kindergeldes wäre daher ein stärkerer Ausbau von Qualität und Quantität der frühkindlichen Infrastruktur (Kindertagesstätten) wünschenswert.

Kinderzuschlag: Eine Erhöhung des Kinderzuschlags ist sinnvoll. Ob das Problem gelöst werden kann, dass für den Kinderzuschlag die Jugendämter zuständig sind und damit eine andere Stelle als für die Grundsicherung, ist allerdings fraglich. Diese Friktion führt dazu, dass der Zuschlag auch bei Eltern, die zu wenig verdienen und Anspruch auf Hartz IV haben, abgelehnt wird, auch wenn diese gar keine Grundsicherung beziehen, wobei auch noch unterschiedliche Stellen das Einkommen prüfen.

Insgesamt werden im Bereich Familien für Kindergeld und Kinderzuschlag rund 4,5 Mrd. Euro in der kommenden Legislaturperiode verausgabt. Zumindest der Teil der Erhöhung des Kindergeldes, der nicht zur Sicherung des Existenzminimum analog zum Kinderfreibetrag geboten ist, könnte in eine weitere Stärkung der Infrastruktur für Kinder (Kindertagesstätten) investiert werden.

2.2 Bildung und Forschung

Hochschulen: Die Verstetigung der Bundesmittel des Hochschulpakts auf Grundlage des neu geschaffenen Art. 91b GG ist positiv zu bewerten. Die Mittel stellen eine wichtige Basis der

Hochschulfinanzierung dar und sollten daher dauerhaft gesichert werden. Auch die Fortführung des Pakts für Forschung und Innovation sowie die Weiterentwicklung der High-Tech-Strategie weisen grundsätzlich in die richtige Richtung.

FuE-Ziel 3,5 Prozent: Die Formulierung des 3,5 Prozent-Ziels ist positiv zu bewerten. FuE-Ausgaben in Höhe von 3,5 Prozent am BIP können helfen, in einem immer intensiver werdenden Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationswettbewerb weiter zur internationalen Spitze aufzuschließen. Der Bund will dazu auch den Anteil an Forschung erhöhen und die regionale Forschungsförderung stärken. Ein wichtiger Baustein hierfür ist die steuerliche FuE-Förderung. Als Anteil des Bundes für Forschung am Erreichen des 3,5 Prozent-Ziels wurden 2,0 Mrd. Euro für die Legislaturperiode 2018-2021 veranschlagt. Da aktuell etwa 3 Prozent des BIP für Forschung ausgegeben werden, müssten die Ausgaben um etwa ein Sechstel erhöht werden und mit dem nominalen BIP mitwachsen. Der Bund trägt rund 15 Prozent der Forschungsausgaben in Deutschland. Allein eine Erhöhung der jährlichen Ausgaben um ein Sechstel bedeutet für den Bund eine jährliche Erhöhung der Forschungsausgaben in Höhe von 2,3 Mrd. Euro. In ähnlicher Größenordnung müssten dazu die Länder ihre Forschungsausgaben erhöhen. Die 2,0 Mrd. Euro für den Gesamtzeitraum 2018-2021 scheinen damit zu gering bemessen zu sein oder der Abstieg der Forschungsausgaben soll in größerem Umfang erst nach der Legislaturperiode stattfinden.

Steuerliche Förderung von Forschung für KMU und von Investitionen von Unternehmen in die Digitalisierung: Um das 3,5 Prozent-Ziel zu erreichen, muss insbesondere die Forschungsleistung in bislang noch innovationsschwachen Wirtschaftsräumen deutlich gesteigert werden. Positiv zu bewerten ist, dass der Staat seine Zurückhaltung bei der Förderung unternehmerischer FuE ablegen und eine verbindliche und langfristig ausgerichtete steuerliche FuE-Förderung einführen will. Hierzu müssten allerdings explizit Hinweise zu den fiskalischen Kosten getroffen werden, die im Koalitionsvertrag fehlen.

Ausbau KITA und Abschaffung KITA-Gebühren: Zum jüngst beschlossenen Ausbau von 100.000 KITA-Plätzen sollten weitere 100.000 Plätze für unter 3-jährige Kinder geschaffen werden. Dazu sollte die Qualität an KITAs erhöht werden. Insgesamt sind für die Maßnahmen nach der Ausbauphase nach Berechnungen des IW jährlich rund 5,0 Mrd. Euro zusätzlich notwendig. Für die Abschaffung der Gebühren und die Stärkung der Qualität der KITAs plant die Regierung 3,5 Mrd. Euro ein. Die Maßnahmen werden eher am Ende der Legislaturperiode zahlungswirksam. Vor allem die generelle Abschaffung der KITA-Gebühren ist zu depriorisieren, um genügend Mittel für die Stärkung der Qualität und den weiteren Ausbau von KITA-Plätzen einsetzen zu können. Eine Vereinheitlichung der sozialverträglich gestalteten KITA-Gebühren wäre jedoch zu begrüßen.

Rechtsanspruch Ganztagsgrundschule, Ausbau Ganztagschule: Dieser Punkt ist grundsätzlich zu begrüßen. Nach Berechnungen des IW entstehen für die öffentliche Hand jährliche Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro für 330.000 zusätzliche Ganztagsplätze. Durch die Ganztagsplätze verbessert sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Integration und Bildung der Kinder werden gefördert. Allein durch die Vereinbarkeitsrendite entstehen jährliche Mehreinnahmen der öffentlichen Hand in Höhe von 2,1 Mrd. Euro. Dazu kommen langfristige Wachstums- und Fiscaleffekte durch eine Bildungs- und Integrationsrendite, die jedoch erst weit nach der Legisla-

turperiode wirksam werden. Die von der Regierung veranschlagten 2 Mrd. Euro für die laufende Legislaturperiode sind realistisch, da der Ausbau des Ganztags erst nach und nach umgesetzt werden kann. Zu prüfen ist jedoch, ob für die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs das Sozialgesetzbuch (SGB) VIII den optimalen Rahmen dafür bietet.

Stärkung der Berufsorientierung: An allen allgemeinbildenden Schulen soll die Berufsorientierung qualitativ gestärkt und intensiviert werden. Dies ist positiv zu bewerten, da insbesondere an Gymnasien hier noch großer Nachholbedarf besteht. Auch die Ausweitung von Jugendberufsagenturen ist zu begrüßen.

Nationaler Bildungsrat: Ein Nationaler Bildungsrat kann über gemeinsame Bildungsstandards zu mehr Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungssystem führen und die Mobilität innerhalb des Bildungssystems erhöhen. Positive Effekte entstünden vor allem dann, wenn eine gemeinsame Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden könnte und diese auf empirisch fundierten Erkenntnissen basiert.

Investitionen in Bildungsinfrastruktur: Die Änderung Art. 104c GG ist grundsätzlich zu begrüßen. Positiv ist, dass der von der letzten Bundesregierung angedachte Digitalpakt mit einem Gesamtbetrag von 5 Mrd. Euro in den kommenden Jahren umgesetzt wird, von denen 3,5 Mrd. Euro auf diese Legislaturperiode entfallen sollen. Finanziert werden sollen hiermit Investitionen in Schulsanierung, Ganztagsbetreuung, digitale Lernumgebungen und berufliche Schulen. Entscheidend für die Wirkung der Maßnahmen sind eine umfassende Lehreraus- und -fortbildung zum Einsatz digitaler Medien und Vermittlung digitaler Inhalte und Kompetenzen im Unterricht. Die Sicherung der Finanzierung über den Fonds hängt von der Höhe der Erlöse für die UMTS-Lizenzen ab. Fraglich ist, ob der Finanzrahmen für Investitionen der Schulsanierung und für die Einrichtung digitaler Lernwelten reichen wird. Sinnvoll wäre es, wie ursprünglich vorgesehen, für die berufliche Bildung eine Milliarde aus dem Investitionsvolumen vorzusehen.

Höhere Berufsbildung; Meister-/Aufstiegs-BAföG: Zu begrüßen ist, dass die Teilnahme an beruflicher Bildung finanziell stärker gefördert werden soll. Positiv ist der geplante Ausbau des Meister-BAföGs. Das Finanzvolumen von 1,0 Mrd. Euro für die kommende Legislaturperiode sollte wichtige Impulse zur Finanzierung von Lehrgangs- und Lebenshaltungskosten für die Aufstiegsfortbildung ermöglichen. Allerdings darf unter dem Begriff Höhere Berufsbildung keine zusätzliche Regulierung der beruflichen Weiterbildung erfolgen und auch keine Verzahnung mit anderen Bildungsgängen wie dem dualen Studium oder dem Berufsabitur erfolgen.

Mindestausbildungsvergütungen: Die Einführung ist abzulehnen. Eine Ausbildungsvergütung stellt keine Entlohnung für eine Arbeitsleistung dar. Denn bei Auszubildenden stehen nicht die produktiven Leistungen, sondern die Lernerfolge im Vordergrund. Zudem sind die Tarifparteien zuständig, um die Höhe von Ausbildungsvergütungen festzulegen. Für Unternehmen entstehen durch die Ausbildungsinvestition in Nachwuchskräfte Nettokosten, die durch höhere Vergütungen noch steigen. Zur individuellen Förderung stehen Unterhaltspflicht der Eltern, Kindergeld, Schüler-BAföG, die Berufsausbildungsbeihilfe und andere Sozialinstrumente wie das Wohngeld zur Verfügung. Eine Mindestausbildungsvergütung würde diejenigen Ausbildungsberufe, die eine unterdurchschnittliche Vergütung haben, weiter unter Druck setzen. Das Ausbildungsangebot dürfte sinken, Fachkräfteengpässe könnten sich in den betroffenen Berufen verstärken.



Zu begrüßen ist hingegen die Einführung einer Ausbildungsvergütung in Sozial- und Pflegeberufen in öffentlich stark regulierten Bereichen sowie die Abschaffung des Schulgelds. Hierdurch können diese Ausbildungswege finanziell deutlich attraktiver und zudem ihr Zugang analog zu dualen Ausbildungsberufen geöffnet werden.

Allianz für Aus- und Weiterbildung, Berufsbildungspakt, Nationale Weiterbildungsstrategie und Enquete-Kommission: Die Fortsetzung der Allianz für Aus- und Weiterbildung ist positiv zu bewerten, da durch sie zahlreiche Innovationen in der beruflichen Bildung wie etwa die Einstiegsqualifizierungen angestoßen wurden. In diesem Rahmen sollten auch die anderen Aktivitäten wie etwa die Partnerschaft für Fachkräfte möglichst gebündelt werden.

Kritisch im Bereich Bildung/Forschung ist anzumerken, dass eine Stärkung der MINT-Ausbildung sowie der beruflichen Bildung insgesamt vergleichsweise geringe Priorität im Koalitionsvertrag eingeräumt wird. Zur Stärkung der Innovationskraft ist die Verfügbarkeit von MINT-Kräften sowie von beruflich qualifizierten Fachkräften von zentraler Bedeutung, da hier bereits die größten Fachkräfteengpässe bestehen. Hierzu sind die Berufsorientierung, Praktikumsphasen von Schülern und Lehrern, MINT-Profile von Schulen, der Technikunterricht und die Versorgung mit MINT-Lehrern und Berufsschullehrern zu stärken. Bundesprogramme könnten hier stärkere Impulse setzen. Um die aus Sicht der Fachkräftesicherung besonders erfolgreiche Zuwanderung über die Hochschulen zu stärken, sollten zusätzliche Kapazitäten für Zuwanderer über das Bildungssystem geschaffen werden. Auch hier könnte der Bund Programme auflegen.

Zudem sollten die Optionen für die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten erweitert und mit mehr bilateralen Abkommen mit Herkunftsländern ausgeweitet werden. Zudem sollten berufliche Schulen als wichtige Partner der Ausbildungsbetriebe besser finanziell und personell ausgestattet werden; eine anteilige Finanzierung aus dem Digitalpakt reicht hier bei weitem nicht aus. Der im Koalitionsertrag beschriebene Berufsbildungspakt bleibt hier deutlich zu vage.

Fiskalische Effekte: Für den Bereich Bildung, Forschung und Hochschulen entstehen Ausgaben in Höhe von 9,5 Mrd. Euro (inklusive KITA). Dazu kommen Ausgaben für den Digitalpakt Schule, der durch einen Fonds finanziert werden soll. Fraglich ist, ob die Ausgaben zur Erreichung des 3,5 Prozent-Ziels für FuE inklusive der Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung im Koalitionsvertrag ausreichend beschrieben werden. Insgesamt wäre ein höherer Betrag zur Stärkung von Quantität und Qualität der Infrastruktur wünschenswert.

