



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 1/2022 | 04. Januar 2022

Mit dieser Ausgabe...

... hoffen wir, einen interessanten und verständlichen Einblick in ausgewählte Themen des Koalitionsvertrags und zu diesen Aspekten zugleich nachvollziehbare Diskussionsanregungen zu geben.



**MEHR
FORTSCHRITT
WAGEN**

BÜNDNIS FÜR
FREIHEIT, GERECHTIGKEIT
UND NACHHALTIGKEIT

KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN
SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP

Aktuelles aus dem iwp

Die diesjährige Ringvorlesung zum Thema „Die Wirtschaftspolitik vor, während und nach der Coronakrise“ geht im neuen Jahr weiter.

Um jeweils aktuelle Hinweise zum Veranstaltungsort zu erhalten, bitten wir um Anmeldung per Mail an Christian Müller. (christian.mueller@wiso.uni-koeln.de)

Nächster Termin am 10.01.2021:
„Wie kann das Gesundheitssystem resilienter werden?“

mit Prof. Dr. Beate Jochimsen
(SVR Gesundheit & HWR Berlin)

Weitere Infos zur Veranstaltungsreihe:
<https://iwp.uni-koeln.de/>

Im Januar wurde gerade die Ausgabe 3/2021 der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik ausgeliefert. Im Wirtschaftspolitischen Forum geht es um „Schäden durch Naturkatastrophen – Wie sollten Schäden an privaten Wohngebäuden zukünftig abgesichert sein?“

Eine Kommentierung wagen

– Schlaglichter auf den Koalitionsvertrag

Von Ann-Kristin Becker, Michael Krause, Theresa Markefke, Felix Mindl, Christoph Oslislo & Steffen Roth

Zum Jahresbeginn 2022 stehen wir in der pandemischen Krise des Covid-19 Virus gefühlt an einer ähnlichen Stelle wie 12 Monate zuvor. In der Wirtschaftspolitik allerdings wird sich nach 16-jähriger Amtszeit von Angela Merkel wohl einiges an Veränderungen ergeben. Die Ampelparteien haben ihre Arbeit aufgenommen und versprechen, mehr Fortschritt zu wagen. Wir hoffen, mit diesem Impuls einen interessanten und verständlichen Einblick in ausgewählte Themen des Koalitionsvertrags und zu diesen Aspekten zugleich nachvollziehbare Diskussionsanregungen zu geben.

Um unseren Leserinnen und Lesern außerdem den Einstieg und die Orientierung für ihre eigene Betrachtung zu ebnet, finden Sie die von uns aufgegriffenen Textstellen durch Angabe der Zeilennummern in der im Internet verfügbaren Fassung des Vertrags wieder, die wir zugrunde gelegt haben.¹ Der Struktur des Koalitionsvertrags folgend, beginnen wir mit dem Thema Digitalisierung (Kapitel II). Anschließend beschäftigen wir uns mit Kapitel III, das die Koalitionäre der Klimapolitik gewidmet haben. Es folgt unsere Kommentierung der Ausführungen zu den Themen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Pflege und Gesundheit sowie Bauen und Wohnen (Kapitel IV). An unsere Impulse zu den angekündigten Vorhaben in der Familien- und Bildungspolitik (Kapitel V), schließen sich Kommentare zu den fiskalpolitischen Ausführungen im Koalitionsvertrag an

(Kapitel VIII). In den Kapiteln VI („*Freiheit und Sicherheit, Gleichstellung und Vielfalt in der modernen Demokratie*“) und VII („*Deutschlands Verantwortung für Europa und die Welt*“) des Koalitionsvertrags stehen eher politische als ökonomische Fragen im Vordergrund, weshalb die Ausführungen in den Kapiteln in diesem Beitrag eine untergeordnete Rolle spielen.



