

Der Koalitionsvertrag nimmt die Gesellschaft in die Pflicht

Von Stefan Bach, Hermann Buslei, Kristina van Deuverden, Tomaso Duso, Ferdinand Fichtner, Marcel Fratzscher, Johannes Geyer, Martin Gornig, Peter Haan, Claudia Kemfert, Holger Lüthen, Claus Michelsen, Kai-Uwe Müller, Karsten Neuhoff, Erika Schulz, Jürgen Schupp, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner

Der Koalitionsvertrag, den CDU, CSU und SPD Ende November 2013 veröffentlicht haben, enthält im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung viele konkrete und ehrgeizige Ziele: So sollen die Investitionsausgaben steigen, die Einkommenssituation ausgewählter Gruppen von Rentnern und Arbeitnehmern durch eine Anhebung der Rentenansprüche und die Einführung eines Mindestlohns verbessert werden; gleichzeitig soll es keine Steuererhöhungen geben. Die Energiewende soll zielgerichtet voranschreiten, und Beruf und Familie sollen künftig leichter zu vereinbaren sein. Die Wahrnehmung der Interessen von Verbrauchern soll durch eine Neuausrichtung der institutionellen Strukturen der Verbraucherpolitik verbessert werden. Das sind für viele Menschen gute Nachrichten. Ob diese angekündigten Reformvorhaben tatsächlich erreicht werden und ob sie sich positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auswirken, hängt entscheidend davon ab, wie die damit verbundenen Politikmaßnahmen ausgestaltet werden. Denn je nach Umsetzung können auch gute Absichten ihre Ziele verfehlen oder unerwünschte Nebenwirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen und das Wirtschaftswachstum zeigen.

Der vorliegende Bericht diskutiert Chancen und Risiken der Ausgestaltung einzelner Reformvorschläge im Koalitionsvertrag und erörtert deren Umsetzbarkeit. Dabei fällt auf, dass der Vertrag zwar eine Vielzahl weitreichender wirtschaftspolitischer Einzelmaßnahmen ins Auge fasst, sich aber mit der Formulierung umfassender Ziele oder Visionen für die Zukunft Deutschlands und Europas weitgehend zurückhält. Nun ist im politischen Prozess kaum zu erwarten, dass es bereits als Ergebnis der Koalitionsverhandlungen gelingt, solche Ideen zu entwickeln und abzustimmen; dies gilt umso mehr, wenn sich zwei große Parteien zusammenschließen, die noch dazu traditionell sehr unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Leitbildern folgen. Da Visionen für die Weiterentwicklung Deutschlands, aber insbesondere auch Europas, notwendig sind, ist es nun umso wichtiger, dass der gesellschaftliche und wissenschaftliche Diskurs über richtungsweisendere Perspektiven für die Wirtschafts- und Sozialstruktur Deutschlands und seine Rolle in Europa intensiviert wird. Es stehen nun Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft in der Pflicht, eine solche Vision zu entwickeln und mit der Politik umzusetzen.

Investitionsschwäche überwinden

Ein politisches Ziel, das Union und SPD im vorliegenden Koalitionsvertrag vorstellen, ist eine Anhebung der Gesamtinvestitionsquote in Deutschland über den OECD-Durchschnitt. Angesichts der großen Investitionsschwäche in Deutschland ist dies ein wichtiges Signal. Nach Berechnungen des DIW Berlin müssten die öffentlichen und privaten Investitionen um jährlich drei Prozent der Wirtschaftsleistung, etwa 80 Milliarden Euro, erhöht werden, um die bestehende Investitionslücke in Deutschland zu schließen.¹ Die schwache Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren gefährdet nicht nur die künftigen Wachstumsmöglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft, sondern hat auch wegen

¹ Bach et al. (2013): DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

der damit verbundenen hohen Kapitalabflüsse ins Ausland erhebliche finanzielle Verluste für die deutschen Unternehmen und Haushalte gebracht: Im Zeitraum zwischen 2006 und 2012 haben deutsche Investoren rund 600 Milliarden Euro Verlust auf ihr Auslandsvermögen gemacht, dies entspricht etwas mehr als 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²

Sehr begrüßenswert ist es unter diesen Gesichtspunkten, dass der Koalitionsvertrag eine Erhöhung der öffentlichen Investitionsausgaben ankündigt. Bedenkt man jedoch, dass ein großer Teil der fehlenden Investitionen in den vergangenen Jahren in den Zuständigkeitsbereich der Länder, Kreise und Gemeinden entfiel, ist fraglich, ob der Bund die öffentliche Investitionslücke auf diesem Weg überhaupt schließen kann.³

Offen lässt der Koalitionsvertrag, welche Politikmaßnahmen geeignet wären, um die Investitionen der Privatwirtschaft in Deutschland zu erhöhen, die den größten Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit ausmachen. In den nächsten Monaten wird es eine entscheidende Aufgabe sein, die Ursachen für die schwache Investitionstätigkeit von Unternehmen zu identifizieren und zu überprüfen, inwieweit die Wirtschafts- und Steuerpolitik durch effiziente Anreizsetzung und den Aufbau eines investitionsfördernden Wirtschaftsklimas die private Investitionstätigkeit ankurbeln kann.

Aktive Innovationspolitik ...

Das Bekenntnis zu einer aktiven Industriepolitik ist sinnvoll. Dies gilt vor allem dann, wenn, wie vorgesehen, das zentrale Element der Industriepolitik eine strategische Innovationsförderung auf Leitmärkten ist. Die Entwicklung von grundlegenden technologischen Lösungen und ihre Weiterentwicklung zur Marktreife kann – wie das Beispiel der Elektromobilität heute zeigt – kaum noch von einzelnen Unternehmen getragen werden. Es ist eine systemische Abstimmung von privaten und öffentlichen Innovationen erforderlich. Gleichzeitig kann selbst ein Land wie Deutschland nicht in allen Bereichen aktiv sein. Mit Blick auf die unternehmerischen Strukturen muss es bei den öffentlichen Aktivitäten Spezialisierungen geben.

Auch wenn im Einzelfall Fehlschläge nicht zu vermeiden sind, ist eine strategische Innovationsförderung unverzichtbar, um nachhaltig Innovationsvorsprünge

der Industrie zu sichern.⁴ Die enge Verzahnung der Leitmärkte und der Forschungsförderung auf Themenfeldern wie Ressourcenersparnis, Mobilität und Gesundheit bei einer gleichzeitigen Absage an eine allgemeine steuerliche Innovationsförderung ist daher sinnvoll. Dies gilt auch für die Fortsetzung der vom DIW Berlin positiv evaluierten Innovationsprogramme für den Mittelstand wie ZIM.⁵ Gleiches gilt bei der Gründungsförderung,⁶ und hier insbesondere für das Gründercoaching für Arbeitslose sowie für die Aufstockung des Hightech-Gründerfonds.

... und Förderung des Wettbewerbs

Positiv zu bewerten, obgleich nicht immer konsequent durchgesetzt, ist der Fokus auf fairen Wettbewerb und auf die Verstärkung von wettbewerbspolitischen Instrumenten. Eine effektive Wettbewerbspolitik fördert ökonomische Effizienz und Innovationen und ist daher eine tragende Säule nachhaltigen Wachstums.⁷ Zum Beispiel sind weitere Schritte zur Straffung des gerichtlichen Verfahrens bei Kartellverstößen eine wichtige Voraussetzung, um effektiven Wettbewerb zu fördern. Zu begrüßen ist auch der Wille, den regulierten Wettbewerb in Netzwerkindustrien, insbesondere im Schienennetz, weiter auszuweiten.⁸ Bedauerlicherweise scheint ein klares Konzept für mehr Wettbewerb in der Briefsparte im Postbereich zu fehlen.⁹ Außerdem sollten keine pauschalen Ausnahmen und branchenspezifischen Konzessionen gemacht werden, um andere Formen der Kooperation zwischen Unternehmen wie Fusionen und betriebswirtschaftliche Zusammenarbeit zu erleichtern, Beispielsweise im Pressebereich. Diese Branchen sollten keiner besonderen wettbewerbspolitischen Betrachtung unterliegen.¹⁰

⁴ Gornig, M., Schiersch, A. (2012): Deutsche Industrie trotz dem Aufstieg der Schwellenländer. DIW Wochenbericht Nr. 10/2012.