2.3 Digitalisierung

Der Koalitionsvertrag setzt wichtige Schwerpunkte und Impulse, um in den nächsten Jahren die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Digitalisierung und damit für eine erfolgreiche deutsche Wirtschaft zu schaffen. Allerdings enthält der Vertrag auch zahlreiche Vorhaben und Maßnahmen, die zwar vielversprechend klingen, aber unvollständig sind, beziehungsweise bei denen nicht im Detail klar ist, was wie umgesetzt werden soll. Der Interpretationsspielraum ist teilweise erheblich. Damit ist auch weitgehend unklar, welche Kosten mit den Maßnahmen einhergehen könnten.

Breitbandausbau: Die Voraussetzung, um alle Unternehmen und alle Bürger an der Digitalisierung teilhaben zu lassen, ist flächendeckendes schnelles Internet. Der Breitbandausbau gehört

laut der Großen Koalition zu den Vorhaben mit „höchster Priorität“. Bis 2025 soll es ein flächendeckendes Gigabit-Netz geben. Dazu soll ein Netzinfrastrukturwechsel hin zur Glasfaser und speziell für den Mobilfunkbereich ein Ausbau des 5G-Netzes erfolgen. 10 bis 12 Mrd. Euro sollen aus öffentlichen Mitteln, dem „Gigabitinvestitionsfond“, und vor allem aus der Versteigerung der UMTS- und 5G-Lizenzen kommen. Zugleich sollen die zu vergebenden 5G-Lizenzen aber mit Ausbaupflichtungen verknüpft werden. Das macht die 5G-Lizenzen weniger attraktiv für die Unternehmen und senkt die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Versteigerung hohe Erlöse erzielt. Der Finanzierungsplan ist dementsprechend sehr unbestimmt, ebenso der Fahrplan bis zur tatsächlichen Umsetzung bis 2025. Das ist vor allem vor dem Hintergrund kritisch, dass der Breitbandausbau bereits in der vergangenen Legislaturperiode schleppend voranging, gehemmt durch diffuse Umsetzungsziele und den marktgetriebenen Ansatz, bei dem es für Telekommunikationsunternehmen weiterhin unattraktiv ist, den Ausbau in ländlichen Regionen voranzutreiben. Kritisch ist auch der neu aufgeworfene Rechtsanspruch auf schnelles Internet, da völlig unklar ist, wie dieser aussehen soll und ob er sich an einzelne Telekommunikationsunternehmen oder an den Staat selbst richtet.

Digitale Bildung: Neben der Infrastruktur ist eine weitere Voraussetzung für die digitale Teilhabe aller der deutliche Ausbau der digitalen Bildung. Das hat auch die Große Koalition erkannt und legt einen entsprechenden Schwerpunkt. Die Bereitstellung von Fördergeldern in Höhe von 5 Mrd. Euro im Rahmen des Digitalpakts ist begrüßenswert, bezieht sich aber nur auf die IT-Infrastruktur und erforderliche Technologien (vgl. Kapitel 2.2). Die Förderung von Open Educational Resources und die Lockerung des Kooperationsverbots im Rahmen des Digitalpakts, um eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technologie durch Bundesmittel zu ermöglichen, sind wichtige Schritte, die die digitale Kompetenz aller Menschen vom Kindes- bis zum Rentenalter erhöhen sollen. Besondere Bedeutung kommt der geplanten nationalen Bildungsplattform mit Schnittstellen zu Lernplattformen und Cloud-Lösungen zu, die zu begrüßen ist. Hier besteht derzeit noch großer Bedarf bei der Entwicklung und Anwendung ausgereifter didaktische Konzepte und einer Stärkung der Medienkompetenz bei Lehrenden. Da hierfür keine finanziellen Eckdaten vorgelegt werden, ist zu erwarten, dass die finanziellen Ressourcen für den geplanten Kraftakt einer digitalen Bildungsoffensive bei weitem nicht ausreichen werden.

Digitale Verwaltung und Digitalagentur: Die Große Koalition bemüht sich um die Einrichtung einer bürgernahen und transparenten digitalen Verwaltung mit einem Bürgerportal, über das Verwaltungsvorgänge digital abgewickelt werden können. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung eGovernment gemacht und zu digital verwalteten Nationen wie Estland aufgeschlossen. Für Daten der öffentlichen Verwaltung soll sogar gelten, dass sie per Standardeinstellung „offen“ sind, das heißt einsehbar und einer wissenschaftlichen Analyse zugänglich. Damit soll Deutschland Vorreiter im Bereich Open Data werden. Allerdings gibt es für diese Vorhaben noch keinen konkreten Fahrplan und damit kein Umsetzungsziel oder eine Kostenabschätzung. Durch die föderale Organisation dürfte es sehr aufwendig werden, die Verwaltung - gerade auf kommunaler Ebene - digitaler zu machen. Obwohl die Koalitionsparteien ursprünglich ein eigenes Digitalressort schaffen wollten, ist im Koalitionsvertrag nur von einer Digitalagentur die Rede. Zumindest eine Prüfung einer federführend zuständigen oder koordinierenden Stelle wäre angemessen gewesen. Welche Kosten eine Digitalagentur mit sich führt, ist nicht abschätzbar.

Datenschutz und IT-Sicherheit: Allgemein soll die Datensouveränität der Bürger gestärkt werden, was ebenfalls eine Voraussetzung für die digitale Teilhabe ist. Die Große Koalition will sich für mehr Transparenz sowie „Privacy by Default“ und „Privacy by Design“ auf Seiten der Anbieter einsetzen. Neben dem Datenschutz muss sich gerade im Bereich der IT-Sicherheit viel tun. IT-Sicherheit ist der „Anschallgurt“ der digitalen Gesellschaft. Der Koalitionsvertrag sieht dafür vor, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) besser auszustatten und seine Rolle im Bereich des Verbraucherschutzes zu stärken. Einen Investitionsrahmen gibt es dafür jedoch nicht.

2.4 Zuwanderung und Integration

Positiv ist der Plan für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu bewerten. Dieses soll sich am bestehenden Fachkräftebedarf in Deutschland orientieren und bestehende Regelungen zusammenzufassen, sowie transparenter und effizienter gestalten. Bei der intendierten Begrenzung der Zuwanderung ist diese Erwerbsmigration explizit ausgeschlossen. Es fehlen allerdings konkrete Vorschläge zur Vereinfachung der Verfahren im Zuwanderungsrecht, zur Verbesserung der Prozesse, zur Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und zur auskömmlichen Ausstattung von Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen. Das Bekenntnis zur eAkte in der öffentlichen Verwaltung muss sich auch hierauf beziehen.

Die Kriterien, die für den Zuzug nach Deutschland aufgestellt werden, könnten als Einführung eines Punktesystems verstanden werden. Ein Teil der Kriterien stellt aber bereits den Status quo der Voraussetzungen für die Erwerbsmigration nach geltendem Recht dar. Positiv ist zu bewerten, dass neben Hochschulabsolventen auch Fachkräfte mit Berufsausbildung oder einschlägiger Berufserfahrung als Zielgruppen definiert werden. In diesem Zusammenhang zu begrüßen ist das Ziel der Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens bei der Gleichwertigkeitsprüfung für ausländische Abschlüsse, das jedoch deutlich zu vage formuliert wurde. Hier liegen allerdings nach wie vor die größten Probleme bei Berufen in Länderzuständigkeit. Die Vorrangprüfung wurde bereits für Hochqualifizierte und beruflich Qualifizierte in Engpassberufen weitgehend abgeschafft. Die Verknüpfung der Vorrangprüfung mit der regionalen Arbeitsmarktsituation schafft mehr Bürokratie und ist mit Planungsunsicherheit für Unternehmen verbunden.

Im Bereich der Fluchtmigration ist das Ziel zu begrüßen, Fluchtursachen zu bekämpfen und damit einen Orientierungsrahmen von 180.000 bis 220.000 Flüchtlingen (netto, bei Berücksichtigung von Rückwanderern) zu erreichen. Die Fluchtursachen allerdings so effektiv zu bekämpfen, dass diese Zielmarke zu sichern ist, erscheint sehr ambitioniert. Eine Regelung zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ist im Grundsatz zwar ebenfalls zu begrüßen, bei einer Einschränkung auf 1.000 Personen pro Monat ist jedoch wichtig, dass die Auswahl der nachziehenden Personen und die Anwendung der Härtefallregelung nach handhabbaren Kriterien erfolgt, ethisch und grundgesetzlich vertretbar ist.

Zu begrüßen sind die geplanten zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (ANKER), in denen BAMF, BA, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten. In den ANKER-Einrichtungen sollen Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung und gegebenenfalls Rückführung stattfinden. Dies kann die Effizienz der Verfahren erhöhen

und sorgt für zeitnahe Entscheidungen, schnellere Klarheit und mehr Transparenz. Wichtig ist aber, dass Geflüchtete nicht zu lange in zentralen Einrichtungen verbleiben, da eine dezentrale Unterbringung ihre Integrationsperspektive verbessert.

Zum Thema Integration könnte der Koalitionsvertrag deutlich stärker in die Tiefe gehen. So sollten beispielsweise alle Flüchtlinge, die nicht aus sicheren Herkunftsländern stammen, schnell Zugang zu Integrationskursen bekommen. Integrations- und Sprachkurse sollten nicht nur stärker nach Vorkenntnissen differenziert, sondern individueller zugeschnitten und systematisch mit digitalen Modulen und Lernfortschrittskontrollen (blended learning) versehen werden. Ausführungen zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen oder von Beschäftigungsverhältnissen Geflüchteter etwa durch begleitende berufsbezogene Sprachförderung oder Mentoren sowie zum Ausbau von Ausbildungsengagement und der Vermittlung von Teilqualifikationen finden sich nicht im Koalitionsvertrag. Es ist aber zu begrüßen, dass die Leistungen des Bundes an die Länder und Kommunen im bisherigen Umfang fortgeführt, dabei aber effizienter ausgerichtet werden sollen.

Fiskalische Effekte: Direkte fiskalische Effekte im Bereich Zuwanderung und Integration entstehen für zusätzliche Integrationsmaßnahmen und die Umsetzung in Aufnahmeeinrichtungen. Hierzu werden keine Kosten im Koalitionsvertrag ausgewiesen. Im Vergleich zu den anderen Politikmaßnahmen dürfte diese jedoch vernachlässigbar sein, da keine größeren Maßnahmen zur Stärkung der Integration geplant werden. Dieses ist jedoch aufgrund möglicher Folgekosten einer nicht optimalen Integration zu kritisieren.

2.5 Arbeitsmarkt

Die potenziellen Koalitionspartner bekennen sich zu dem Ziel Vollbeschäftigung. Das ist zu begrüßen und erkennt an, dass Beschäftigung ein zentraler Parameter für das individuelle Wohlergehen, die Teilhabemöglichkeiten des Einzelnen, aber auch für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt darstellt. Gleichwohl muss das Urteil, ob die avisierten Maßnahmen dem Ziel dienen, Beschäftigungsperspektiven für Arbeitsmarkteinsteiger und -rückkehrer sowie für bereits beschäftigte Personen zu erhalten oder zu verbessern, gemischt ausfallen.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Beschränkungen bei der Möglichkeit, Arbeitsverträge zu befristen, kontraproduktiv. Die Prominenz der Neuregelungen in den Koalitionsverhandlungen ist durch die empirische Evidenz nicht gedeckt. Befristete Beschäftigungsverhältnisse haben sich zwar als betriebliches Flexibilisierungsinstrument etabliert und auch bewährt, ihr Verbreitungsgrad und die Dynamik der Verbreitung sprechen allerdings nicht für einen Handlungsbedarf, der langfristig weitreichende negative Konsequenzen auf die Beschäftigungsdynamik erwarten lässt.

Dies gilt insbesondere für die Quotenregelung bei den sachgrundlosen Befristungen, der zufolge in Unternehmen mit mehr als 75 Mitarbeitern keine sachgrundlose Befristung bei einer Neueinstellung mehr zulässig sein soll, wenn bereits 2,5 Prozent der Belegschaft sachgrundlos beschäftigt sind. Wenn zum Beispiel ein Unternehmen mit 75 Beschäftigten drei Neueinstellungen plant, können maximal zwei davon befristet erfolgen, die dritte muss unbefristet erfolgen. Dabei wird bereits vorausgesetzt, dass bis dahin kein bereits laufendes Beschäftigungs-

verhältnis sachgrundlos befristet ist. Der „Versicherungscharakter“ der Befristung von Arbeitsverhältnissen wird für die Unternehmen eingeschränkt, wodurch in einem volatilen wirtschaftlichen Umfeld die Einstellungsbereitschaft der Betriebe geringer ausfallen kann. Auf lange Sicht wird damit auch der Personalaufbau bei unbefristeter Beschäftigung behindert, da ein großer Teil der sachgrundlos befristeten Neueinstellungen in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis mündet. Zudem ist die verkürzte Dauer (18 statt 24 Monate) und nur einmalige Verlängerungsoption bei sachgrundlosen Befristungen eine zusätzliche Beschränkung, deren beschäftigungsfeindliche Wirkung jedoch niedriger einzuschätzen ist als jene der Quotenregelung.