Kapitel II des Koalitionsvertrags ist mit „**Moderner Staat, digitaler Aufbruch und Innovationen**“ überschrieben (139 ff.): „Wir haben Lust auf Neues“, ruft es den Bürgerinnen und Bürgern hier entgegen (157). Versucht man ein Destillat dieser vollmundigen Ankündigung zu gewinnen bleibt allerdings wenig Konkretes und wenig Originelles übrig. So verkündet der Vertrag in diesen Abschnitten etwa, man werde „*Planungs- und Genehmigungsverfahren modernisieren, entbürokratisieren und digitalisieren*“ um Entscheidungen und Umsetzungen des Infrastrukturausbaus zu beschleunigen (148-149). Was ist damit gemeint? Die Abschaffung der zum Sinnbild gewordenen Faxgeräte in den Gesundheitsämtern? Besser vorstellbar, aber eben auch deutlich biederer, klingt der letzte Punkt in der Aufzählung der Schritte, die der Beschleunigung der Verfahren dienen könnten: Man werde außerdem „*Personalkapazitäten verbessern*“ (150). Das passt auch zum

¹ Die hier auffindbare Fassung des Vertrages ist außerdem per Freitextsuche durchsuchbar: <https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/>

„starken Öffentlichen Dienst“, den die Ampelparteien „attraktiver gestalten“ wollen (184-185).

Direktdemokratisch und tatsächlich nach Teilhabe klingen nicht nur die „Bürgerräte zu konkreten Fragestellungen“ (212-213) und „dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren“ (300), sondern auch das Vorhaben, „Planungen schneller und effektiver“ zu machen, „indem wir Bürgerinnen und Bürger früher beteiligen“ (150-151). Frühere und vereinfachte Beteiligung führt allerdings in der Regel zunächst einmal zu mehr Beteiligung. Mindestens vordergründig erhöht dies die Entscheidungsfindungskosten und verursacht einen größeren Bearbeitungsaufwand. Nur wenn dadurch ernsthafte Bedenken früh erkannt, mögliche Alternativen abgewogen und somit spätere Einsprüche vermieden werden, kann dieser Baustein zu einer schnelleren Planung und vor allem zu durchführbaren Projekten führen. Der Erfolg hängt also maßgeblich davon ab, inwiefern die frühe Bürgerbeteiligung die Wahrscheinlichkeit späterer Einwände schmälert. In diese Richtung geht vielleicht das Vorhaben, „bei Planänderungen nach Bürgerbeteiligung nur noch neu Betroffene zu beteiligen und Einwendungen nur mehr gegen Planänderungen zuzulassen“ (319-320). Das wirkt allerdings dann auch eher weniger partizipativ. Man wird sehen, wie die Rechnung auf dem schmalen Grat zwischen den Wünschen nach beschleunigten Verfahren und stärkerer Bürgerbeteiligung aufgeht.

Dass die „**digitale Infrastruktur**“ (413 ff.) Deutschlands noch immer weit von einer internationalen Konkurrenzfähigkeit entfernt ist, ist ein offenes Geheimnis. Auch nach jahrzehntelangen Ankündigungen vorheriger Regierungen, die Versäumnisse nun aber wirklich entschlossen anzugehen, rangiert Deutschland beim Anteil der Glasfaseranschlüsse an allen stationären Betriebsanschlüssen auf dem viertletzten Platz im OECD Ranking. Die neue Regierung setzt sich erneut die „**flächendeckende Versorgung mit Glasfaser und dem neuesten Mobilfunkstandard**“ zum Ziel (414-415). Dabei sieht sie vor, den eigenwirtschaftlichen Ausbau zu priorisieren. Gefördert werden soll vor allem dort, „wo der Nachholbedarf am größten ist“ (415-