⁵ Belitz, H., Eickelpasch, A., Lejpras, A. (2012): Innovationspolitik für den Mittelstand hat sich bewährt. DIW Wochenbericht Nr. 49/2012.

⁶ Fritsch, M., Kritikos, A., Pijnenburg, K. (2013): Unternehmensgründungen nehmen zu, wenn die Konjunktur abflaut. DIW Wochenbericht Nr. 12/2013.

⁷ Buccirosi, P., L. Ciari, T. Duso, G. Spagnolo, C. Vitale (2013): Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. The Review of Economics and Statistics, 95 (4), 1324-1336.

⁸ Monopolkommission, Bahn (2013): Reform zügig umsetzen! Sondergutachten. Herunterladbar unter www.monopolkommission.de/aktuell_sg64.html.

⁹ Monopolkommission (2001) Post (2011): Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Sondergutachten. Herunterladbar unter www.monopolkommission.de/aktuell_sg62.html.

¹⁰ Dewenter R., Haucap, J. (2009): Wettbewerb als Aufgabe und Probleme auf Medienmärkten: Fallstudien aus Sicht der „Theorie zweiseitiger Märkte“. In: Wentzel, D. (Hrsg.): Medienökonomie heute: Ordnungsökonomische Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten. Stuttgart, Lucius & Lucius.

² Baldi, G., Bremer, J. (2013): Verluste auf das deutsche Nettoauslandsvermögen vor allem durch Wertpapieranlagen. DIW Wochenbericht Nr. 49/2013.

³ Kunert, U., Link, H. (2013): DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

Kasten 1

Versicherung gegen Elementarschäden

Angesichts der im Klimawandel zunehmenden Gefahren durch Elementarschäden durch Sturm, Starkregen, Hochwasser und Schneedruck ist es sinnvoll, dass der Koalitionsvertrag die Prüfung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschaden vorsieht. Eine solche Versicherungspflicht wurde vom DIW Berlin bereits mehrfach in ihren Grundzügen skizziert und auf die öffentliche Agenda gebracht.¹ Es ist vernünftig, dass diese Versicherungspflicht nur als Prüfauftrag im Koalitionsvertrag steht, da es noch viele Details zu klären gibt.

¹ Vgl. zuletzt Schwarze, R., Wagner, G. G. (2013): Hochwasserschäden: Versicherungspflicht sollte endlich kommen! In: DIW Wochenbericht Nr. 29/2013, 16. Vgl. auch Schwarze, R. Schwindt, M., Weck-Hannemann, H., Raschky, P., Zahn, F., Wagner, G. G. (2011): Natural Hazards Insurance in Europe – Tailored Responses to Climate Change Needed. *Environmental Policy and Governance*, 21, 14–30; Schwarze, R., Wagner, G.G. (2008): Naturgefahrenversicherung in Europa – Unterschiedliche Antworten auf den Klimawandel. *Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung*, 77 (4), 5–17 und Schwarze, R., Wagner, G. G. (2008): Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 35/2002, 596–600.

Energiewende entschlossen fortführen

Zu begrüßen ist, dass die Koalitionsparteien planen, die Energiewende fortzuführen, da sie positive wirtschaftliche Wirkungen hat. Jedoch werden für die zentrale Säule der Energieeffizienz keine konkreten Ziele formuliert, weder für Effizienzverbesserungen in den nächsten Jahren noch für zusätzliche Finanzmittel zur Umsetzung. Energieeffizienzziele müssen somit aus den Zielen der EU-Energieeffizienzrichtlinie abgeleitet werden, deren sachgerechte Umsetzung im Koalitionsvertrag vorgesehen ist.¹¹ Auch wenn dies nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde, ist es für das Ziel der Gesamtemissionsreduktion wichtig, zügig einen klaren gesetzlichen Rahmen in Form eines Klimaschutzgesetzes zu erarbeiten.

Zwar werden für den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien die Ziele für 2020 im Koalitionsvertrag nicht in Frage gestellt, jedoch ist vorgesehen, die bisherigen Mindestausbauziele für die nachfolgenden Jahre um 2,5 bis vier Prozent abzusenken. Das entspricht einer Umsetzungsverzögerung von zwei bis

¹¹ Petersdorff, C., Wichmann, J. (2012): Schafft Deutschland die neuen EU-Energieeinsparziele mit bestehenden Instrumenten? Ermittlung der Umsetzungslücke zur Erreichung der Zielvorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie Kurztgutachten. *Ecofys*.

drei Jahren.¹² Zusätzlich ist geplant, durch Einführung maximaler Ausbauziele für 2025 und 2035, die nur wenig über den bisherigen Mindestzielen liegen, eine Art von ‚Ausbaukorridor‘ zu errichten. Im Fall von noch teuren Technologien könnte ein solcher Korridor durchaus angemessen sein, um eine schnelle Anpassung der Vergütungssätze zu ermöglichen.¹³ Im Koalitionsvertrag ist jedoch kein technologiespezifischer Ausbaukorridor geplant, vielmehr soll eine generell gültige Beschränkung gelten, was automatisch auch zur Deckelung des Ausbaus von erneuerbaren Technologien führt, die bereits wirtschaftlich sind.

Des Weiteren ist vorgesehen, erneuerbare Energien in den Strommarkt zu integrieren. Die Voraussetzung hier ist jedoch, dass der Strommarkt entsprechend den Anforderungen erneuerbarer Energien weiter geöffnet wird.¹⁴ Stattdessen ist im Koalitionsvertrag jedoch eine verpflichtende Direktvermarktung vorgesehen. Das könnte zu Risiken für weitere Investitionen führen. Denn es ist bisher nicht absehbar, wie sich der Vorschlag auf die unterschiedlichen Investorengruppen auswirkt. Unsicher ist insbesondere, ob kostengünstige Kapitalquellen weiterhin erschlossen werden können, um die Kosten, die letztendlich von Stromkunden getragen werden, zu minimieren. Die Erfahrung aus der bisherigen Direktvermarktung ist diesbezüglich nicht direkt übertragbar, da Investoren bisher die Option haben, in einen festen Einspeisetarif zu wechseln. Somit ist eine sorgfältige Prüfung möglicher Alternativen vor der Einführung von verpflichtender Direktvermarktung dringend erforderlich.

Auf europäischer Ebene muss der Emissionshandel dringend wieder belebt werden.¹⁵ Höhere CO₂-Preise sind erforderlich, um Investitionen im Energie- und Industriebereich rentabel werden zu lassen. Dazu ist zunächst eine Verschiebung der Auktion von 900 Millionen Zertifikaten vorgesehen, die von der neuen Koalition jetzt auch unterstützt wird. Das ist jedoch nur eine kurz-

¹² Die Kabinettsbeschlüssen zur Energiewende sehen mindestens 35, 50 und 65 Prozent Strom aus Erneuerbare Energien bis 2020, 2030 und 2040 vor (6.6.2011). Nach dem Nationaler Aktionsplan für erneuerbare Energie gemäß der Richtlinie 2009/28/EG sollen bis 2020 mindestens 38,5% Strom aus erneuerbaren Energien erzeugt werden. Hingegen sind in der Koalitionsvereinbarung Mindestziele von 40 und 55 Prozent für 2025 und 2035 vorgesehen. Diese sind 2,5 Prozent geringer als ein linearer Ausbaupfad wie in der Energiewende vorgesehen (beziehungsweise 4,25 Prozent geringer als bei EU Kommission eingereichten Ziele). Bei jährlichem Zubau von 1,5 Prozent entspricht das einer Verzögerung des Ausbaus von zwei bis drei Jahren.

¹³ Grau, T. (2012): Zielgerichtete Solarstromförderung erfordert häufige und flexible Anpassungen. *DIW Wochenbericht* Nr. 12/2012.

¹⁴ Neuhoff, K. (2011): Öffnung des Strommarktes für erneuerbare Energien: das Netz muss besser genutzt werden. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 20/2011.