Nach ersten Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind derzeit rund 400.000 Beschäftigungsverhältnisse von einer solchen Neuregelung betroffen (Hohendanner, 2018). Es bleibt noch abzuwarten, in welchem Umfang diese in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis umgewandelt werden. Die derzeit günstige Konjunkturlage könnte den potenziellen negativen Beschäftigungseffekt in kurzer Frist abmildern. Es muss aber damit gerechnet werden, dass der weitere Beschäftigungsaufbau, der gerade für die nachhaltige Arbeitsmarktintegration der Langzeitarbeitslosen, aber auch für Flüchtlinge mit Bleiberecht erforderlich ist, merklich gebremst wird.

Es kommt hinzu, dass durch die Anrechnung der Entleiheinsatzzeiten bei Befristungen gegebenenfalls auch die Übernahme durch den Entleihbetrieb erschwert wird, wenn dieser zunächst in ein (sachgrundlos) befristetes Beschäftigungsverhältnis gemündet wäre. Offen ist auch, ob die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen in der Zeitarbeitsbranche, die gerade für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt eine wichtige arbeitsmarktpolitische Integrationsfunktion ausüben, in besonderer Weise von der Einschränkung der sachgrundlosen Befristung getroffen wird. Die potenzielle Nebenwirkung auf die Zeitarbeitsbranche sollte bei der geplanten Evaluierung der Neuregelungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz berücksichtigt werden.

Die zusätzlichen Beschränkungen im Bereich der Sachgrundbefristungen werden zwar langfristig einer dauerhaften Verkettung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, die insbesondere im öffentlichen Dienst anzutreffen ist, entgegenstehen, wodurch das politische Ziel erreicht wird. Allerdings werden die Regelungen zu erheblichen Verwerfungen im Bestand der Sachgrundbefristungen führen, wenn der jeweilige aktuelle Sachgrund ausläuft. Die Betroffenen verlieren ihren Arbeitsplatz, die Organisationen müssen qualifizierte und eingearbeitete Beschäftigte durch andere Beschäftigte ersetzen. Die Fluktuationsrate besonders im öffentlichen Dienst könnte daher langfristig höher liegen.

Auch die geplante Neuregelung bei Arbeit auf Abruf bedeutet eine Einschränkung der Flexibilität, die für eine effiziente Allokation von Arbeit bei einem kurzfristig hochvolatilen Arbeitsanfall erforderlich ist. Von den angekündigten Neuregelungen dürften vor allem das Gastgewerbe sowie das Gesundheits- und Sozialwesen betroffen sein, wo ein Einsatzschwerpunkt dieser Arbeitsform anzutreffen ist. Immerhin wurde auf eine Ausweitung der Ankündigungsfrist verzichtet. Die vorgesehene maximale Bandbreite der Arbeit auf Abruf erhöht für die Beschäftigtenseite grundsätzlich die Vorhersehbarkeit ihres Arbeitseinsatzes. Arbeitgeber werden in Zukunft verstärkt darauf achten müssen, die wöchentliche Arbeitszeit vertraglich auf ein erreichbares Zielniveau festzulegen, um nicht unter die gesetzliche Rückfallklausel zu fallen.

Auch das avisierte Recht auf befristete Teilzeit geht an den Anforderungen der Unternehmen an einen flexiblen, gleichwohl planbaren Arbeitseinsatz vorbei. Dies gilt besonders für kleine und mittlere Unternehmen oberhalb der Schwellenwerte und vor dem Hintergrund der Einschränkungen bei der sachgrundlosen Befristung. Immerhin gab es gegenüber vorherigen Entwürfen eine Entschärfung dadurch, dass kein Anspruch auf Modifikation der Arbeitszeit während einer laufenden Erfüllungsphase besteht und eine Karenzzeit für die erneute Inanspruchnahme gelten soll. Die Regelung bleibt allerdings überflüssig. Zudem werden mit der Neufassung weitere Schwellenwerte definiert, die auf Unternehmensseite im Zusammenhang mit arbeitsrechtlichen Aspekten zu beachten sind.

Ob die avisierte Tariföffnungsklausel im Arbeitszeitgesetz, die Experimentierräume ermöglichen soll, die oben aufgeführten Einschränkungen der betrieblichen Flexibilität zu kompensieren, bleibt offen. Gleichwohl ist diese Vereinbarung ein ermutigendes Signal, durch eine Modifikation des Rechtsrahmens die Chancen der Digitalisierung für eine Transformation der Arbeitswelt nutzen zu können, ohne potenzielle Risiken auszublenden. Es bleibt ferner abzuwarten, ob im Zusammenhang mit den Experimentierräumen auch Abreden über kürzere Ruhezeiten getroffen werden können.

Das angekündigte Integrationsprogramm für 150.000 Langzeitarbeitslose, das mit 4 Mrd. Euro von 2018 bis 2021 zu Buche schlagen wird, erkennt den dringenden Handlungsbedarf bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit an. Die besondere Betonung von Lohnkostenzuschüssen lässt vermuten, dass bei der Maßnahmenimplementierung die Ergebnisse der vorliegenden Evaluationsforschung Beachtung finden sollen. Das Programm erfordert gleichwohl eine kritische Begleitung, da die langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht explizit als Ziel ausgewiesen wird. Stattdessen wird der allgemeinere Begriff „Teilhabe“ verwendet. Kritisch ist in diesem Zusammenhang die starke Betonung des sozialen Arbeitsmarktes. Zudem wird kein besonderer Fokus auf erforderliche zusätzliche Aktivierungsanstrengung im SGBII-Bezug gelegt. Bei der Verwendung von Lohnkostenzuschüssen ist daher auf Mitnahmeeffekte und Ineffizienzen (Vermittlungen in den sozialen Arbeitsmarkt) zu achten. Wenn der Schwerpunkt auf den sozialen Arbeitsmarkt gelegt wird, läuft die Regelung auf die (wirkungslosen) öffentlich geförderte Beschäftigung hinaus. Vor allem der PAT kann hier problematisch werden.

Eine Nationale Weiterbildungsstrategie inklusive eines Rechts auf Weiterbildungsberatung erfordert eine kritische Begleitung. Das Recht auf Weiterbildungsberatung ist voraussichtlich wenig wirksam, könnte aber einen Einstieg in eine „Arbeitsversicherung“ bedeuten. Wenn nach drei Monaten Arbeitslosigkeit die Beschäftigungsfähigkeit gefördert werden soll, ist dies per se nicht negativ zu bewerten. Am Ende ist die Bewertung von der konkreten Ausgestaltung abhängig, weil diese Maßnahmen auch einen potenziellen Einstieg in das „Arbeitslosengeld Q“ nach sich ziehen kann.

Das Ziel einer Stärkung der Aktivitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist vor dem Hintergrund des demografischen und digitalen Wandels zu begrüßen. Das Primat muss gleichwohl eine arbeitsplatznahe berufliche Weiterbildung sein, bei der Kosten und Erträge dieser Investition in einem angemessenen Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzuteilen sind. Was „angemessen“ im konkreten Kontext bedeutet, obliegt den betrieblichen Akteuren beziehungsweise den Sozialpartnern. Die Schaffung von finanziellen Anreizen für Wei-

terbildung in Kombination mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten könnte den Ruf nach einem Weiterbildungsanspruch und nach Umgestaltung der Bundesagentur in eine Qualifizierungsagentur nach sich ziehen.

Die geplanten Veränderungen im Bereich Mitbestimmung sind kritisch zu bewerten, erscheinen aber gegenüber den Einschränkungen bei der betrieblichen Flexibilität relativ geringe Folgewirkungen zu haben. Das avisierte Initiativrecht des Betriebsrates bei Weiterbildungsfragen kann zu einer Erhöhung der direkten Kosten der Mitbestimmung führen (Entschädigung des ggf. einzuschaltenden Moderators). Die Ausdehnung des vereinfachten Wahlverfahrens ist unnötig, vermutlich ist es aber auch folgenlos, weil bereits die Einführung des vereinfachten Wahlverfahrens im Zuge der Reform 2001 zu keiner erhöhten Gründungsintensität bei Betriebsräten geführt hat. Eine zusätzliche Absicherung der deutschen Mitbestimmung bei Verlagerungsentscheidungen ist unnötig, weil die geltenden Regelungen entsprechende Vorgaben machen.

Die avisierten Modelle für Familienzeit sind kritisch zu hinterfragen. Die bislang vorgebrachten Vorschläge implizieren alle eine Subventionierung von Arbeitszeitreduzierungen, die bei einer hohen Rate der tatsächlichen Inanspruchnahme besonders im industriellen Bereich vorhandene Fachkräfteengpässe verschärfen könnten und mit entsprechenden fiskalischen Folgekosten verbunden wären.

Auch die arbeitsmarktpolitisch relevanten Aspekte der Förderung gleichstellungspolitischer Ziele (Geschlechterquote und Entgelttransparenz) sind zunächst kritisch zu betrachten, weil verschärfte Meldepflichten und ein Begründungszwang im Zusammenhang mit Zielquoten eine Ausweitung bürokratischer Vorgaben impliziert, ohne die Ursachen für eine unterproportionale Repräsentanz von Frauen in Vorständen und nachgelagerten Führungspositionen zu berücksichtigen. Die Einrichtung einer Beschwerdestelle bei der Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes und der angekündigte Fokus der Evaluation lässt losgelöst von einer Ursachenanalyse Verschärfungsforderungen bezüglich des Entgelttransparenzgesetzes erwarten.

Fiskalische Effekte: Aus dem Koalitionsvertrag sind zwei Positionen ableitbar: Zum einen entstehen Mehrkosten für das Förderprogramm zur Integration von 150.000 Langzeitarbeitslosen, für das 4 Mrd. Euro in den Jahren 2018 bis 2021 eingeplant sind. Zum anderen impliziert die Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte eine jährliche Entlastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und damit Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung in Höhe von ca. 3,3 Mrd. Euro ab 2019.

2.6 Steuern und Haushalt

Dem Finanztableau im Koalitionsvertrag mit den prioritären Vorhaben sind Mehrausgaben von 36 Mrd. Euro und Mindereinnahmen von 10 Mrd. Euro zu entnehmen. Letztere beziehen sich ausschließlich auf den schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 durch Festsetzung einer Freigrenze. Dabei sollen 90 Prozent der Soli-Zahler vollständig von der Ergänzungsabgabe entlastet werden. Eine Freigrenze führt jedoch zu einem Fallbeileffekt oberhalb des Grenzwerts, das heißt, die Steuerbelastung eines zusätzlich verdienten Euro steigt überproportional stark an. Als eine weitere Folge würde der unternehmerische Anteil von Selbst-

ständigen, Personen- und Kapitalgesellschaften am Soli-Aufkommen auf rund 60 Prozent steigen, da diese vielfach nicht von der Freigrenze profitieren würden (Beznoska/Hentze, 2018a). Weitere Mindereinnahmen in gleicher Höhe sind mit Blick auf die nächste Legislaturperiode absehbar, wenn der Solidaritätszuschlag nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen vollständig abgeschafft werden sollte. Die Mehrausgaben verteilen sich auf verschiedene Politikbereiche. Zu den im Finanztableau bezifferten Ausgabenprojekten kommen der Breitbandausbau und der Digitalpakt Schule hinzu, wofür zusätzlich 15 bis 17 Mrd. Euro eingeplant sind. Die Finanzierung soll in erster Linie durch Erlöse aus der Versteigerung der 5G-Lizenzen erfolgen.

Nicht eingerechnet im Finanztableau des Koalitionsvertrags ist der vorgesehene Abbau der kalten Progression. Anders als noch im Sondierungsergebnis festgehalten, will die mögliche Koalition von Union und SPD nun doch die kalte Progression in dieser Legislaturperiode ausgleichen (CDU/CSU und SPD, 2018, 53). Wie in den vergangenen vier Jahren soll der Einkommensteuertarif auf Basis eines Steuerprogressionsberichts rückwirkend um die Inflation korrigiert werden. Da an der bestehenden Praxis festgehalten werden soll, unterliegt dieses Vorhaben keinem Finanzierungsvorbehalt. Mit dem Ausgleich der kalten Progression wird verhindert, dass der durchschnittliche Steuersatz steigt, wenn Löhne und Gehälter gemäß der Inflationsrate erhöht werden, das Realeinkommen also unverändert bleibt (Beznoska, 2016). Für die Steuerzahler bedeutet dies immerhin keine schleichende Erhöhung der Einkommensteuer, für den Staat führt dieser Plan jedoch zu Mindereinnahmen, die im Koalitionsvertrag noch nicht berücksichtigt sind. Denn in der bisherigen Finanzplanung des Bundes sind die Einnahmen aus der kalten Progression einkalkuliert.