416). In der Vergangenheit wurden solche Regionen durch die sogenannte Aufgreifschwelle identifiziert, d.h. man definierte Mindestübertragungsraten. Das kleinschrittige Anheben der Aufgreifschwelle hat allerdings dazu geführt, dass Netzbetreiber die bestehenden Kupferleitungen durch technische Neuerungen wie bspw. das Vectoring zu höheren Leistungen gebracht haben, statt sie direkt gegen die sehr viel teureren aber mittelfristig vielversprechenderen Glasfaserkabel auszutauschen. Im Sinne des Glasfaserausbaus soll nun unabhängig von der Aufgreifschwelle Nachholbedarf mittels einer Potenzialanalyse aufgezeigt werden (421-422). Wie eine solche Potenzialanalyse ausgestaltet werden kann und ob der Zeitaufwand im Verhältnis steht, bleibt im Vertrag allerdings offen. Immerhin werden mit der Erwähnung einer „**Förderung mittels Voucher**“ (425) und der Möglichkeit „**negativer Auktionen**“ (427) Überlegungen zur Nutzung innovativer Förderinstrumente angedeutet. Um das Potenzial der Glasfaser zu nutzen und von den bereits bestehenden Glasfaserleitungen zu profitieren, plant die Regierung den „**Open Access**“ zu ermöglichen. Gemeint ist, dass verschiedene Wettbewerber auf bestehende Netze zugreifen und auf unnötige Doppelverlegung verzichten können. Laut Koalitionsvertrag sollen „**faire Bedingungen**“ für „**Investitionsschutz**“ sorgen, falls nötig behält sich die Regierung jedoch vor, den offenen Zugang regulatorisch durchzusetzen (417). Hier ist Vorsicht geboten und Fingerspitzengefühl gefragt. Während die gemeinsame Nutzung bestehender Leitungen aus Effizienzgründen sinnvoll ist, sollte die Durchsetzung vor allem durch positive Anreize angestrebt werden. Ein nicht als ausreichend empfundener Investitionsschutz bei regulatorisch durchgesetztem Open Access könnte private Investorinnen und Investoren abschrecken und dem Ziel des beschleunigten Netzausbaus erneut entgegenwirken.

Unter dem Schlagwort „**digitaler Bürgerrechte**“ versprechen die Koalitionäre nicht nur abstrakt, „**die digitale Souveränität**“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern, sondern konkretisieren dies u.a. mit einem „**Recht auf Interoperabilität und Portabilität** sowie das Setzen auf offene Stan-

dards“ (439-440). Solche Vorgaben sind aus ökonomischer Sicht zugleich geeignet, die Marktmacht großer Messengerdienste wie Whatsapp und Social-Media-Plattformen wie Facebook und Twitter zu begrenzen und so den Wettbewerb aufrecht zu erhalten oder zu ermöglichen. Um die Interoperabilität zu gewährleisten, werden allerdings gemeinsame Standards notwendig sein. Sich auf solche zu einigen und diese technisch umzusetzen ist keine triviale Aufgabe. Besonders wichtig ist hierbei, dass man sich nicht bei dem kleinsten gemeinsamen Nenner in Punkto Sicherheit und Datenschutz trifft. Dazu führt die neue Regierung aus, dass „das Kommunikationsgeheimnis, ein hoher Datenschutz und hohe IT-Sicherheit sowie eine durchgängige Ende-zu-Ende-Verschlüsselung sichergestellt“ würden (954-955). Anhand dieser Aspekte wird der Erfolg einer verpflichtenden Interoperabilität gemessen werden müssen. Fraglich ist, ob in der Folge Dienste wie bspw. Threema, welche besonders hohen Wert auf Datenschutz legen, aus dem Markt gedrängt werden und was solche Effekte wiederum für die Wettbewerbsintensität auf digitalen Märkten bedeuten würden.



Dem „**Klimaschutz in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft**“ (702 ff.) haben die Koalitionäre das mit Abstand längste **Kapitel III** gewidmet. Ganze 198-mal kommt das Wort „Klima“ in dem 174-seitigen Dokument vor, die Klimaschutzziele von Paris werden bereits in der Präambel als „*oberste Priorität*“ bezeichnet (52). Festzuhalten bleibt allerdings zunächst, dass sich die großen Oberziele mit denen decken, die ohnehin schon auf der EU-Ebene sowie von der alten Regierung im Klimaschutzgesetz festgehalten worden waren: „*Dekarbonisierung [der Wirtschaft] zur Einhaltung des 1,5-Grad-Pfads*“ (707) und „*Klimaneutralität spätestens 2045*“ (1764). Die große Koalition wurde dafür kritisiert, dass kaum konkrete Maßnahmen festgelegt wurden. Leider gehen die Formulierungen allerdings auch in diesem Vertrag an vielen Stellen nicht über vage – wenngleich teilweise ambitionierte – Absichtserklärungen hinaus.