¹⁵ Neuhoff, K., Schopp, A. (2013): Europäischer Emissionshandel: Durch Backloading Zeit für Strukturreform gewinnen. *DIW Wochenbericht* Nr. 11/2013.

fristige Maßnahme bis zur Umsetzung einer strukturellen Reform des Emissionshandels. Diese ist notwendig, damit der Emissionshandel wieder eine Lenkungs-funktion für Investitionen zum Erreichen der Europäischen Emissionsreduktionsziele von 80 Prozent bis 2050 ausüben kann. Das Koalitionsabkommen unterstützt Re-formen – sofern nachgewiesen wird, dass diese zum Erreichen der Emissionsreduktionsziele notwendig sind.

Ein zentrales Element, um die genannten Reduktionsziele zu erreichen, ist die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden. Nach Schätzungen des DIW Berlin müsste dazu in den nächsten Jahren eine Verdoppelung der energiebedingten Mehrinvestitionen im Gebäudebestand auf jährlich über zehn Milliarden Euro stattfinden.¹⁶ Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, lediglich die bisher praktizierte Förderung durch Zinsverbilligung für Kredite über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aufzustocken. In Anbetracht des aktuell sehr geringen Zinsniveaus scheint der Hebel dieser Programme allerdings begrenzt. Ein wesentlicher Impuls für die Erhöhung der Investitionen in die energetische Gebäudesanierung könnte allerdings durch eine steuerliche Berücksichtigung der Mehraufwendungen für eine energetische Sanierung erreicht werden.¹⁷ Erfahrungsgemäß entfaltet die steuerliche Förderung insbesondere im selbstgenutzten Wohneigentum eine breite Investitionswirkung, wenngleich die Gefahr von Fehlallokationen nicht gering einzuschätzen ist. Eine derartige Abschreibungsmöglichkeit ist Ende 2012 im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat gescheitert. Eine erneute Gesetzesinitiative ist bislang nicht geplant.

Häufig wird die im Koalitionsvertrag vereinbarte Mietpreisbremse als Investitionshemmnis für den Wohnungsbau diskutiert. Tatsächlich bergen die Vereinbarungen derartige Gefahren, die sich auch auf die energetische und altersgerechte Modernisierung des Immobilienbestands auswirken können. Hier ist vor allem auf die Veränderungen bei der Modernisierungsumlage hinzuweisen. Die Möglichkeit, Mieterhöhungen nach grundhaften Sanierungen von Immobilien vorzunehmen, soll in ihrer Dauer auf die nicht näher bestimmte Amortisationszeit der Modernisierungskosten begrenzt werden. Hier ist anzumerken, dass für Immobilieninvestoren auch eine adäquate Kapitalverzinsung Berücksichtigung finden sollte, um notwendige Investitionsanreize im Bestandswohnungsmarkt zu bewahren. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf energeti-

¹⁶ Blazejczak, J., Diekmann, J., Edler, D., Kemfert, C., Neuhoff, K., Schill, W.-P. (2013): Energiewende erfordert hohe Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

¹⁷ Gornig, M., Hagedorn, H., Michelsen, C. (2013): Bauwirtschaft: Zusätzliche Infrastrukturinvestitionen bringen zunächst keinen neuen Schwung. DIW Wochenbericht Nr. 47/2013.

Kasten 2

Wohlstandsindikatoren

Angesichts des Wunsches vieler Bürgerinnen und Bürger, die Lebensqualität nicht nur mit Hilfe des Wirtschaftswachstums (Bruttoinlandsprodukt) zu beurteilen, sondern gleichgewichtig auch ökologische und soziale Dimensionen in den Blick zu nehmen, ist es zu begrüßen, dass ein entsprechendes Indikatorensystem regierungsamtlich entwickelt werden soll, das an Vorarbeiten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ anknüpft. Eng damit zusammen hängt auch die Absicht, das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz im Hinblick auf eine „neue wirtschafts- und wachstumspolitische Strategie“ zu prüfen. Es wird jetzt darauf ankommen, wie diese Prüfung und die Umsetzung der Indikatoren im Detail aussehen werden. Um statistische Indikatoren wirkmächtig zu machen, wird es entscheidend sein, wie sie von der künftigen Bundesregierung kommentiert werden (müssen) und wie die diversen Sachverständigenräte mit diesen Indikatoren umgehen (sollen).¹

¹ Vgl. dazu Giesselmann, M., Hilmer, R., Siegel, N.A., Wagner, G.G. (2013): Alternative Wohlstandsmessung: neun Indikatoren können das Bruttoinlandsprodukt ergänzen und relativieren. In: DIW Wochenbericht Nr. 9/2013, 3–12, insb. 12 und Jochimsen, B., Wagner, G.G. (2013): Wohlstandsmessung: Mehr Konsens als Dissens im Bundestag. DIW Wochenbericht Nr. 24/013, 12.

sche und altersgerechte Modernisierungen. Diese sind in den meisten Fällen nur in Verbindung mit ohnehin durchgeführten Bestandsinvestitionen wirtschaftlich umsetzbar. Fällt bei den allgemeinen Modernisierungen das auslösende Moment weg, so fehlen auch die notwendigen Impulse für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zum Bestandsumbau in Hinblick auf eine alternde Gesellschaft.

Entgegen der häufig geäußerten Einschätzung dürfte die Deckelung der Neuvertragsmieten für den Wohnungsneubau kaum Auswirkungen haben. Einerseits, weil die Mieten in den ersten Verträgen bei Neubauten weiterhin frei verhandelbar bleiben und der vereinbarte Mietzins bei Wiedervermietung nicht gesenkt werden muss. Andererseits, weil die Regelung mit ihrer Befristung auf die kommenden fünf Jahre im Bereich der Immobilieninvestitionen eher die kurze Frist betrifft. Allerdings wird mit der Deckelung der Neuvertragsmieten eher ein Symptom der Wohnungsknappheit be-

handelt. Das eigentliche Problem – fehlenden Wohnraum und die zu geringe Bautätigkeit – wird man mit diesem Instrument nicht lösen können.

Europäische Integration vorantreiben

Eine offensichtliche Schwäche des Koalitionsvertrags ist eine fehlende konkrete Vision für Europa. Zwar bekennen sich die verhandelnden Parteien zu europäischer Solidarität und streben an, das Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit des europäischen Einigungswerks wieder herzustellen und auszubauen. Konkrete Vorstellungen, welche Ziele in der langen Frist erreicht werden sollen und in welchen Bereichen sich die Koalitionspartner vorstellen könnten, eine verstärkte europäische Integration – mit damit verbundener Preisgabe nationaler Souveränität – voranzutreiben, wurden aber nicht entwickelt. Der Koalitionsvertrag konzentriert sich damit – wie zu weiten Teilen die europapolitische Diskussion im Allgemeinen – ausschließlich auf die akute Krisenbekämpfung und setzt dabei im Wesentlichen auf ein „Weiter so“ in Anknüpfung an die Politik der schwarz-gelben Koalition. Nach der Schaffung der europäischen Rettungsfazilitäten und der Ankündigung der Europäischen Zentralbank, erforderlichenfalls gegen Auflagen stabilisierend auf den Märkten für Staatsanleihen einzugreifen, ist an den Finanzmärkten eine Phase relativer Ruhe eingeleitet. In diesem Umfeld ist es nun höchste Zeit, die längerfristigen Herausforderungen für die Wirtschafts- und Währungsunion ins Auge zu fassen. Diese Aufgabe kann aber nicht von einer Regierung allein erledigt werden. Auch eine große Koalition kann einen Zielfindungsprozeß nicht ersetzen, der über die die Koalition tragenden Parteien hinausgeht. Ein breiter gesellschaftlicher Diskurs unter Einschluss der Wissenschaft ist notwendig. Und eine europäische Identität kann auch nicht von Regierungen allein geschaffen werden. Nicht zuletzt ist auch an dieser Stelle die Wissenschaft gefordert.