Der Effekt der kalten Progression wird sich in den Jahren 2018 bis 2021 insgesamt auf schätzungsweise 36 Mrd. Euro belaufen. Der Anteil des Bundes an der Lohn- und Einkommensteuer beträgt 42,5 Prozent, somit entfallen gut 15 Mrd. Euro auf den Bund. Da der geplante Ausgleich der kalten Progression weiterhin erst rückwirkend erfolgen soll – das heißt, die Entlastung für die Inflation im Jahr 2018 wird im Tarif 2019 berücksichtigt –, verbucht der Staat die kalte Progression eines Jahres für sich. Der gesamtstaatliche Aufkommenseffekt, also die Entlastung der Steuerzahler, im Zeitraum 2018 bis 2021 wird daher lediglich 21 Mrd. Euro betragen, wovon 9 Mrd. Euro der Bund zu tragen hat (Beznoska/Hentze, 2018b). Dieser Betrag ist im Koalitionsvertrag nicht berücksichtigt.

Auch die vereinbarte Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung für kleine und mittlere Unternehmen erfordert Haushaltsmittel, die im Finanztableau noch ausreichend definiert sind. Der fiskalische Effekt schwankt je nach konkreter Ausgestaltung der Förderung (Ausgangspunkt Personal- und Auftragskosten) und mit der Abgrenzung kleiner und mittlerer Unternehmen. Deshalb wird der fiskalische Effekt in der IW-Schätzung nicht berücksichtigt.

Der Koalitionsvertrag sieht gleichzeitig Reformen vor, die zu einer Erhöhung der Einnahmehbasis führen könnten. Dazu zählt die Abschaffung der Abgeltungsteuer für Zinserträge, auch wenn aufgrund des geringen Zinsniveaus der Aufkommenseffekt verhältnismäßig gering sein wird. Weitere Pläne wie die zusätzliche Besteuerung der Digitalwirtschaft oder die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs bei Online-Plattformen könnten zu weiteren Einnahmen führen. Dies gilt auch für die bereits in der vergangenen Legislaturperiode vereinbarte Einführung einer Finanztransaktionsteuer auf europäischer Ebene. Bei der ebenfalls im Rahmen der Europäischen Union geplanten gemeinsamen konsolidierten Körperschafts-Bemessungsgrundlage

(GKKB) ist der Aufkommenseffekt offen. Aufgrund der Komplexität dieser Vorhaben ist eine Abschätzung der Umsetzung und damit der Aufkommenseffekte kaum möglich.

Fiskalische Effekte: Ausgangspunkt für die Bestimmung der fiskalischen Effekte ist das Finanztableau, in dem Haushaltsbelastungen in Höhe von 46 Mrd. Euro aufgeführt sind. Hinzu kommen die aus der Versteigerung der 5G-Lizenzen finanzierten Ausgaben für den Breitbandausbau und den Digitalpakt Schule in Höhe von 15 bis 17 Mrd. Euro. Durch Ausgleich der kalten Progression muss der Bund mit Mindereinnahmen in Höhe von schätzungsweise 9 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2021 rechnen. Durch Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinserträge könnten sich zusätzliche Einnahmen von ungefähr 1 Mrd. Euro pro Jahr ergeben, davon entfallen 44 Prozent auf den Bund.

2.7 Rente

Die Koalitionsvereinbarungen zum Thema Alterssicherung begründen zahlreiche Leistungsausweitungen mit dem Ziel, Altersarmut zu vermeiden und Lebensleistung anzuerkennen:

„Mütterrente II“: Nachdem bereits in der vergangenen Legislaturperiode die Anrechnung von Erziehungszeiten für Mütter (oder Väter), deren Kinder vor 1992 geboren sind, von einem auf zwei Jahre (= 2 Entgeltpunkte) erhöht worden ist, wollen Union und SPD im Fall einer Fortsetzung der Großen Koalition die Anrechnung der Kindererziehungszeiten nochmals um ein auf dann drei Jahre anheben, um eine Gleichbehandlung mit den Müttern/Vätern jüngerer Kinder zu erreichen, die bereits bis zu drei Entgeltpunkte pro Kind zugerechnet bekommen. Allerdings soll die „Mütterrente II“ auf Eltern beschränkt werden, die mindestens drei Kinder haben.

Mit dieser Regelung werden neue Ungleichbehandlungs-Tatbestände geschaffen, weil die rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung von der Kinderzahl abhängt. Außerdem vermag das Argument, damit einen Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut zu leisten, kaum zu überzeugen. Denn die Erhöhung des individuellen Rentenanspruchs um bis zu drei Entgeltpunkte würde die Brutto-Monatsrente einer westdeutschen Rentnerin/eines westdeutschen Rentners mit drei vor 1992 geborenen Kindern aktuell um 93,09 Euro erhöhen. In allen Fällen, in denen dieser oder je nach Kinderzahl ein höherer Betrag nicht ausreicht, die Grundsicherungsschwelle zu überschreiten, wirkt die „Mütterrente II“ nicht armutspräventiv. Umgekehrt profitieren aber Bezieher gesetzlicher Renten auch dann, wenn sie bereits vor einer Aufwertung ihrer Kindererziehungszeiten eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus beziehen und/oder über das Partnereinkommen sowie über Vermögen hinreichend abgesichert sind.

Fiskalischer Effekt: Geht man von den ersten Einschätzungen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aus, werden von der „Mütterrente II“ bis zu 2,8 Mio. Rentenbezieher profitieren. Anfänglich rechnet die GRV mit zusätzliche Aufwendungen in Höhe von 3,4 Mrd. Euro pro Jahr, die aber mit jeder folgenden Anpassung des aktuellen Rentenwerts steigen. Berücksichtigt man deshalb die Anpassungen, wie sie im aktuellen Rentenversicherungsbericht 2017 der Bundesregierung unterstellt wird, dann ergibt sich bei einer Einführung ab dem Jahr 2019 für den Zeitraum 2019 bis 2021 eine Zusatzlast von insgesamt 10,7 Mrd. Euro. Unterstellt man ferner, dass diese Summe analog zu der bisherigen Finanzierung der Rentenausgaben zu rund 30 Pro-

zent über den steuerfinanzierten Bundeszuschuss aufgebracht wird, dann belastet die „Mütterrente II“ in den Jahren 2019-2021 den Bundeshaushalt mit 3,2 Mrd. Euro und die Beitragszahler mit 7,5 Mrd. Euro.

„**Grundrente**“. Daneben planen Union und SPD eine Grundrente für Menschen, die ein Leben lang gearbeitet, Kinder erzogen und/oder Menschen gepflegt haben. Ihnen soll ein Alterseinkommen 10 Prozent über dem Grundsicherungsanspruch zugesichert werden. Voraussetzung ist der Nachweis von 35 Beitragsjahren oder anrechenbaren Beitragszeiten sowie eine Bedürftigkeitsprüfung nach dem Grundsicherungsrecht, wobei das selbstgenutzte Wohneigentum geschützt werden soll.

Ende 2016 bezogen nach Angaben der GRV rund 405.000 Altersrentner sowie weitere 187.500 Erwerbsminderungsrentner Grundsicherung. Unklar ist allerdings, wie viele Personen den vollen Grundsicherungsbedarf ausschöpfen oder als zweite Person im Haushalt einen geringeren Bedarf geltend machen können. Ebenso wenig ist bekannt, wie hoch der Anteil der Personen ist, die die erforderlichen Beitragszeiten aufweisen. Diese Informationen sind notwendig, um abschätzen zu können, wie hoch am Ende die Belastung für den Steuerzahler insgesamt ausfällt. Gleichwohl bleiben die Gesamtausgaben überschaubar, wie eine Modellrechnung zeigt: Wären all diese Grundsicherungsempfänger im Jahr 2016 gleichermaßen mit einer zusätzlichen Leistung von 100 Euro brutto pro Monat bedacht worden, hätte sich der Gesamtaufwand auf 711 Mio. Euro im Jahr belaufen.

Problematischer erscheint der Systembruch, der mit einer vorleistungsbezogenen Grundrente vollzogen wird. Denn die Grundsicherung tritt als Instrument zur materiellen Existenzsicherung immer dann ein, wenn eine Person bedürftig ist. Bedürftigkeit wird aber unabhängig von individuellen Vorleistungen festgestellt. Sobald sich jedoch die Höhe der Grundsicherungsleistung nach dem Erwerbsstatus oder anderer Vorleistung unterscheidet – das gilt auch, wenn sie „Grundrente“ genannt wird –, droht eine „Zwei-Klassen-Grundsicherung“, die Bedürftige benachteiligt, die zum Beispiel als Selbstständige erwerbstätig waren, ohne in die GRV einzuzahlen, oder aus anderen Gründen weniger als 35 Jahre anrechenbarer Beitragszeiten nachweisen können.

Verbesserte Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten: Die Große Koalition plant zudem eine schnellere und verbesserte Zurechnung von (virtuellen) Beitragszeiten bei der Berechnung von Erwerbsminderungsrenten. Der Text des Koalitionsvertrags lässt aber offen, ob die Verbesserungen lediglich auf die jährlich etwa 170.000 neu hinzukommenden Erwerbsminderungsrenten oder den gesamten Bestand von rund 1,7 Mio. Beziehern einer Erwerbsminderungsrente angewendet werden sollen (Angaben GRV).

Aus sozialpolitischen Erwägungen mag das Vorhaben begründet erscheinen, geht mit dem Erwerbsminderungsrisiko doch ein signifikant erhöhtes Armuts- beziehungsweise Altersarmutsrisiko einher. Weil sich die Zurechnungszeiten aber künftig an der gesetzlichen Regelaltersgrenze und deren Fortschreibung orientieren soll, in der Folge also Erwerbsminderungsrenten abschlagsfrei in eine reguläre Altersrente umgewandelt werden, droht die sozialpolitisch motivierte Unterstützung über das Ziel hinauszuschießen, sobald damit Erwerbsminderungsrentner besser gestellt werden als reguläre Altersrentner, die aus Alters- oder gesundheitlichen Gründen in den letzten Erwerbsjahren auf Teilzeit reduzieren oder freiwillig frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Doppelte Haltelinien Rentenniveau/Beitragssatz: Im Koalitionsvertrag findet sich der Vorschlag, zwei neue Haltelinien für die GRV einzuführen: Bis 2025 soll ein Sicherungsniveau von 48 Prozent nicht unterschritten und ein Beitragssatz von 20 Prozent nicht überschritten werden. Die weitere Entwicklung dieser Größen nach 2025 wird hingegen nicht weiter thematisiert. Im Folgenden werden drei mögliche Varianten für die Zeit nach 2025 vorgestellt: (1) die Rückkehr zum ursprünglichen Anpassungspfad dieser beiden Größen, (2) ein Einfrieren dieser Größen über 2025 hinaus und (3) die Berechnung eines neuen Anpassungspfads beginnend mit dem Niveau in 2025. Anhand eines Simulationsmodells kann gezeigt werden, dass die Varianten, die von dem ursprünglichen Anpassungspfad abweichen, zwar zu einem höheren Sicherungsniveau führen, gleichzeitig jedoch nur mit einem höheren Beitragssatz beziehungsweise mit zusätzlichen Steuermitteln finanziert werden können. Insbesondere wenn diese beiden Haltelinien über 2025 hinaus festgeschrieben werden, erhöht sich der Anteil der Bundesmittel an der Finanzierung der Rentenversicherung von gegenwärtig rund 30 Prozent auf über 37 Prozent in 2030. In allen Varianten wird die künftige Beitragszahlergeneration stärker belastet, als es unter Beibehaltung der gegenwärtigen Rentenanpassungsformel der Fall wäre (Kochskämper, 2018).

Damit würde sich die Politik jedoch zusätzlichem Druck aussetzen: Erstens muss sie relativ schnell eine Antwort darauf liefern, wie es nach 2025, also bereits in sieben Jahren, weitergehen soll. Zweitens besteht dann die Gefahr, dass sich die neu gesetzten Haltelinien gerade nicht auf den alten Anpassungspfad zurückführen lassen, da vermeintliche politische Zwänge dies nicht zulassen. Damit würden jedoch die höheren Belastungen für die künftigen Beitragszahler festgeschrieben. Drittens kann eine Verschlechterung der künftigen Arbeitsmarktsituation den Druck zusätzlich erhöhen und Handlungsbedarf schon vor 2025 erforderlich machen. Dann wird die Rentenpolitik jedoch zur Krisenpolitik und nimmt sich die Chance, gestaltend zu wirken.