Im Rahmen eines sog. „**Klimachecks**“ muss zukünftig jeder neue Gesetzesentwurf auf „*die Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzzielen*“ überprüft werden (1776-1777). Dieses Vorgehen entspricht zwar nicht dem von den Grünen ursprünglich verlangten Vetorecht des Klimaresorts, ist allerdings tatsächlich als Schritt in Richtung „*Klimaschutz als Querschnittsaufgabe*“ (1775) zu verstehen. Allerdings soll diese Einschätzung nicht zentral, sondern dezentral in den jeweiligen Ressorts erfolgen. Unterschiedliche Einschätzungen aufgrund von uneinheitlichen Standards können daher die Vergleichbarkeit der Beurteilungen gefährden. Auf der anderen Seite könnten durch die Klimachecks ressortübergreifende Abstimmungen über eben solche Standards systematisch in Gang kommen.

Für den **Verkehrssektor** – den einzigen Sektor, in dem die Treibhausgasemissionen seit 1990 nicht zurückgegangen sind – wurden äußerst ambitionierte Ziele formuliert. „*Gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission werden [...] in Europa [ab] 2035 nur noch CO₂-neutrale Fahrzeuge zugelassen*“ (1646-1647). Die Ampelparteien stellen dieses Ziel nicht in Frage. Allerdings kann ein reines Verbot von Neuzulassungen weder verhindern, dass Altfahrzeuge länger gefahren werden, noch, dass es zu Vorzugseffekten kommt und die Ankündigung des Verbotes dazu führt, dass kurz vorher sogar mehr Verbrenner gekauft werden. Derartige, den eigentlichen Zielen zuwiderlaufende Verhaltensanpassungen sind wahrscheinlich, solange perspektivisch nicht klar ist, wann sich alternative Antriebe finanziell ohnehin lohnen. Vielleicht aus diesem Grund setzt die neue Regierung parallel auf die Ausweitung der E-Mobilität und verkündet, bereits 2030 sollten „*mindestens 15 Millionen vollelektrische Pkw*“ (797-798) auf den deutschen Straßen unterwegs sein. Dies entspräche etwa einem Drittel der KFZs auf deutschen Straßen. Die Vorgängerregierung der Großen Koalition war hier mit dem Ziel von nur 10 Millionen elektrisch unterstützten Fahrzeugen (wohlgemerkt also inklusive Hybridantriebe) weit weniger ambitioniert. Ehrgeiz alleine genügt aber auch hier nicht, man braucht auch realistische Ideen zur Umsetzung der Ziele. Deutschland zum

„Leitmarkt für Elektromobilität“ (1643) zu machen und 15 Millionen vollelektrische PKW bis 2030 zuzulassen würde laut Überschlagsrechnung des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Uni Köln erfordern, dass bis 2025 83% und bis 2030 94% aller Neuzulassungen auf rein batteriebetriebene Fahrzeuge entfallen. Leider bleiben die Ausführungen zu den dafür sicherlich erforderlichen konkreten Schritten äußerst vage. Zwar soll der „vorauslaufende Ausbau der Ladeinfrastruktur“ (1655) ressortübergreifend beschleunigt und entbürokratisiert werden. Über weitere Anreize zum Kauf der immer noch verhältnismäßig teuren E-Autos nach Auslaufen der Innovationsprämie 2025 ist aber noch nichts bekannt. Ähnlich unkonkret bleiben die Maßnahmen, die zu dem Ziel führen sollen, dass bis 2030 die Verkehrsleistung des öffentlichen Personenverkehrs verdoppelt wird (1572-1573): „Sofern haushalterisch machbar, soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen“ (1574-1575) gegenüber dem Individualverkehr zu stärken. Dass der Fußverkehr „strukturell unterstützt und mit einer nationalen Strategie unterlegt werden“ soll (1703-1704) klingt fast schon satirisch – um es positiv auszudrücken: solche Formulierungen schaffen zukünftigen politischen Spielraum. Im Vorfeld diskutierte konkrete Maßnahmen wie die Abschaffung der Pendlerpauschale und des Dienstwagenprivilegs oder die Einführung eines allgemeinen Tempolimits auf deutschen Autobahnen werden offenbar nicht mehr erwogen.