Unerwünschte Nebenwirkungen des Mindestlohns vermeiden

Eine der größten Unsicherheiten für den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum geht von der beabsichtigten Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns aus. Wie der Mindestlohn im Detail aussehen wird, ist im Koalitionsvertrag nicht festgelegt. Dies lässt sich als Chance sehen, bis zum endgültigen Beschluss im Fall einer Regierungsbildung noch Regelungen zu finden, die unerwünschte Nebenwirkungen eines Mindestlohns vermeiden.¹⁸ Die bis maximal

Ende 2016 für tarifgebundene Bereiche vorgesehenen Übergangsregelungen werden allerdings kaum relevant werden, da die niedrigen Löhne vor allem in Sektoren gezahlt werden, in denen es keinerlei Tarifbindung gibt. Eine Differenzierung nach Region und Alter ist nicht geplant. Berufseinsteigern und Langzeitarbeitslosen dürfte es mit Einführung eines Mindestlohns künftig schwerer fallen, eine Anstellung zu finden; dies gilt insbesondere in strukturschwachen Regionen und den neuen Bundesländern.

Bei der Umsetzung wird es auch darauf ankommen, den zu erwartenden Vermeidungsstrategien der Arbeitgeber vorzubeugen. Die Betriebe können nicht nur die Löhne bei fixer Arbeitszeit erhöhen (das ist der politisch gewünschte Effekt), sie können auch bei fixen Monatslöhnen vermehrt auf unbezahlte Mehrarbeit zurückgreifen. Schon jetzt leistet ein erheblicher Teil der Geringverdiener unbezahlte Arbeitsstunden.¹⁹ Ebenso droht, dass durch den Mindestlohn reguläre Beschäftigungsverhältnisse in Minijobs umgewandelt werden.²⁰ Der Koalitionsvertrag macht dazu keine Aussagen, vielmehr sollen danach die Privilegierung von Minijobs und die damit einhergehende Marktverzerrung bestehen bleiben.

Angesichts der ungewissen Effekte des Mindestlohns und vielfältiger Umgehungsmöglichkeiten sollte eine wissenschaftliche Begleitung der Mindestlohnpolitik unbedingt im Gesetz festgeschrieben werden. Es ist als positiv zu bewerten, dass Union und SPD ein Jahr Zeit für die genaue Ausgestaltung sowie eine rechtssichere Einführung einer solchen gesetzlichen Lohnhöhe einräumen. Den Betrieben wird so mehr Zeit gegeben, ihre Stundenlöhne nach oben hin anzupassen.

Die geplanten Reformen bei der Teilzeitarbeit und dem Vollzeitananspruch dürften sich negativ auf den Arbeitsmarkt und die Erwerbstätigkeit auswirken. Laut Koalitionsvertrag sollen Arbeitnehmer, die ihre Arbeitszeit verkürzt haben, den Rechtsanspruch erhalten, wieder auf eine Vollzeitstelle zu wechseln. Das dürfte insbesondere Betrieben mit wenigen Mitarbeitern Probleme bei der Personalplanung bereiten. Sie müssen damit rechnen, dass sich jederzeit ihr Arbeitskräftebestand und damit ihre Lohnkosten erheblich erhöhen können. Deshalb dürften die Betriebe bei Einstellungen zurückhaltender werden und vermehrt auf befristete Stellen setzen. Dies gilt besonders für kleine Unternehmen.

¹⁹ Zu sozioökonomischen und regionalen Verteilung von Arbeitnehmern mit geringen Löhnen vgl. Brenke, K., Müller, K.-U. (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht Nr. 39/2013.

²⁰ Für eine detailliertere Diskussion vgl. Brenke, K., Müller, K.-U. (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht Nr. 39/2013.

¹⁸ Brenke, K., Wagner, G.G. (2013): Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung. Wirtschaftsdienst, 93 (11), 751-757.

Arbeitsmarktpolitisch positiv sind dagegen die geplanten Regelungen zu Leiharbeitern zu sehen. Künftig sollen sie im ausleihenden Unternehmen nur bis zu 18 Monaten beschäftigt werden können und nach maximal neun Monaten den Lohn eines dort Festangestellten erhalten. Dadurch, dass überhaupt eine Zeitbegrenzung eingeführt werden soll, kann der Missbrauch bei der Leiharbeit eingedämmt werden. Wer beispielsweise mehr als 18 Monate in einem Betrieb tätig ist, kann nicht als jemand angesehen werden, der nur Auftragspitzen bewältigt und sich noch in einer Einarbeitungsphase befindet, die einen geringeren Lohn rechtfertigt.

Rente

Union und SPD haben sich im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, die Finanzsituation einer Reihe aktueller und künftiger Rentner durch eine Mütterrente, eine Erwerbsminderungsrente und eine Lebensleistungsrente zu verbessern. Weiterhin sollen die Möglichkeiten zum abschlagsfreien Rentenzugang mit 63 – überwiegend für einen befristeten Zeitraum – erweitert werden. Die Mütterrente wird mit dem Zweck eingeführt, die kaum zu begründende Betterbehandlung von Müttern, deren Kinder ab 1992 geboren wurden, teilweise auszugleichen. Während die Beiträge für ab 1992 geborene Kinder steuerfinanziert werden, plant die Bundesregierung, die „Mütterrente“ mit Beitragsmitteln zu finanzieren. Dies erscheint nicht konsequent. Die Tatsache, dass trotz der Einführung der Mütterrente kurzfristig keine Beitragserhöhung in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich ist, sollte nicht dazu verleiten, anzunehmen, die Maßnahme sei kostenlos. Ganz unabhängig vom Finanzierungsverfahren ist sie das nicht. Ein oft nicht beachteter Effekt dieser Leistungsausweitung bei der Rente ist ihre Wirkung auf künftige Rentenanpassungen. Aufgrund der Berücksichtigung von Veränderungen des Rentenbeitragssatzes bei der Rentenanpassung, werden künftige Rentenanpassungen niedriger ausfallen. Damit bezahlen auch die Rentner selbst einen Teil der Leistungsausweitung.

Die Lebensleistungsrente wird explizit mit dem Ziel eingeführt, künftige Altersarmut von Personen mit langen Versicherungsbiografien, geringen Rentenansprüchen und einem niedrigen Haushaltseinkommen zu bekämpfen. Im Gegensatz zur Mütterrente ist geplant, diese Leistung aus Steuermitteln zu finanzieren, was begrüßenswert ist. Fraglich ist jedoch, wie viele Rentner aus der oben genannten Gruppe letztendlich Anspruch auf eine Lebensleistungsrente bekämen. Viele werden die Aufstockung allein deshalb nicht erreichen, weil sie die Voraussetzungen, wie eine zusätzliche private Altersvorsorge, nicht erfüllen. Zu beachten ist auch, dass die bisher angedachten starren Regelungen der Lebensleistungsrente dazu führen können,

dass starke Ungleichbehandlungen im Grenzbereich der Anspruchsberechtigung auftreten. Wenn man die Anspruchsvoraussetzung von 35 Beitragsjahren beispielsweise um nur einen Monat verfehlt, käme man nicht in den Genuss der Aufstockung. Ähnlich ist es im Grenzbereich oberhalb dieser Schwelle, da hier der Anreiz für weitere Erwerbstätigkeit sinkt, solange man Leistungen aus der Lebensleistungsrente erwartet und die Zugangsvoraussetzungen bereits erfüllt. Zu beachten ist auch, dass die Aufstockung der Rente zu starker Ungleichbehandlung durch die Verletzung des Prinzips der Teilhabeäquivalenz in der Rentenversicherung führt. Geringverdiener, die die meiste Zeit ihres Lebens teilzeitbeschäftigt waren, würden beispielsweise einen Anspruch auf die Aufstockung ihrer Rente erhalten, eine Person, die ihr Leben lang vollzeitbeschäftigt im Niedriglohnbereich gearbeitet hat, aber nicht, da sie aus eigenen Beiträgen auf eine ausreichende Entgeltpunktzahl kommt. Fraglich ist auch, ob die starre Entgeltpunktzahl in Zukunft ein guter Indikator für Armutsvermeidung bleiben wird. Das Niveau der Rentenversicherung wird in den kommenden Jahren stark sinken und entsprechend damit auch die Leistungen der Lebensleistungsrente. Daher wäre es ratsam zu prüfen, ob neben dem System der Grundsicherung eine weitere bedürftigkeitsgeprüfte Leistung eingeführt werden sollte, da sich die Anspruchsvoraussetzungen und die Einkommensanrechnung zwischen diesen beiden Systemen stark unterscheiden.