Rentenversicherungspflicht Selbstständige: In einer weiteren Vereinbarung planen Union und SPD eine Versicherungspflicht für Selbstständige. Sie sollen in der GRV abgesichert werden, aber aus dem Umlagesystem heraus optieren dürfen, wenn sie in einer alternativen privaten Form vorsorgen, die nachweislich zu einer Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus führt.

Nimmt man die Formulierung des Koalitionsvertrags wörtlich, so entstehen mit dieser Regelung neue Probleme. Denn für einen Gründer, für jemanden, der lediglich in Teilzeit selbstständig erwerbstätig ist oder für jemanden, der nur für einen begrenzten Lebensabschnitt selbstständig erwerbstätig ist, wird es nur schwer oder gar nicht möglich sein, den Nachweis einer privaten und für die Absicherung in Höhe des Grundsicherungsniveaus hinreichend hohen Alterssicherung zu erbringen. Das führt aber dazu, dass Selbstständige je nach der Höhe ihres Einkommens faktisch in die GRV gezwungen werden, während besserverdienenden Selbstständigen eine Wahloption gewährt wird – ohne damit gewährleisten zu können, dass sich deren Einkünfte für alle Zukunft günstig entwickeln werden.

2.8 Gesundheit und Pflege

Die Vereinbarungen zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) behandeln eine Vielzahl von Detailmaßnahmen zur Verbesserung der ambulanten und stationären Versorgung, der Versorgung im ländlichen Raum, zur Prävention, zu Gesundheitsberufen und E-Health. Insgesamt lassen die kleinteiligen Vorschläge aber eine Auseinandersetzung mit grundlegenden Steuerungsdefiziten vermissen. Dabei sind die Ausgaben je Anspruchsberechtigten in der GKV seit 1991 jahresdurchschnittlich um rund 1,2 Prozentpunkte stärker gestiegen als die beitragspflichtigen Einkommen je Versicherten. Das ist umso bemerkenswerter, als die günstige Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung seit Mitte des letzten Jahrzehnts die Beitragsseite der GKV nachhaltig gestärkt hat. Damit droht eine weitere Legislaturperiode damit vertan zu werden, den Status quo des gesetzlichen Systems zu verwalten, statt das starre Regularium des SGB V für innovative, ökonomisch rationale Impulse zu öffnen.

Folgt man dem Wortlaut der Vereinbarungen, sorgt der Koalitionsvertrag auch im Bereich Gesundheit für Widersprüche: Auf der einen Seite wird ein kostendeckender Krankenversicherungsbeitrag für Hartz-IV-Empfänger gefordert. Wenn der Begriff „kostendeckend“ in der Logik der solidarischen GKV als risikounabhängiger, durchschnittlicher Beitrag kalkuliert würde, müsste dieser den durchschnittlichen Leistungsausgaben entsprechen. Damit stiege er von derzeit kaum 100 Euro pro Monat auf mindestens 250 Euro pro Monat. Fiskalisch würden damit die Steuerzahler belastet und die Beitragszahler entlastet. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist diese Umschichtung systematisch korrekt, das Volumen lässt sich allerdings mangels Datengrundlage nicht beziffern. Im gleichen Atemzug wird aber für die Gruppe der selbstständigen GKV-Mitglieder eine Reduktion des Mindestbeitrags durch eine Halbierung der Mindest-Beitragsbemessungsgrenze auf 1.150 Euro pro Monat vorgeschlagen. Für die Gruppe der geringverdienenden Selbstständigen reduziert sich damit der Mindestbeitrag auf knapp 180 Euro, also einen Betrag, der deutlich unter dem für Hartz-IV-Empfänger geforderten kostendeckenden Beitrag liegt.

Beitragsparität: Union und SPD wollen den bislang kassenindividuell festgelegten Zusatzbeitragsatz, den die Mitglieder ohne Anteil des Arbeitgebers/der GRV zahlen, zum 1. Januar 2019 abschaffen und künftig gemeinsam mit dem allgemeinen Beitragsatz paritätisch finanzieren. Bei kurzfristig fixen Tariflöhnen führt dieser Schritt zu einer Entlastung der Arbeitnehmer- und Rentner-Haushalte, belastet dafür aber die Arbeitgeber mit rund 6 Mrd. Euro zusätzlich sowie die GRV mit weiteren 1,4 Mrd. Euro pro Jahr, weil sich der Arbeitgeberanteil am Beitrag (respektive das rentenpolitische Äquivalent) erhöht. Damit steigen in einer ersten Runde die Arbeitskosten, was zu entsprechenden Ausweichreaktionen der Unternehmen führen kann:

Entweder müssen kurzfristig die Güter- und Dienstleistungspreise erhöht werden, was zunächst die Absatzchancen insbesondere auf international bestreitbaren Märkten belastet und negative Rückkoppelungseffekte auf Produktion und Beschäftigung haben kann sowie mittelfristig auch über das höhere Preisniveau im Inland die Nominallohne entwertet und damit den anfänglichen Einkommenseffekt zugunsten der Privathaushalte relativiert. Die Simulation der makroökonomischen Effekte mithilfe des Global Economic Model von Oxford Economics deutet bereits mittelfristig auf eine um bis zu 0,4 Prozentpunkte erhöhte Erwerbslosenquote im Vergleich zu der Entwicklung, die sich mit dem Status quo ergibt (Beznoska et al., 2017). Alternativ preisen die Unternehmen die drohende Verteuerung der Arbeitskosten bereits frühzeitig in

den Tarifverhandlungen ein. Soweit dies gelingt – die Umstellung ist erst zum 1. Januar 2019 avisiert – wird die scheinbare Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Arbeitnehmer- und Rentnerhaushalte durch eine entsprechend flachere Tariflohnsteigerung kompensiert.

Fiskalischer Effekt: Selbst wenn man von den hier angesprochenen Anpassungsreaktionen abstrahiert, handelt es sich nur scheinbar um eine Umschichtung der Beitragslasten von den Versicherten (private Haushalte) auf die Unternehmen (Arbeitgeber). Da der erhöhte Aufwand für die Krankenversicherung der Rentner im Haushalt der Rentenversicherung mit 1,4 Mrd. Euro pro Jahr (ohne Anpassung) zu Buche schlagen wird und diese Summe annahmegemäß zu rund 30 Prozent aus Steuermitteln finanziert werden muss, entstehen für den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2019 zusätzliche Lasten in Höhe von 420 Mio. Euro p. a, wenn die Aufwendungen nicht zulasten des Vermögens der GRV finanziert werden sollen.³

Pflege: Auch für die Pflege finden sich im Koalitionsvertrag viele Vorschläge zu einzelnen Maßnahmen. Allerdings sind diese eher auf kurzfristige Maßnahmen als auf nachhaltige Lösungen der Probleme angelegt:

- Zum Ersten sollen kurzfristig 8.000 neue Stellen in Pflegeeinrichtungen geschaffen werden. Umgerechnet auf die Gesamtzahl der Pflegeheime sind dies knapp 0,6 neue Stellen pro Einrichtung – bezogen auf die in 2015 stationär versorgten Pflegebedürftigen 0,01 Personen mehr. Bereits heute existiert jedoch das Problem, dass noch nicht einmal alle vakanten Fachkräftestellen besetzt werden können.
- Zum Zweiten soll die Bezahlung in der Altenpflege nach Tarif gestärkt werden. In der Tat gibt es in der Altenpflege keine flächendeckenden Tarifverträge – in der Branche existieren regionale beziehungsweise Haustarifverträge neben nicht tarifvertraglich gebundenen Beschäftigungsverhältnissen. Die Einführung eines „flächendeckenden“ Tarifvertrags setzt eine einheitliche Position und ein entsprechendes Interesse der Tarifpartner voraus – die Bundesregierung hat hier keine Kompetenzen. Vor dem Hintergrund der sehr differenzierten Vertragslage erscheint eine flächendeckende Lösung der Tarifpartner jedoch ein schwieriges Unterfangen.
- Zum Dritten soll es Verbesserung in der ambulanten Pflege geben: Angekündigt werden hier zusätzliche Leistungen, wie eine höhere Honorierung der Wegezeiten für ambulante Pflegedienste oder eine „wirtschaftlich tragfähige“ Vergütung der Kurzzeitpflege. Die Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen wird jedoch an keiner Stelle thematisiert.

Insgesamt bleiben die Vorschläge an der Oberfläche der Probleme. Eine qualitativ hochwertige Pflege kostet Geld. Wie ein erhöhter Finanzierungsbedarf jedoch zu decken ist oder wie bestehende Regularien reformiert werden können, um mehr Innovationen zu ermöglichen und damit Finanzierungspotenziale zu erschließen, wird nicht dargelegt. Es droht ein Verharren in existierenden Strukturen. Dann ist jedoch zu befürchten, dass die Antwort eines erhöhten Finanzierungsbedarfs ausschließlich in neuen Finanzierungslasten für das Umlageverfahren der

³ Auf eine Fortschreibung dieser Summe mithilfe der im Rentenversicherungsbericht 2017 prognostizierten Entwicklung des Allgemeinen Rentenwerts wird hier verzichtet, da zusätzliche Aufwendungen auch mit der Entwicklung des allgemeinen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung schwanken können. Um den Eindruck einer Prognose zu vermeiden, wird von einem konstanten Wert für die Folgejahre 2020 und 2021 ausgegangen, wohlwissend dass sich hinter dieser Ziffer Risiken weiter steigender Belastungen für den Bundeshaushalt verbergen.

sozialen Pflegeversicherung und den Sozialhilfeträgern gefunden wird. Ebenso wie für den Gesundheitsbereich wäre damit eine weitere Legislaturperiode für eine echte Reform des bestehenden Systems vertan.

2.9 Energie, Klima und Verkehr

Zum Thema Energie formuliert der Koalitionsvertrag viele grundlegend zukunftsorientierte Perspektiven, aber wenig konkrete Vorhaben. Die designierten Koalitionäre bestätigen lediglich, auch weiterhin die Energiewende in das Zieldreieck von Versorgungssicherheit, verläSSLicher Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit einbetten und dabei die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland nicht gefährden zu wollen. Der Ausbau von Netzkapazitäten und Erneuerbaren Energien soll besser synchronisiert werden, letzterer stärker marktorientiert werden. Das ist im Grundsatz zu begrüßen, es bleibt jedoch völlig unklar, auf welche Weise das gelingen soll.

Konkret wird es nur beim neuen Ausbauziel von 65 Prozent Erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030, was eine Zielverschärfung gegenüber dem bisherigen Ausbaukorridor bedeutet. Da der Stromerzeugungsanteil schon heute über der Ziellinie liegt, ist allerdings unklar, welche Zusatzkosten das verursachen wird. Diese werden sicherlich dann noch erhöht, wenn die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Sonderausschreibungen für den Zubau von je vier Gigawatt Onshore-Wind und noch einmal genauso viel Photovoltaik in 2019 und 2020 umgesetzt werden. Mangels näherer Spezifizierung lassen sich die dadurch entstehenden Kosten kaum seriös berechnen. Offenbar soll dies ein Beitrag zum Schließen der Handlungslücke im Hinblick auf die Erreichung des nationalen Klimaziels 2020 darstellen.

Damit wird allerdings auch deutlich, dass auch die zukünftige Bundesregierung keine kostenminimale Strategie zur Minderung der Treibhausgasemissionen umsetzen wird, sondern stattdessen an nationalen CO₂-Zielen auch dort festhält, wo längst internationale Instrumente wirken. Anstatt den europäischen Emissionshandel zu stärken und weitere Sektoren zu integrieren, untergraben auch weiterhin zielgleiche nationale Instrumente die Wirksamkeit des übergeordneten Emissionshandelssystems, obwohl sich der Koalitionsvertrag zum Emissionshandel als Leitinstrument bekennt. Wünschenswert wäre vielmehr ein Durchforsten des bestehenden Instrumentenparcours aufgrund des Kriteriums kostenminimaler Dekarbonisierung. Übrig bleiben können dann nur Instrumente, die auf einen einheitlichen CO₂-Preis hinwirken, und solche, die Hürden zu dessen Durchsetzung abbauen. Dies sollte auch die Maßgabe für die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ sein, die noch in 2018 dazu ein Aktionsprogramm erarbeiten soll.