Positiv zu beurteilen sind die geplanten Leistungsverbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente. Hier besteht derzeit akuter Handlungsbedarf, da sich diese Renten seit einigen Jahren verringern, es aber nicht begründbar ist, dass gesundheitlich angeschlagene und dadurch erwerbsgeminderte Menschen von nicht den Lebensstandard sichernden Renten leben sollen. Insofern ist es schwer nachvollziehbar, warum – wenn wir den Koalitionsvertrag richtig interpretieren – weiterhin an den pauschalen Rentenabschlägen bei der Erwerbsminderungsrente festgehalten wird. Im Koalitionsvertrag heißt es, die Leistungsverbesserungen sollen eingeführt werden, „ohne damit neue Fehlanreize für nicht zwingend notwendige Frühverrentungen zu schaffen“. Unklar ist aber, wie diese Anreize wirken sollen, da die Erwerbsminderungsrente in Abhängigkeit von einer medizinischen Untersuchung (zunächst auf Zeit) gewährt wird, und ein Arbeitnehmer nur darüber entscheiden kann, ob er einen Antrag stellt oder nicht. Da die Erwerbsminderungsrente auch von der Niveausenkung in der Rentenversicherung betroffen ist, wird sich das Problem sehr niedriger Renten für Kranke, die nicht mehr arbeitsfähig sind, in Zukunft wieder stellen. Hier wäre es wichtig, neben aktuellen Leistungsverbesserungen eine langfristige Perspektive zu entwickeln – gerade im Zusammenhang mit der Rente mit 67.

Angesichts der demografischen Alterung in Deutschland und Europa und der damit verbundenen ökonomischen Belastungen beurteilen wir die geplanten erleichterten Zugangsvoraussetzungen zur abschlagsfreien Rente mit 63 nach 45 Versicherungsjahren als problematisch, auch wenn diese Altersgrenze im Zeitablauf auf 65 Jahre steigen wird. Die Kosten dieser Maßnahme sollen über einen höheren Rentenbeitrag und geringere Rentenanpassungen finanziert werden. Angesichts der Alterung der Gesellschaft und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Erwerbsbeteiligung weiter zu erhöhen, weisen diese angekündigten Reformen in die falsche Richtung und kämen einem Bruch mit den bereits beschlossenen Regelungen zur Rente mit 67 gleich. Zwar zeigen Daten der Rentenversicherung (SUFVSKT_2009), dass nur ein relativ geringer Teil der Bevölkerung von dieser Regelung profitieren kann; wenn die Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht berücksichtigt werden, wären beispielsweise in der Kohorte des Geburtenjahrgangs 1946 nur etwa 7,5 Prozent der Männer und zwei Prozent der Frauen von dieser vorgeschlagenen Regelung betroffen. Unklar ist, wie sich diese Anteile für zukünftige Kohorten entwickeln werden, da diese ihre Erwerbsbiographie noch nicht abgeschlossen haben. Allerdings weisen Berechnungen darauf hin, dass die Anteile für jüngere Kohorten zurückgehen werden. Dieser Rückgang betrifft vor allem Personen in den unteren Lohngruppen.²¹

Pflege

Angesichts der Alterung der Bevölkerung und der Probleme, die sich bei der Absicherung der Pflegebedürftigkeit im Detail zeigen, ist es zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung als Ziel hat. Die geplante rasche Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs sowie die Verbesserungen der Leistungen wie etwa die Einführung von Lohnersatzleistungen für Berufstätige, die die zehntägige Auszeit zur Organisation der Pflege für Familienangehörige in Anspruch nehmen, sind aus sozialpolitischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Wie immer bei solchen Reformen kommt es auf die genaue Ausgestaltung und rasche Umsetzung an. So ist kein eindeutiger Zeitpunkt für die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs benannt.²² Vielmehr soll zuvor die Begutachtungssystematik eingehend auf Umsetzbarkeit und Praktikabilität erprobt und wissenschaftlich begleitet werden. Höhere Leistungen gibt es nicht zum Nulltarif: Bereits zum 1.1.2015 wird der Beitragssatz um 0,3 Prozentpunkte angehoben, davon sollen 0,2 Pro-

zentpunkte zur Finanzierung von Leistungserhöhungen dienen und 0,1 Prozentpunkte zum Aufbau eines Pflegevorsorgefonds. Mit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs wird der Beitragssatz nochmals um 0,2 Prozentpunkte angehoben. Es wird damit zu Recht anerkannt, dass eine menschenwürdige Pflege zu steigenden Kosten führt. Auch die Stärkung der Rolle der Kommunen bei der Pflege ist zu begrüßen. Die Frage ist jedoch, ob diese dann auch finanziell belastet werden, was bei der angespannten kommunalen Finanzlage sicherlich nicht vorteilhaft wäre.

Steuer- und Finanzpolitik

Trotz der mit einigen geplanten Reformvorhaben verbundenen staatlichen Mehrausgaben, werden im vorliegenden Koalitionsvertrag keine größeren Steuerreformen angekündigt. Vereinbart wurde lediglich, dass die Steuern nicht angehoben werden sollen. Das wird viele Bürger freuen, jedoch ist diese Freude teilweise unberechtigt. Da es bisher keinen Plan gibt, den Mechanismus der kalten Progression zu korrigieren, wird die Steuerbelastung der Bürger faktisch doch steigen – und zwar um rund 5,5 Milliarden Euro im Jahr. Diese Summe, die der Staat „automatisch“, also auch bei gleichbleibenden Steuersätzen mehr einnehmen wird, zahlen vor allem die Mittelschichten, die bei den vergangenen Steuerreformen schon zumeist belastet wurden.²³

Vereinbart wurden stattdessen kleine Korrekturen im Steuersystem. So wird von Union und SPD die Absicht zur Einführung einer Finanztransaktionsteuer bekundet, und die Bundesländer werden aufgefordert, eine Grundsteuerreform durchzuführen. Zudem gibt es die Aussicht auf nicht näher benannte Steuervereinfachungen und die Zusage, dass die Erbschaftsteuer Unternehmensnachfolgen nicht gefährden sollte. Alle diese Ankündigungen sind jedoch so vage gehalten, dass sich über mögliche Wirkungen nichts sagen lässt.

Bei der Finanzpolitik hat sich die Regierung zur Einhaltung der Schuldenbremse bekannt; der Bund will Neuverschuldung vermeiden. Vor diesem Hintergrund hat die Koalition beschlossen, die beabsichtigten Vorhaben zu unterscheiden: in prioritäre und andere Maßnahmen. Während letztere unter Finanzierungsvorbehalt stehen, werden die prioritär durchzuführenden Maßnahmen den Bundeshaushalt in dieser Legislaturperiode

21 Bönke, T., Corneo, G., Lüthen, H.: Lifetime earnings inequality in Germany. *Journal of Labor Economics* (im Erscheinen).

22 Schulz, E. (2012): Pflegemarkt: Drohendem Arbeitskräftemangel kann entgegengewirkt werden. *DIW Wochenbericht* Nr. 51/52, 3-17.

23 Bach, S., Brüggemann-Borck, I., Fichtner, F., van Deuverden, K. (2012): Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. *DIW Wochenbericht* Nr. 35/2013, 6; Bach, S. (2012): Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif. *DIW Wochenbericht* Nr. 12/2012; vgl. auch Begriff „Kalte Progression“ im *DIW Glossar*: www.diw.de/de/diw_01.c.413207.de/presse_glossar/diw_glossar.html

de in einem Umfang von 23 Milliarden Euro belasten. Nach der noch gültigen Finanzplanung vom Sommer dieses Jahres geht der Bund davon aus, im Jahr 2015 einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen zu können. In den Jahren danach sollen Überschüsse erwirtschaftet werden. Diese werden nunmehr durch die als prioritär angesehenen Maßnahmen aufgebraucht. Damit begibt sich der Bund dringend benötigter Handlungsspielräume für eine das Wachstumspotential stärkende sowie konjunkturell stabilisierende Finanzpolitik. Zudem bestehen bei dieser Planung beträchtliche Risiken aufgrund von in Zusammenhang mit der Finanzkrise übernommenen Verpflichtungen. Auch beruht die Finanzplanung auf der Annahme, dass die Wirtschaft in der mittleren Frist über ihrem Potential wächst.

Dabei dürften einige der im Koalitionsvertrag angelegten Maßnahmen die Entwicklung der deutschen Wirtschaft in der mittleren und längeren Frist eher dämpfen. Dies sind nicht nur die Risiken, die mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns verbunden sind. Die Maßnahmen bei den Sozialversicherungen werden die wirtschaftliche Entwicklung mittelfristig wahrscheinlich belasten. So wird aufgrund der Leistungsausweitung im Bereich der Rentenversicherung verhindert, dass der Beitragssatz, wie es aufgrund der Finanzlage der Rentenversicherung möglich gewesen wäre, um eigentlich 0,6 Prozentpunkte sinkt; stattdessen bleibt er konstant. Zudem wird er früher und stärker erhöht werden müssen, als dies nach den bisherigen Projektionen der Fall war. Außerdem wird sich der Produktionsfaktor Arbeit durch die geplanten Beitragssatzanhebungen zur sozialen Pflegeversicherung verteuern. Die mit den Leistungsausweitungen verbundenen Impulse dürften deutlich hinter diesen Belastungen zurückbleiben.

Familien- und Bildungspolitik

Im Bereich der Familienpolitik werden im Koalitionsvertrag unter anderem Maßnahmen diskutiert, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessern sollen. Dies ist ein Ziel deutscher Familienpolitik und von daher ist es als positiv zu bewerten, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung weiter voranschreiten soll. Dies kommt auch bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielen zugute. Hier geht es auch um ganztägige Betreuungsangebote. Hervorzuheben ist auch, dass explizit der qualitative Ausbau angegangen werden soll.²⁴

²⁴ Vgl. dazu Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C.K., Stichnoth, H., Wrohlich, K. (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/ 2013, 3-13 und Müller, K.-U., Spieß, C.K., Wrohlich, K. (2013): Rechtsanspruch auf Kitaplatz ab zweitem Lebensjahr: Erwerbsbeteiligung von Müttern wird steigen und Kinder können in ihrer Entwicklung profitieren. DIW Wochenbericht Nr. 32/2013, 3-12.

Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, dass in diesem Kontext auch bundeseinheitliche Qualitätsmindeststandards angegangen worden wären, um große regionale Unterschiede im Bereich der Qualität abzubauen.²⁵

Der anvisierte weitere Ausbau frühkindlicher Bildung und Betreuung wird die Länder und Kommunen stark fordern. Von daher ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass die Länder in der laufenden Legislaturperiode entlastet werden sollen. Allerdings ist sicherzustellen, dass die Entlastungen tatsächlich diesem Bereich zu Gute kommen. Es ist auch zu begrüßen, dass der Bund plant, sich mit den Ländern im Rahmen eines dritten Investitionsprogramms weiter an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu beteiligen.²⁶ Vor dem Hintergrund, dass die gesamte Gesellschaft davon profitieren kann, sollten die Bundesmittel nicht zu gering sein. Anzumerken ist allerdings, dass dieser Finanzierungsanteil auf die Investitionskosten beschränkt bleiben würde – neue und innovative Wege, die eine breitere Finanzierungsbasis für die viel größeren Personalkosten schaffen, werden nicht besprochen.²⁷

Vor dem Hintergrund, dass empirische Arbeiten immer wieder zeigen, dass Familien sich insbesondere mehr Zeit und flexiblere Zeitstrukturen wünschen, ist es sehr zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag auch das Thema Zeit für Familien adressiert, denn so wird anerkannt, dass Familien nicht nur in den ersten drei Lebensjahren Zeit füreinander brauchen.²⁸ Mit einer geplanten Ausdehnung der Monate (von zwölf auf 24 Monate), die bis zum achten Lebensjahr eines Kindes im Rahmen der Elternzeit verwandt werden können, ist die richtige Richtung eingeschlagen. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn über das achte Lebensjahr hinaus Familienzeiten vorgesehen würden.²⁹

²⁵ Vgl. dazu Spieß, C. K. (2010): Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In: Apolte, T., Vollmer, U. (Hrsg.) (2010): Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart, Lucius & Lucius, 3-18 sowie Tietze, W., F. Becker-Stoll, J. Bense, A. Eckhardt, G. Haug-Schnabel, B. Kalicki, H. Keller, B. Leyendecker (2012): NUBBEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick. Berlin.

²⁶ Spieß, C.K (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013, 40-48.

²⁷ Vgl. z.B. Spieß, C. K. (2010): Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In: Apolte, T., Vollmer, U. (Hrsg.) (2010): Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart, Lucius & Lucius, 3-18.

²⁸ Vgl. dazu Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (2012): Achter Familienbericht. Zeit für Familie – Familienzeitpolitik. Deutscher Bundestag Drucksache 17/9000. 17. Wahlperiode. Berlin.

²⁹ Vgl. z.B. Bertram, H., Bujard, M., Neyer, G., Spieß, C. K., Ostner, I. (2012): Familienpolitik für Kinder und Eltern. In: Stock, G., H. Bertram, A. Fürnkranz-Prskawetz, W. Holzgreve, M. Kohli, U.M. Staudinger (Hrsg.): Zukunft mit Kindern. Frankfurt und New York, Campus Verlag, 198-293.

Auch geplante Ergänzungen zur bisherigen Elterngeldregelung sind aus familienpolitischer Sicht und der Perspektive angrenzender Politikfelder zu begrüßen. Mit dem „ElterngeldPlus“ soll die Benachteiligung von Eltern, die parallel zur Kinderbetreuung in einer Teilzeitbeschäftigung arbeiten, durch die flexibilisierte Anspruchsdauer beseitigt werden. Damit würden Arrangements, bei denen beide Eltern gemeinsam in Elternzeit sind und in Teilzeit arbeiten, attraktiver. Wichtig ist, dass die Regelung an eine Erwerbstätigkeit geknüpft und flexibel gestaltet ist. Der Partnerschaftsbonus setzt einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für eine gleichmäßigere Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit in Paaren und entspricht damit einem weit verbreiteten Wunsch der Eltern³⁰.

Eine im Vorfeld der Wahlen anvisierte Kindergeld-erhöhung bleibt – so der vorliegende Koalitionsvertrag – aus. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen positiv zu bewerten, da sie gezeigt hat, dass das Kindergeld wenig spezifische Verhaltensimpulse setzt und in erster Linie über allgemeine Einkommenseffekte wirkt. Bei begrenzten öffentlichen Mitteln wäre eine Erhöhung des Kindergelds insofern keine sinnvolle Strategie zur Weiterentwicklung der Familienpolitik.³¹

Andere Reformen, die erhebliche Finanzmittel für die Familienpolitik freisetzen würden, sollen nach dem Koalitionsvertrag allerdings wieder nicht angegangen werden. Eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einem Realsplitting wird es nicht geben – obwohl diese Leistung negative Arbeitsanreize insbesondere für Frauen, deren Einkommen erheblich unter dem ihres Partners liegt, schafft. An dieser Stelle wurden die Ergebnisse der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen offensichtlich nicht wahrgenommen.³²

Eine andere – wenn auch weniger ausgabenintensive – Leistung, das Betreuungsgeld, soll in seiner bisherigen Form bestehen bleiben, gleichwohl es sich um eine Leistung handelt, die in ihren Wirkungen durchaus sehr umstritten ist und aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive hohe „Mitnahmeeffekte“ zu erwarten sind. Hinzu

kommt, dass von ihr Wirkungen zu erwarten sind, die den Zielen anderer Maßnahmen, wie dem des Ausbaus der Kindertagesbetreuung, entgegenstehen.³³

Höhere Chancengerechtigkeit in Deutschland soll durch mehr Mittel für Bildung erreicht werden. Auch in diesem Zusammenhang ist es richtig, dass mehr Mittel für den Ausbau und die Qualität von „Kitas“ und auch Ganztagschulen vorgesehen sind.³⁴ Auch vor dem Hintergrund, dass grundsätzlich bildungsbenachteiligte Gruppen häufig eher Einrichtungen einer schlechteren Qualität nutzen, ist der qualitative Ausbau von zentraler Bedeutung³⁵.