Weitere im Koalitionsvertrag genannte Punkte klingen einerseits vielversprechend, können aber erst bei Vorliegen einer klaren Umsetzungsperspektive sinnvoll bewertet werden. Beispielsweise sind das Voranbringen der Sektorenkopplung und von Speichertechnologien sinnvolle Ziele, wenn aus der bisherigen Stromerzeugungswende tatsächlich eine Energiewende werden soll. Entscheidend ist dafür jedoch der passende regulatorische Rahmen, damit sich die am besten geeigneten technologischen Lösungen durchsetzen und neue Geschäftsmodelle entstehen können.

Im Wahlkampf waren Verkehrsthemen prominent vertreten. Vor allem der Infrastrukturzustand wurde von den Parteien thematisiert. Gemessen an den Wahlkampfaussagen ist das Verkehrskapitel als enttäuschend zu bezeichnen. Wie bereits vor vier Jahren wurden in der Endredaktion zahlreiche begrüßenswerte Vorhaben unter Finanzierungsvorbehalt gestellt. Das hat zur Folge, dass es nicht an wohlfeilen Stichworten mangelt. Dafür gibt es einen deutlichen Mangel an konkreten Umsetzungs- und Finanzierungsplänen.

Positiv kann die Zusage eines Planungs- und Baubeschleunigungsgesetzes bewertet werden. Eine Vereinfachung der komplexen Abläufe vor Baubeginn ist geeignet, die knappen Kapazitäten in den Planungsbehörden zu entlasten und Bauvorhaben schneller voranzutreiben. Als besonders wertvoll kann sich dabei die Beschränkung des Klagerrechts auf eine Instanz erweisen, die aber nur in besonderen Fällen angewandt werden soll. Ein anderer positiver Aspekt ist der Plan, bis 2020 flächendeckend 740m-Züge einsetzen zu können.

Kritisch ist das Bekenntnis zum klimapolitischen Sektorziel „Verkehr“ bis 2030 zu bewerten, da dieses schwach fundiert ist und es bislang an belastbaren Plänen zur Umsetzung fehlt. Problematisch ist auch, dass die Ausgestaltung der in dieser Legislatur aufzubauenden Infrastrukturgesellschaft Verkehr – und damit eines der zentralen Reformprojekte des Verkehrsbereiches – quasi nicht auftaucht. Es findet sich lediglich die Aussage, dass man Gewerkschaften und Personalräte einbeziehen will, zu konkreten Strukturen gibt es hingegen keine Aussagen.

Es gibt kaum Finanzzusagen im Koalitionsvertrag, die über bestehende Programme hinausgehen. Die Förderung des kommunalen Verkehrs wird zusätzlich eine Mrd. Euro bis 2021 zugesagt. Nicht bezifferbar sind die fiskalischen Folgen der im Koalitionsvertrag gemachten Zusagen zur steuerlichen Förderung von Elektroautos. Hier sind – auf fünf Jahre befristet - sowohl eine Sonderabschreibung von 50 Prozent als auch eine Halbierung der Dienstwagenbesteuerung vorgesehen.

2.10 Wohnungsbau

Im Koalitionsvertrag findet sich eine Reihe von geplanten Maßnahmen für den Wohnungsmarkt. So soll u. a. die Mietpreisbremse reformiert, eine Baulandsteuer (Grundsteuer C) eingeführt und Vereinfachungen im Wohnungsbau vorgenommen werden. Fiskalisch relevant sind aber vor allem drei Maßnahmen: Die Einführung eines Baukindergelds, die Fortführung des sozialen Wohnungsbaus sowie steuerliche Förderungen für energetische Maßnahmen und den Mietwohnungsbau.

Das Baukindergeld soll so gestaltet werden, dass jeder Haushalt für den Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie pro Kind einen Zuschuss von 12.000 Euro (innerhalb von 10 Jahren) erhält. Die Einkommensgrenzen liegen für diese Förderung bei 75.000 Euro zuzüglich 15.000 Euro pro Kind. Das Baukindergeld erinnert sehr stark an die frühere Eigenheimzulage, die 2006 abgeschafft wurde. Anders als damals ist die Höhe der Förderung nur abhängig von der Kinderzahl, dafür ist die Zulage pro Kind aber höher. Im Vergleich zu der damaligen Förderung beläuft sich die Summe für eine vierköpfige Familie auf 24.000 Euro, bei der Eigenheimzulage waren es 32.000 Euro.

Grundsätzlich ist es richtig, das Wohneigentum wieder stärker in den Blick der Politik zunehmen (Seipelt/Voigtländer, 2017). Vielfach scheidet ein Erwerb heute nicht an den laufenden

Kosten aus Zins, Tilgung und Instandsetzung, sondern an dem hohen Kapitalbedarf, bestehend aus Eigenkapital und Erwerbsnebenkosten. Eine Förderung ist aber der teuerste Weg zur Lösung dieser Problematik, besser wäre es die Nebenkosten durch eine Reform der Grunderwerbsteuer zu reduzieren und den Eigenkapitaleinsatz durch Bürgschaften und Kreditausfallgarantien zu senken (Seipelt/Voigtländer, 2018). Beide Möglichkeiten werden auch im Koalitionsvertrag genannt und sollen geprüft werden.

Das Baukindergeld hat überdies das Problem, dass in angespannten Märkten die Bauträger das Baukindergeld einpreisen können und es auf der anderen Seite vermehrt Anreize in Märkten mit geringerer Nachfrage geben wird, zu bauen. Hierdurch können sich Leerstandsprobleme verstärken. Daher wäre es zumindest erforderlich, die Förderung in demografisch belasteten Märkten nur für den Kauf einer Bestandsimmobilie zu gewähren.

In Bezug auf die Förderung des Mietwohnungsbaus ist vorgesehen, den Abschreibungssatz in den ersten 4 Jahren auf 5 Prozent pro Jahr zu erhöhen, wenn die Baukosten einen Schwellenwert bei den Herstellungskosten unterschreiten. Dieser Schwellenwert wird allerdings nicht definiert. Grundsätzlich ist es richtig, dass die Abschreibungssätze für alle Neubauten erhöht werden, da die ökonomische Abschreibung, also der tatsächliche Verschleiß, über den heute gewährten 2 Prozent liegt. Allerdings ist eine Erhöhung in der jetzigen Lage mit niedrigen Zinsen und boomenden Märkten kontraproduktiv. Erinnerung sei an den Wohnungsmarktboom nach der Wiedervereinigung. Damals hat auch die steuerliche Förderung zu einem Überschießen der Bautätigkeit und dem Aufbau einer spekulativen Blase beigetragen. Zur steuerlichen Förderung der energetischen Sanierung fehlen konkrete Pläne. Grundsätzlich ist eine Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudesektor aber zielführend.

Schließlich soll auch die soziale Wohnraumförderung fortgeführt werden. Ursprünglich sollte die Förderung 2019 auslaufen, nun sollen die Länder auf für die Jahre 2020 und 2021 insgesamt 2 Mrd. Euro erhalten. Die soziale Wohnraumförderung ist aufgrund ihrer geringen Treffsicherheit problematisch, nur 45 Prozent der Mieter gelten als armutsgefährdet, weil sie über weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens verfügen (Schier/Voigtländer, 2016). Auf der anderen Seite kann nur ein kleiner Teil der Haushalte mit Wohnberechtigungsschein tatsächlich in eine Sozialwohnung einziehen.

Fiskalische Effekte: 2015 betrug die Zahl der Ersterwerber in Deutschland 580.000 Haushalte (Seipelt/Voigtländer, 2017). In diesen Haushalten lebten 307.000 Kinder. Damit hätten sich die Kosten des Baukindergelds im Jahr 2015 auf 368 Mio. Euro belaufen. Da in jedem Jahr neue Ersterwerber dazukommen, steigen die jährlichen Kosten schnell an, nach 10 Jahren wären es bereits 3,7 Mrd. Euro. Wahrscheinlich sind die Kosten aber noch höher, da das Baukindergeld Anreize zum Kaufen setzt. Noch 2013 lag die Zahl bei 778.000 Haushalten mit 404.000 Kindern, dann würden die Gesamtkosten pro Jahr schon bei 485 Mio. Euro liegen. Die Einkommensgrenzen spielen hier kaum eine Rolle, da fast alle Ersterwerber unter den Grenzen liegen. Auch die frühere Kinderzulage (800 Euro pro Kind) im Rahmen der Eigenheimzulage kostete 2006 den Fiskus 3 Mrd. Euro. Damals waren die Einkommensgrenzen höher, die Förderung aber deutlich niedriger. Bis 2021 wird das Baukindergeld den Fiskus, bei einer Einführung noch 2018, mindestens 3,6 Mrd. Euro kosten, wobei die Tendenz eher in Richtung 4-5 Mrd. Euro geht. Nur wenn man von einer Einführung erst 2019 ausgeht und die Erwerberzahlen auf dem Niveau von 2015 bleiben, könnte der gesteckte Finanzrahmen von 2 Mrd. Euro weitestgehend

eingehalten werden. Hinzu kommen 2 Mrd. Euro für die soziale Wohnraumförderung. Die Ausgestaltung höherer AfA-Sätze sowie eine steuerliche Förderung der energetischen Sanierung sind noch sehr vage gehalten.

2.11 Europa

In einer Gesamtschau auf das Europakapitel ist zunächst gutzuheißen, dass die Koalitionspartner eine deutliche Stärkung der Europäischen Union und der Rolle Europas in der Welt anstreben. Mehr Selbstverantwortung und Gemeinsamkeit in Europa sind dabei angesichts einer derzeit geschwächten transatlantischen Achse unverzichtbar. Auch wird zu Recht der Anspruch erhoben, dass Deutschland eine aktive Rolle in der Debatte über die Zukunft der EU spielen soll.

Generell lassen Aufbau, Schwerpunkte und Zwischentöne des Kapitels aber eine problematische Verschiebung der inhaltlichen Programmatik befürchten. Die Ziele Solidarität und Demokratie (insbesondere mit Blick auf das Europäische Parlament) scheinen eine höhere Priorität zu genießen als die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Hinzu kommt: Ordnungspolitisch zentralen Forderungen wird nicht der Rang von Überschriften zugedacht, sondern sie wurden lediglich im Fließtext verankert. Das gilt für die Verweise auf die Verbindung von Risiko- und Haftungsverantwortung, auf die Relevanz der Subsidiarität und die Bedeutung der europäischen Fiskalregeln für den Schuldenabbau. So wichtige Ziele wie Solidarität und demokratische Legitimität auf europäischer Ebene auch sind, so sehr muss immer sichergestellt sein, dass ihre Implikationen die Grundlagen für wirtschaftliche Stabilität und Wachstum nicht gefährden.

Wenn vor der Stärkung der Außen-, Sicherheits- und Migrationspolitik ein europäischer Sozialpakt gefordert wird, spricht dies ebenfalls für eine fragwürdige Priorisierung und einen verzerrten Blick auf Subsidiarität, da soziale Fragen überwiegend in nationaler Kompetenz liegen. Einige Elemente des avisierten Sozialpaktes sind zudem ordnungspolitisch problematisch. Dies betrifft vor allem den in Aussicht genommenen Rahmen für Mindestlohnregelungen, falls ein solcher Schritt auf harmonisierte Mindesthöhen in der EU hinauslaufen sollte. Ärmere Mitgliedstaaten würden damit überfordert und es drohte ein versteckter Protektionismus.

Im Kontext des EU-Haushalts und des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens findet sich im Koalitionsvertrag auf den ersten Blick zunächst viel Richtiges. Dazu zählt die klar artikulierte Bereitschaft zu höheren Beiträgen zum EU-Haushalt. Angesichts der Budgetlücken durch den Brexit und dem Finanzbedarf für das übergeordnete Ziel, Europa auch nach außen hin in der Welt zu stärken, ist ein solcher Schritt konsequent. Allerdings stellt sich die Frage, an welche Größenordnung gedacht ist. Mit einer zu großzügigen Vorgabe in die Verhandlungen um den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu gehen, würde die Verhandlungsposition Deutschlands schwächen. Zudem würde eine solche Strategie den Reformdruck im EU-Haushalt zu sehr dämpfen, der durch den Brexit entsteht und die wichtige Chance bietet, Ineffizienzen (endlich) zu beheben. Dabei ist insbesondere an Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik zu denken. Durch eine Fokussierung der Kohäsionspolitik auf arme EU-Regionen ließen sich über 20 Mrd. Euro jährlich einsparen (Busch, 2018). Offenbar ist es den Bun-

desländern aber gelungen, im Vergleich zum Sondierungspapier einen Satz hinein zu verhandeln, der auch ihren relativ wohlhabenden Regionen weiterhin den Zugang zu EU-Geldern sichern soll. Auch ist die Vorgabe, den Agrarhaushalt nicht anzutasten (Zeile 3892f.), nicht sachgerecht. Die Koalitionspartner drohen damit die große Chance zu vertun, den Brexit als Reformchance für den EU-Haushalt zu nutzen.