In diesem Kontext sollten aber auch Initiativen erfolgen, die den Zugang bildungsferner Gruppen an deutschen Hochschulen erhöhen. Nach wie vor zeichnet sich Deutschland durch eine geringe intergenerationale Mobilität aus. Somit sollten Maßnahmen ausgebaut werden, um die Bildungspotentiale aller Schülerinnen und Schüler auszuschöpfen³⁶. Im Koalitionsvertrag ist die Rede davon, dass die Durchlässigkeit des Bildungssystems gestärkt werden soll, indem die akademische und berufliche Bildung besser verzahnt werden. Entsprechende Maßnahmen sind positiv zu bewerten, da sie die intergenerationale Bildungsmobilität erhöhen können.

Verbraucherpolitik

Rund 60 Millionen Menschen agieren in Deutschland täglich als Verbraucher, gut 60 Prozent des Brutto-sozialprodukts verwenden sie für den privaten Konsum, dem damit eine hohe Bedeutung für das wirtschaftliche Geschehen wie für die Lebensqualität zukommt. Konsequenterweise wird in dem Koalitionsvertrag unter dem Stichwort Verbraucherpolitik als Leitbild der selbstbestimmte Verbraucher genannt. Als Ziele werden die Beseitigung von Ungleichgewichten auf Märkten und die Herstellung von verbraucherfreundlichen, transparenten Märkten genannt, auf denen sichere und unter fairen und nachhaltigen Bedingungen hergestellte Produkte gehandelt werden. Besonderer Handlungsbedarf wird vor allem für die institutionellen Strukturen der Verbraucherpolitik angekündigt, während konkrete inhaltliche Maßnahmen im Bereich des Verbraucher-

30 Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C. K., Stichnoth, H., Wrohlich, K. (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, 3–13, und Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K. (2012): Elterngeld: Mütter kehren früher in den Beruf zurück. DIW Wochenbericht Nr. 9/2012, 3–10.

31 Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C. K., Stichnoth, H., Wrohlich, K. (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, 3–13.

32 Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H., Spieß, C. K., Stichnoth, H., Wrohlich, K. (2013): Lehren für die Familienpolitik. Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, 3–13.

33 Vgl. dazu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): Gegen eine rückwärtsgeradete Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14. Wiesbaden.

34 Vgl. z.B. Spieß, C. K. (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013, 40–48.

35 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Bundestagsdrucksache 17/12 200. Berlin.

36 Spieß, C. K. (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013, 40–48.

schutzes im Koalitionsvertrag äußerst wenig Raum erhalten haben. So wird zwar beispielsweise auf die aus Sicht von Verbraucherorganisationen hohen und überhöhten Dispozinsen auf Girokonten eingegangen.³⁷ Diese waren bereits in der vorigen Regierungsperiode ein wichtiges Thema der Verbraucherpolitik.³⁸ Allerdings wird dazu lediglich die Absicht bekundet, dass die Inanspruchnahme von Dispokrediten nicht zu einer übermäßigen Belastung von Bankkunden führen soll. Der Vorschlag, eine an die Zinsentwicklung gekoppelte Deckelung der Dispozinsen wird nicht in Betracht gezogen.³⁹ Ein anderes bereits lange diskutiertes Thema ist die Beratung bei Finanzdienstleistungen. Hier wurde von Verbraucherorganisationen und Wissenschaft kritisiert, dass Spar- und Anlageprodukte sehr oft provisionsorientiert vertrieben werden. Auch im Kontext der Riester-Produkte wurde gefordert, dass Verkauf und Beratung in diesem Markt getrennt werden und die Beratung auf Honorarbasis stattfinden müsste.⁴⁰ Zwar wurde ein Gesetz zur Honorarberatung in der vorigen Regierungsperiode noch verabschiedet.⁴¹ Allerdings wird in diesem Gesetz das Provisionsverbot gerade für Sparanlagen, Versicherungen und Kredite ausgespart. Den Verbraucherorganisationen ist zuzustimmen, dass diese Teil-Lösung für Verbraucher nicht ausreichend ist.⁴² Die Aussagen im Koalitionsentwurf bleiben unscharf, es wird lediglich angekündigt, dass der Ausbau einer Honorarberatung vorangetrieben werden soll.

Hinsichtlich der Strukturen in der Verbraucherpolitik wird im Koalitionsvertrag zugesagt, dass der Dachver-

band der Verbraucherorganisation (Vzbv) als Marktwächter in zwei Märkten – digitale Welt und Finanzmarkt – beauftragt werden soll. Er soll die staatlichen Stellen über die aus der flächendeckenden Beratung und Marktbeobachtung gewonnenen Erkenntnisse informieren. In beiden Märkten ist die Transparenz nach Einschätzung von Verbraucherorganisationen nicht gegeben und die Beschwerden von Verbrauchern über Anbieter, Produkte und Dienstleistungen sind besonders hoch.⁴³ Mit der Aufstockung der Ressourcen für die Marktwächter wird in dem Koalitionsvertrag einer seit geraumer Zeit vom Vzbv erhobenen Forderung entsprochen.⁴⁴ Es ist davon auszugehen, dass eine spezifische und flächendeckende Beobachtung der Strukturen dieser Märkte aus Verbrauchersicht durchaus sachgerecht ist und sie könnte einen Beitrag dazu leisten, Ungleichgewichten auf diesen Märkten zu begegnen. Da in der abgelaufenen Legislaturperiode solche Marktwächter hinsichtlich ihrer Struktur, Organisation und ihrer Aufgabenfelder bereits intensiv diskutiert wurden, hätte man erwarten können, dass bereits einige Details über die konkrete Ausgestaltung solcher Institutionen vorgestellt werden. Ob die Marktwächter die ihnen zugedachten Aufgaben tatsächlich wirksam wahrnehmen können, hängt aber ohne Zweifel in hohem Maße davon ab, wie sie konkret ausgestaltet werden. So stellen sich Fragen, wie die Marktbeobachtung konkret durchgeführt werden soll, welche Rechte und Pflichten der Marktwächter bei festgestellten Marktverstößen haben soll, ob es verpflichtende Reaktionen des Gesetzgebers auf beobachtete Marktverstöße geben wird, welche Ressourcen die Marktwächter erhalten, über welche Qualifikationen diese verfügen müssten und wer letztlich Zugang zu den erhobenen Informationen und damit Interpretationsmöglichkeiten haben wird. Auch über eine die Finanzmarktwächter begleitende Beratung und Evaluation durch unabhängige Experten finden sich in

37 Vgl. beispielsweise Stiftung Warentest, vom 17. September 2013, Girokonto: Die Dispozinsen von fast 1600 Banken; Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), 20.8.2013, Marktversagen bei Dispozinsen. Herunterladbar unter www.vzbv.de/12125.htm; Dick, C. D., Knobloch, M., Al-Umaray, K. S., Jaroszek, L., Schröder, M., Tiffe, A., 2012, Studie zu Dispozinsen/Ratenkrediten, wissenschaftliche Entscheidungshilfe für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

38 Vgl. beispielsweise Drucksache 17/12689, vom 12. März 2013, Antrag der SPD, Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher verbessern; Drucksache 17/2913 vom 14. September 2011, Antrag der Fraktion DIE LINKE, Zinssätze für Dispositions- und Überziehungskredite verbrauchergerecht deckeln; Drucksache 17/3059 vom 29. September 2010, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Verbraucherinnen und Verbraucher vor überhöhten Überziehungszinsen schützen; Handelsblatt vom 4. November 2012, SPD nimmt Dispozinsen ins Visier.

39 Drucksache 17/12689, a.a.O.; Drucksache 17/2913, a.a.O.; Drucksache 17/3059, a.a.O..

40 Vgl. beispielsweise vzbv, Initiative Finanzmarktwächter, 15. März 2013, Provisionen in der Finanzberatung - Thesen und Forderungen des vzbv. Gegen eine Honorarberatung argumentiert dagegen beispielsweise der DIHK, 22. Mai 2009, Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich, DIHK-Stellungnahme zu aktuellen Vorschlägen von Bundesregierung und Fraktionen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich.

41 Bundesrat Drucksache 352/13, 17. Mai 2013: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Gesetz zur Förderung und Regelung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlagenberatungsgesetz).

42 vzbv vom 26. April 2013: Ziel verfehlt: Gesetz zur Honorarberatung hilft Verbrauchern nicht weiter.

43 Der vzbv, Initiative Finanzmarktwächter hat über Mängel bei Finanzprodukten und -dienstleistungen einige kleinere Studien auf der Grundlage kleiner Untersuchungssamples veröffentlicht, vgl. dazu beispielsweise vzbv, Initiative Finanzmarktwächter, 15. März 2013 – Weltverbrauchertag, Keine Transparenz in der Finanzberatung. Statt Fortschritt droht Rückschritt; vzbv, 21. Mai 2013, Mangelnder Verbraucherschutz bei Vermögensanlagen; vzbv, Initiative Finanzmarktwächter, 14. September 2011, Abschlussbericht, Offenlegung von Provisionen und Rückvergütungen im Wertpapiervertrieb. Gesetzlicher Anspruch und praktische Wirklichkeit.

44 Vgl. beispielsweise zum Finanzmarktwächter vzbv, 1. März 2012, Finanzmarktwächter: Verbraucherbezogene Fehlentwicklungen und Missstände am Finanzmarkt systematisch und frühzeitig erkennen. Unterstützt wurde die Einrichtung eines Finanzmarktwächters im politischen Raum, vgl. dazu beispielsweise Bundestag Drucksache 17/6503, 6. Juli 2011, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Finanzmarktwächter im Verbraucherinteresse einrichten und Bundestag Drucksache 17/8894, 6. März 2012, Antrag der Fraktion der SPD, Verbraucherschutz stärken - Finanzmarktwächter einführen. Des Weiteren siehe Bundestag Drucksache 17/11751, 30. November 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 17/11480 - Verbraucherorganisation und ihre Marktwächterfunktion als Teil der systematischen verbraucherorientierten Beobachtung des Finanzmarktes.

den Absichtserklärungen der möglichen Koalitionspartner keine Aussagen.

Noch viel unklarer belässt der Koalitionsvertrag es bei der Absicht, Verbraucherchecks bei gesetzgeberischen Vorhaben auszuweiten und die Verbraucherforschung auszubauen. Seit längerem wird aus der Wissenschaft heraus angeregt, zur empirischen Fundierung der Beratung der Verbraucherpolitik Forschungsmittel bereitzustellen für eine jährliche längsschnittliche, unabhängige und wissenschaftlichen Qualitätskriterien entsprechende Verbrauchererhebung.⁴⁵ Verschiedentlich wird sogar die Gründung eines Instituts „Verbraucherforschung“ als dringend erforderlich erachtet. Beide Vorschläge scheinen im Koalitionsvertrag keinen Widerhall gefunden zu haben. Schließlich soll ein unabhängiger und interdisziplinärer Sachverständigenrat eingerichtet werden.⁴⁶ Das Vorhaben entspricht der hohen Bedeutung, die Verbrauchern in unserer Gesellschaft zustehen sollte. Allerdings über die konkrete Ausgestaltung des Rates wissen wir derzeit noch nichts. Davon aber wird es

letztlich abhängen, wie er sich für verbraucherfreundlichere und transparentere Märkte einsetzen kann.

Fazit

Mit dem vorgelegten Koalitionsvertrag legen die zu verhandelnden Parteien Union und SPD einen pragmatischen, aber auch ambitionierten wirtschafts- und sozialpolitischen Plan für die kommende Legislaturperiode vor. Geplant ist eine Anhebung der Investitionstätigkeit in Deutschland, eine auf Wachstum ausgerichtete Industrie- und Wettbewerbspolitik sowie eine Fortführung der Energiewende. Des Weiteren sind diverse Reformen im Arbeits- und Rentenbereich geplant, die weitreichende Umverteilungseffekte haben dürften.

Der vorliegende Bericht verdeutlicht, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarten wirtschafts- und sozialpolitischen Pläne der angehenden Regierung nicht in allen Bereichen vollständig und ausgereift sind. Vielfach fehlt es an konkreten Ausgestaltungen einzelner geplanter Politikmaßnahmen. Der Koalitionsvertrag lässt offen, wie die vielen Ziele und Absichten in ein ganzheitliches Konzept passen, und welche langfristige Vision die deutsche Bundesregierung für Deutschland und Europa hat.

Hervorzuheben ist aber auch, dass in der Vergangenheit ein Koalitionsvertrag selten so detailliert war und so viele spezifische Ziele für eine Vielzahl wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Bereiche formuliert hat. Man kann die Lücken im Vertrag und den Mangel an Visionen als ein Defizit ansehen. Besser wäre es aber, die offenen Stellen als eine Chance für Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu begreifen, in den kommenden Monaten und Jahren eine Vision für Deutschland und Europa zu entwickeln!

⁴⁵ Vgl. dazu Hagen, K. (2013): DIW Wochenbericht Nr. 25/2011, Wirksame Beratung der Verbraucherpolitik setzt unabhängige Daten über das Verhalten von Verbrauchern voraus, 18-24 sowie Hagen, K., (2011): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 19.1.2011, zum Thema „Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen - Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen (BT-Drs. 17/2343). Herunterladbar unter www.diw.de/de/diw_01.c.100411.de/forschung_beratung/stellungnahmen/stellungnahmen.htm#367163.

⁴⁶ Vgl. zu Überlegungen dazu Hagen, K., Micklitz, H.-W., Oehler, A., Reisch, L. A., Strünck, C., (2011): Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn - Vorschlag für einen "Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung" sowie eine Kurzfassung in Hagen, K., Micklitz, H.-W., Oehler, A., Reisch, L. A., Strünck, C. (2013): „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ – Empfehlungen für eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik, in Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Februar 2013.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat | sbach@diw.de

Hermann Buslei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat | hbuslei@diw.de

Kristina van Deuverden wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kdeuverden@diw.de

Tomaso Duso ist Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | tduso@diw.de

Ferdinand Fichtner ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | ffichtner@diw.de

Marcel Fratzscher ist Präsident des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

Johannes Geyer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | jgeyer@diw.de

Martin Gornig ist stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Claudia Kempf ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | ckempf@diw.de

Holger Lüthen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat | hluethen@diw.de

Claus Michelsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

Kai-Uwe Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat | [kmueeller@diw.de](mailto:kmueller@diw.de)

Karsten Neuhoff ist Leiter der Abteilung Klimapolitik | kneuhoff@diw.de

Erika Schulz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Staat am DIW Berlin | eschulz@diw.de

Jürgen Schupp ist Direktor des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) | jschupp@diw.de

C. Katharina Spieß ist Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | kspiess@diw.de

Gert G. Wagner ist Mitglied des Vorstands am DIW Berlin | gwagner@diw.de

THE COALITION AGREEMENT GIVES RESPONSIBILITY TO SOCIETY

Abstract: The coalition agreement of November 2013 includes a number of specific and ambitious goals relating to economic and social development. For instance, investment in infrastructure is to be increased and the income situation of certain groups of pensioners and employees improved through higher pension entitlements and the introduction of a minimum wage; at the same time, there are to be no tax increases. The energy transition is to continue on its target-oriented course, and work and family life will be easier to reconcile in future. The perception of consumer interests is to be improved by realigning the

institutional structures of consumer policy. This is all good news for many people. Whether or not these proposed reforms will in fact be achieved and whether or not they will have a positive impact on economic and social development depends largely on the precise nature of the associated policies. After all, depending on how they are implemented, good intentions can also fail to meet their objectives or have undesired side effects on people's living conditions and on economic growth. It is first and foremost the responsibility of society to develop a long-term vision about how these measures can be made to fit into a consistent whole.

JEL: E21, E22, E24, D18, I124, I128, J31, Q25, Q28, Q42

Keywords: Koalitionsvertrag, politisches Programm, Wohlstand, Zukunftsfähigkeit



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Dr. Katharina Wrohlich
Dr. Claus Michelsen
Dr. Johanna Storck
Prof. Dr. Kerstin Bernoth

Lektorat

Dr. Katharina Wrohlich
Jens Kolbe
Dr. Kerstin Bernoth

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.