Die fragwürdigen Entscheidungen zu Agrar- und Strukturpolitik laufen dem an anderer Stelle im Koalitionsvertrag bekundeten (richtigen) Ziel zuwider, den EU-Haushalt auf die Aufgaben der Zukunft und auf Ausgaben mit europäischem Mehrwert zu fokussieren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie belastbar ähnlich gutzuheißende Bekundungen in den folgenden Bereichen sind: die geplante die Stärkung der Außen- und Sicherheitspolitik, der Flüchtlings- und Migrationspolitik (besserer Schutz der EU-Außengrenzschutz, umfassende Fluchtursachenbekämpfung) und von Erasmus+ sowie die Stärkung von Investitionen, strategischer Forschungspolitik und Innovationsfähigkeit. Auf diesen Feldern gilt es in der Tat, der EU mehr Schlagkraft zu verleihen.

Doch erscheint fraglich, ob dieses Ziel angesichts des Brexit ohne nennenswerte Kürzung in den bestehenden Haushaltstrukturen überhaupt erreicht werden kann. Falls doch neue Haushaltsmittel für diese Zwecke gebunden werden, kommt es dazu, dass Deutschlands EU-Beitrag sehr deutlich steigen muss. Um hier eine Kostenabschätzung vorzunehmen, muss zunächst ein Blick auf den EU-Haushalt und die zukünftigen Planungen geworfen werden. Für den mehrjährigen Finanzrahmen von 2021 bis 2027 hat die EU-Kommission eine Erhöhung der Zahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt gefordert.

Eine Lücke entsteht zum einen auf der Einnahmenseite durch den britischen EU-Austritt. Sie dürfte aber erst nach der derzeit avisierten Brexit-Übergangsphase nach Ende 2020 relevant werden. Die Einnahmeausfälle könnten theoretisch zumindest teilweise durch Kürzungen im EU-Budget aufgefangen werden. Doch die Koalitionspartner scheinen wie erwähnt nennenswerte Kürzungen bei den beiden mit Abstand größten Ausgabeposten, der Agrar- und Strukturpolitik, ausschließen zu wollen. Ein erhöhter Finanzierungsbedarf im EU-Haushalt entsteht zum anderen auf der Ausgabenseite. Hier soll die EU neue Aufgaben wahrnehmen, z.B. im Bereich der Außengrenzsicherung, der Bekämpfung von Migrationsursachen, der inneren Sicherheit und der Verteidigung. Um die Einnahmeausfälle aufzufangen und mehr Ausgaben zu finanzieren, hat EU-Haushaltskommissar Oettinger kürzlich vorgeschlagen, die Zahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt von rund 1 Prozent auf 1,1x Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen.

Auf dieser Basis lässt sich ein zusätzlicher deutscher Finanzierungsbeitrag für den EU-Haushalt anhand von zwei Szenarien grob abschätzen. Deutschland hat nach Angaben der EU-Kommission im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 rund 27,7 Mrd. Euro an den EU-Haushalt brutto abgeführt. Rechnet man mit dem deutschen BNE des Jahres 2016 (3.197,3 Mrd. Euro), so ergeben sich je nach unterstellter Erhöhung (1,11 oder 1,19 Prozent des deutschen BNE) entsprechende Mehrbelastungen. Verwendet man die Untergrenze der Erhöhung, so resultieren vorsichtig gerechnet 7,8 Mrd. Euro. Diese Mehrausgaben dürften aber erst ab 2021 anfallen.

Mit Blick auf die Zukunft der Europäischen Währungsunion (EWU) stehen im Kontext der Einforderung von mehr Solidarität vor allem zwei Aspekte im Fokus des Koalitionsvertrages: Ers-

tens werden spezifische Mittel im EU-Haushalt befürwortet, die zur wirtschaftlichen Stabilisierung, sozialen Konvergenz und zur Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone dienen sollen und die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein könnten. Damit greift der Koalitionsvertrag offenbar die Vorschläge der EU-Kommission von Anfang Dezember 2017 (Nikolauspaket) auf. Während gezielte Anreize und Unterstützung bei Strukturreformen gutzuheißen sind, sind Hilfen zur wirtschaftlichen Stabilisierung ökonomisch nicht als zwingend für die Stabilisierung der EWU anzusehen (Hüther/Matthes, 2018; Matthes et al., 2016). Je nach Ausgestaltung und Finanzierung drohen Fehlanreize und dauerhafte Transfers. Auf diese Gefahren wird im Koalitionsvertrag nicht explizit eingegangen.

Zweitens soll der ESM zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds (EWF) weiterentwickelt werden, der im Unionsrecht verankert sein sollte, wobei die Rechte der nationalen Parlamente davon unberührt bleiben sollen. Diese Formulierung lässt viele wichtige Fragen offen und ist daher kritisch zu sehen. Es ist zwar grundsätzlich zu befürworten, dass der ESM in die Lage versetzt wird, Krisenprogramme auch ohne den Internationalen Währungsfonds in alleiniger europäischer Kompetenz umsetzen zu können. Um dies zum Ausdruck zu bringen, mag auch die Bezeichnung EWF dienen können. Doch ist entscheidend, dass die mit Hilfsprogrammen verbundene Konditionalität in Form von Reformauflagen nicht aufgebrochen wird. Die Integration in das Unionsrecht birgt aber diese Gefahr, da damit eine politische Einflussnahme durch die EU-Kommission und das Europäische Parlament befürchtet werden muss (Hüther/Matthes, 2018). Daher darf es eine Integration in das Unionsrecht nur dann geben, wenn der EWF eine starke institutionelle Unabhängigkeit erhält, vergleichbar mit dem EZB-Statut.

3 Abschätzung der fiskalischen Effekte

Union und SPD gehen im Koalitionsvertrag von frei verfügbaren Bundesmitteln in Höhe von 46 Mrd. Euro für die Jahre 2018 bis 2021 aus. Diesen Haushaltsspielraum wollen die Koalitionspartner gemäß des Finanztableaus in dem Vertragswerk für „prioritäre Ausgaben“ einsetzen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen geplanten Mehrausgaben (36 Mrd. Euro) und Mindereinnahmen (10 Mrd. Euro). Letztere beziehen sich ausschließlich auf den schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 (siehe Kapitel 2.6). Die Mehrausgaben betreffen insgesamt fünf Politikbereiche: Bildung und Forschung (6 Mrd. Euro, siehe Kapitel 2.2), Familien und Soziales (12 Mrd. Euro, siehe Kapitel 2.1 und 2.5), Bauen und Wohnen (4 Mrd. Euro, siehe Kapitel 2.10), Strukturpolitik, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen (12 Mrd. Euro, siehe Kapitel 2.9) sowie Sicherheit und Entwicklung (2 Mrd. Euro). Zu dem Betrag von 46 Mrd. Euro kommen geplante Erlöse aus der Versteigerung der 5G-Lizenzen hinzu, mit denen der Breitbandausbau und der Digitalpakt Schule in Höhe von 15 bis 17 Mrd. Euro finanziert werden sollen. Dabei bleibt allerdings offen, inwieweit die Versteigerungserlöse für diesen Zweck ausreichen oder zusätzliche Haushaltsmittel erforderlich sein werden, die bisher noch nicht einkalkuliert sind (CDU/CSU und SPD, 2018, 38).

Alle weiteren im Koalitionsvertrag stehenden Ausgabenprojekte stehen dagegen unter einem Finanzierungsvorbehalt, das heißt ihre Umsetzung ist abhängig davon, ob zusätzliche Mittel

zur Verfügung stehen oder eine Gegenfinanzierung erreicht wird („Weitere Maßnahmen können finanziert werden, wenn sich zusätzliche finanzielle Spielräume ergeben oder eine entsprechende unmittelbare, vollständige und dauerhafte Gegenfinanzierung sichergestellt ist“, Rz. 3073-3075). Die künftige Regierung setzt darauf, dass die Einnahmen sich noch besser entwickeln als bisher vorausgesagt und sich der Handlungsspielraum dadurch erhöht (Benzoska/Hentze, 2017). Konkrete Vorschläge zur Gegenfinanzierung werden im Koalitionsvertrag indessen nicht unterbreitet. Eher vage wird auf die geplante zusätzliche Besteuerung der Digitalwirtschaft, die Einführung einer Finanztransaktionsteuer, das Verhindern von Umsatzsteuerbetrug bei Online-Plattformen und die teilweise Abschaffung der Abgeltungsteuer verwiesen. Minderausgaben sind im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen. Zu den weiteren Ausgabenposten, die nicht Eingang in das Finanztableau der prioritären Ausgaben finden, zählen insbesondere höhere Mittel für die Europäische Union, die Einstellung zusätzlichen Personals in den Bereichen Sicherheit, Justiz und Pflege sowie der Ausbau der Mütterrente.

Insgesamt gehen die mit einer Umsetzung der im Vertrag vereinbarten einzelnen Maßnahmen verbundenen fiskalischen Kosten deutlich über den im Finanztableau angegebenen Rahmen von rund 46 Mrd. Euro für die als prioritär definierten Maßnahmen hinaus. Bei vorsichtiger Veranschlagung liegen die geplanten Mehrausgaben und Mindereinnahmen bei rund 91,5 Mrd. Euro, denen zusätzliche Einnahmen in Höhe von 3 Mrd. Euro gegenüberstehen. Hinzu kommen die geplanten Ausgaben, die aus den 5G-Versteigerungen über einen Fonds finanziert werden sollen. Sie belaufen sich auf insgesamt rund 15 bis 17 Milliarden Euro. Allein für den Bund summiert sich der Finanzierungsbedarf bis 2021 auf fast 66 Mrd. Euro – rund 20 Mrd. Euro mehr, als der als Haushaltsspielraum definierte Betrag von 46 Mrd. Euro vorsieht. Hinzu kommen erhebliche Risiken durch bisher nicht bezifferbare Kosten, die sich aus weiteren Plänen des Koalitionsvertrags ergeben.

Eine ganze Reihe von Maßnahmen betrifft nicht oder nur teilweise den Bundeshaushalt, da sie von der Sozialversicherung oder Länder und Kommunen getragen werden. Weitere Vorhaben sind auf der Basis der bisherigen Konkretisierungsgrade nicht quantifizierbar. Soweit möglich, wird im Folgenden der Versuch einer Abschätzung der gesamtfiskalischen Effekte des Koalitionsvertrages für die Laufzeit von 2018 bis 2021 vorgenommen (Tabelle 3-1). Dabei werden gesamtstaatliche Fiskaleffekte unterteilt in Effekte für Bund und für Dritte, worunter Länder und Gemeinden sowie die Zweige der Sozialversicherung gefasst werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Ausgabenpläne dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts widersprechen. Ausgehend von dem Spielraum von 46 Mrd. Euro im Bundeshaushalt summieren sich die nicht gedeckten Ausgabenwünsche auf ungefähr 20 Mrd. Euro. Hinzu kommen rund 22,6 Mrd. Euro, die von Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung erbracht werden müssten und dort die Überschüsse reduzieren oder sogar Defizite hervorrufen können. Ferner müssen die Erlöse der 5G-Versteigerung den Breitbandausbau und den Digitalpakt Schulen finanzieren, um den Bund nicht zu belasten.

Tabelle 3-1: Fiskaleffekte des Koalitionsvertrages 2018-2021, in Mrd. Euro

Mehrausgaben	Gesamt	Bund	Sozial- versiche- rung/ Länder/ Kommun- en	Kommentar
Ganztagsschule	2	2	0	Finanztableau
Berufliche Bildung	0,35	0,35	0	Finanztableau
BAföG	1	1	0	Finanztableau
Hochschulpakt	0,6	0,6	0	Finanztableau
3,5%-Ziel FuE	2	2	0	Finanztableau
Kindergeld	3,5	3,5	0	Finanztableau
Kindertagesstättenausbau	3,5	3,5	0	Finanztableau
Kinderzuschlag	1	1	0	Finanztableau
SGB II-Eingliederungshilfe	4	4	0	Finanztableau
Sozialer Wohnungsbau	2	2	0	Finanztableau
Steuerliche Förderung Wohnen, Baukindergeld	2	2	0	Finanztableau; Baukindergeld kann demnach erst zum Ende der Legislaturperiode starten
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	1	1	0	Finanztableau
Regionale Strukturpolitik / Strukturwandel Kohlepolitik	1,5	1,5	0	Finanztableau
Ländliche Räume/Landwirtschaft	1,5	1,5	0	Finanztableau
Flüchtlingshilfe Länder	0	8	-8	Finanztableau; Förderprogramme führen annahmehemgemäß zu Entlastung von Ländern und Kommunen

Verteidigung und Entwicklungshilfe	2	2	0	Finanztableau
Mütterrente	10,7	3,2	7,5	rund 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2019, davon werden ; annahmegemäß 30 % über den Steuerzuschuss finanziert
steuerliche Forschungsförderung für KMU	?	?	?	unklare Zuordnung zum Ziel 3,5 % F&E, je nach Ausgestaltung ist mit Kosten von 800 Mio. pro Jahr zu rechnen
Krankenversicherung Grundversicherung aus Steuern	?	?	?	Umschichtung von Beitrags- zu Steuerzahlern mit höheren Beiträgen
8.000 zusätzliche Pflegekräfte	?	?	?	Finanzierung über GKV; Frage der Verfügbarkeit der Fachkräfte
Zuführung EU-Haushalt	7,8	7,8	0	höhere Mittel u.a. als Folge des Brexit; Finanzierung aus den Steuereinnahmen des Bundes
Haltelinie Rentenniveau 48%	0	0	0	bis 2021 schlägt sich die Haltelinie voraussichtlich nicht nieder; danach ist mit höheren Belastungen zu rechnen
Paritätische Finanzierung der Krankenversicherung	4,2	1,3	2,9	für die Gesetzliche Rentenversicherung entstehen höhere Belastungen
Versicherungspflicht für Selbstständige	?	?	?	nicht quantifizierbar
Grundrente und Erwerbsminderungsrente	?	?	?	nicht quantifizierbar
Digitales Bürgerportal	?	?	?	nicht quantifizierbar
Ausbau Erneuerbare Energien/Klimaziele	?	?	?	nicht quantifizierbar

Förderung E-Mobilität	?	?	?	nicht quantifizierbar
15.000 Stellen Sicherheitsbehörden, 2.000 Stellen Justiz	?	?	?	nicht quantifizierbar, auch Frage der Verfügbarkeit der Fachkräfte
Mindereinnahmen				
Soli	10	10	0	Finanztableau
Abbau kalte Progression	21	9	12	21 Mrd. Euro von 2019-2021; davon entfallen 42,5 Prozent auf den Bund, der Rest auf Länder und Gemeinden
Senkung Beitrag Arbeitslosenversicherung um 0,3%	9,9	0	9,9	ab 2019; kein Effekt auf Bundeshaushalt
Summe Mehrausgaben und Mindereinnahmen 2018-2021	91,5	67,2	24,3	
Mehreinnahmen				
Finanztransaktionsteuer	?	?	?	Einigung auf EU-Ebene unklar
Abgeltungsteuer	3	1,3	1,7	Anteil des Bundes beträgt 44 Prozent; angesichts des Zinsniveaus annähernd aufkommensneutral
Digitalsteuer	?	?	?	Einigung auf EU-Ebene unklar
Umsatzsteuer Online-Plattformen	?	?	?	Umsetzung offen
Summe Mehreinnahmen 2018-2021	3,0	1,3	1,7	
Zu finanzierender Saldo 2018-2021	88,5	65,9	22,6	

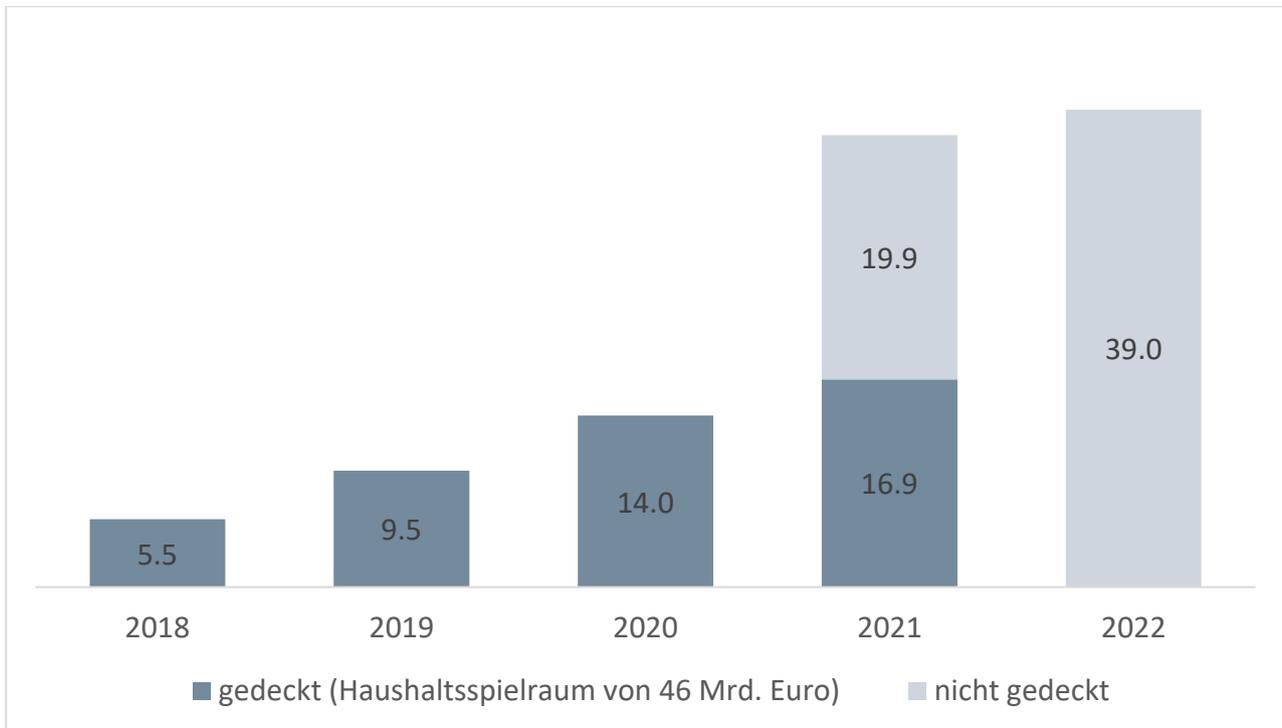
Gigabitinvestitionsfond				
Verkauf 5G-Lizenzen	15	15	0	Die Summe wird nicht zwingend mit der Versteigerung der 5G-Lizenzen erzielt werden; in dem Fall sollen zusätzlich Haushaltsmittel bereitgestellt werden, Teile der Ausgaben sind für die nächste Legislaturperiode vorgesehen
Digitalpakt Schulen	3,5	3,5	0	Volumen insg. 5 Mrd. davon 3,5 Mrd. bis 2021, zusätzliche Haushaltsmittel ggf. erforderlich, aber noch nicht berücksichtigt
Breitbandausbau	10	10	0	10-12 Mrd. Euro; zusätzliche Haushaltsmittel ggf. erforderlich, aber noch nicht berücksichtigt

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Die im Koalitionsvertrag und analog in Tabelle 3-1 vorgenommene aggregierte Betrachtung der Jahre 2018 bis 2021 verdeckt die Verteilung der zusätzlichen Ausgaben auf die einzelnen Jahre. Wird der Saldo aus geplanten Mehrausgaben und Mindereinnahmen auf der einen und Mehreinnahmen auf der anderen Seite auf Basis der vorliegenden Informationen auf einzelne Jahre verteilt, so zeigt sich, dass die Haushaltsrisiken absehbar noch größer sind. Denn die Mehrausgaben und Mindereinnahmen verteilen sich nicht gleichmäßig auf die vier Jahre von 2018 bis 2021. Vielmehr entfällt das Gros auf die Jahre 2020 und vor allem 2021. Dies gilt mit Blick auf das Finanztableau vor allem für den Abbau des Solidaritätszuschlags, die Erhöhung des Kindergeldes, den Kita-Ausbau, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, den Hochschulpakt und die Verkehrsinvestitionen (Beznoska/Hentze, 2018c). Aber auch weitere Ausgabenposten wie höhere EU-Mittel oder Rentenleistungen fallen verstärkt gegen Ende der Legislaturperiode oder sogar erst in der nächsten Legislaturperiode an. Dadurch erhöht sich das Ausgabenniveau sprunghaft zu Beginn des kommenden Jahrzehnts, ohne dass auf der Einnahmeseite ein ähnlicher sprunghafter Anstieg zu erwarten wäre. Sofern zusätzlich zum Finanztableau der prioritären Maßnahmen auch die darin nicht enthaltenden Ausgabenwünsche hinzugerechnet werden, zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Haushaltsbelastungen der gesamten Legislaturperiode auf das Jahr 2021 entfallen (Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Bundeshaushalt 2018-2022

Verteilung des zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes, in Mrd. Euro



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Aus politischen Gründen mag dies nachvollziehbar sein, da im Jahr 2021 die nächste Bundestagswahl stattfinden wird. Aus haushaltspolitischer Sicht ist diese Verteilung jedoch bedenklich. Auf Basis der derzeitigen Prognosen würde sich im Jahr 2021 bereits ein Defizit von knapp 20 Mrd. Euro ergeben. Selbst wenn aufgrund von Rücklagen, Überschüssen und nochmals höheren Einnahmen als erwartet bis 2021 neue Schulden auf Bundesebene verhindert werden sollten, wird das deutlich gestiegene Ausgabenniveau danach kaum mehr ohne neue Schulden, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen finanzierbar sein. Im Jahr 2022 müsste der Bund gegenüber der derzeitigen Einnahmeprognose mindestens 39 Mrd. Euro zusätzlich einnehmen oder weniger ausgeben, um neue Schulden abzuwenden. Dabei sind die wachsenden Belastungen auf Ebene von Länder und Gemeinden sowie in der Sozialversicherung noch nicht eingerechnet. Hinzu kommen Risiken, die sich aus der Finanzierung von Breitbandausbau und Digitalpakt Schulen über einen Fonds ergeben, der aus den Erlösen der 5G-Versteigerungen gespeist werden soll.

Eine vollständig ausfinanzierte Umsetzung des Koalitionsvertrages ist vor diesem Hintergrund kaum vorstellbar. Entweder muss die mögliche Regierung deutliche Abstriche bei den Vorhaben machen oder das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts aufgeben.

4 Literatur

- Beznoska**, 2016, Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression, IW Policy Paper 14/2016, Köln
- Beznoska**, Martin / **Hentze**, Tobias, 2017, Wie viel Haushaltsspielraum hat eine zukünftige Bundesregierung? Schätzungen für den Zeitraum bis 2021, Kurzgutachten im Auftrag der INSM
- Beznoska**, Martin / **Hentze**, Tobias, 2018a, Einführung einer Freigrenze gemäß Sondierungsergebnis von CDU/CSU und SPD, Kurzexpertise im Auftrag der INSM, Köln
- Beznoska**, Martin / **Hentze**, Tobias, 2018b, Effekt der Kalten Progression bis 2021, IW-Kurzbericht, im Erscheinen
- Beznoska**, Martin / **Hentze**, Tobias, 2018c, Der Koalitionsvertrag führt zu neuen Schulden, IW-Kurzbericht, Nr. 16
- Beznoska**, Martin / **Kolev**, Galina / **Pimpertz**, Jochen, 2017, Makroökonomische Effekte einer paritätischen Beitragsfinanzierung, IW Policy Paper 15/2017, Köln
- Busch**, Berthold, 2018, Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, IW Analyse, Nr. 121, Köln
- CDU/CSU und SPD**, 2018, Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7.2.2018, Berlin
- Deutsche Bundesbank**, 2018, Monatsbericht Februar 2018, S. 59 -75, Frankfurt
- Hohendanner**, Christian, 2018, Zur Einschränkung befristeter Arbeitsverträge im Koalitionsvertrag, in IAB-Forum, <https://www.iab-forum.de/zur-einschraenkung-befristeter-arbeitsvertraege-im-koalitionsvertrag/?pdf=6769> [16.2.2018]
- Hüther**, Michael / **Matthes**, Jürgen, 2018, Ein kritischer Blick auf die aktuellen Reformvorschläge der EU-Kommission, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 98, Nr. 1, S. 30–34
- Kochskämper**, Susanna, 2018, Neue Haltelinien in der Rentenversicherung – und was dann?, IW-Report Nr. 4/2018, Köln
- Matthes**, Jürgen / **Iara**, Anna / **Busch**, Berthold, 2016, Die Zukunft der Europäischen Währungsunion: ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, IW Analyse, Nr. 110, Köln
- Schier**, Michael / **Voigtländer**, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends, 43. Jg. Nr.1, S.21–35
- Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017, Accentro-IW Wohnkostenreport. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, Gutachten für die Accentro AG
- Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, Köln, 2018, Analyse der Wohneigentumsbildung, Gutachten für die Schwäbisch Hall AG