Konkreter wird der Koalitionsvertrag indes bei dem Thema Energiewende. „Ein beschleunigter **Ausstieg aus der Kohleverstromung**“ soll „idealerweise [...] schon bis 2030“ gelingen (1890-1891) – also acht Jahre früher oder, anders formuliert, doppelt so schnell wie zuvor geplant. Diese Formulierung, die Kabarettisten dankbar und genüsslich unzählige Male aufgegriffen haben, folgt einem aus Sicht des Finanzministers klug erscheinenden Kalkül: Die meisten Studien prognostizieren, dass der CO₂-Preis im EU-Zertifikatehandel zukünftig strukturell nicht unter 60 Euro je Tonne fallen wird. Um auf Nummer sicher zu gehen, formulieren die Koalitionäre diesen Preis sogar als administrativ festgelegte Untergrenze. Man werde nötigenfalls „entsprechende nationale

Maßnahmen (wie z.B. Zertifikatelöschung oder Mindestpreis etc.)“ ergreifen, „damit der CO₂-Preis langfristig nicht unter 60 Euro/Tonne fällt“ (2042-2043). Auf Basis dieser Festlegung kann mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass Kohle bis 2030 ohne weiteres Zutun alleine aufgrund der Preissignale aus dem deutschen Energiemarkt gedrängt wird. Dass die Koalitionäre hier ordnungspolitisch systematisch auf Marktmechanismen setzen, statt ein gesetzliches Verbot auszusprechen, wie es die oben erwähnten Kabarettisten offenbar für vorzugswürdig halten, ist nicht nur prinzipiell der Sozialen Marktwirtschaft angemessen, sondern auch insofern clever, als dass auf diese Weise weitere teure Entschädigungszahlungen für die Kraftwerksbetreiber vermieden werden können.

Vor dem Hintergrund der ehrgeizigen Ausbauziele für Elektroautos und der installierten Leistung von Elektrolyseuren zur Wasserstoffgewinnung muss in der kommenden Legislaturperiode mit einem massiven Anstieg der Energienachfrage gerechnet werden. Voraussetzung für ein entsprechendes Angebot ist der ambitionierte **Ausbau von Erneuerbaren Energien**. 2030 sollen 80 Prozent des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen stammen (1798). „Alle geeigneten Dachflächen sollen künftig für Solarenergie genutzt werden“ (1825) – verpflichtend allerdings nur bei gewerblichen Neubauten. Auch die Kapazitäten für Offshore Windanlagen sollen erheblich gesteigert und im Vergleich zu anderen Energiequellen prioritär behandelt werden. „Für die Windenergie an Land sollen zwei Prozent der Landesflächen ausgewiesen werden“ (1834). Man darf gespannt sein, ob die dazu notwendige Beschleunigung von Planungsverfahren für den Bau von Windanlagen gelingt. Entsprechende Schritte sollen bereits im ersten Halbjahr 2022 unternommen werden. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang das Vorhaben der Koalitionäre, den Klimaschutz und die Versorgungssicherheit regelmäßig als höherwertige Ziele zu betrachten als beispielsweise Lärmschutz, Artenschutz etc.: „Bei der Schutzgüterabwägung setzen wir uns dafür ein, dass es einen zeitlich bis zum Erreichen der Klimaneutralität befristeten Vorrang für Erneuerbare Energien gibt“ (1812-1814). Ob eine solche auf

nationaler Ebene entschiedene Vorrangregelung mit dem in der Europäischen Union geltenden Umweltrecht sowie mit der Biodiversitätsstrategie der EU, aber auch mit deutschem Recht, vereinbar ist, bleibt abzuwarten.

Um Deutschland bis 2030 zum „Leitmarkt für Wasserstofftechnologien“ (759-760) zu machen, soll der Aufbau einer leistungsfähigen Wasserstoffwirtschaft in den nächsten Jahren über staatliche Förderprogramme vorangetrieben werden. „Erdgas ist für eine Übergangszeit unverzichtbar“ (1930) und soll also als Brückentechnologie die bezahlbare Stromversorgung in den nächsten Jahren sicherstellen. Dieser Entscheidung liegt die Logik zugrunde, dass Gaskraftwerke schneller hochgefahren und damit flexibler für das Füllen von Produktionslöchern eingesetzt werden können als Kohlekraftwerke. Neue Gaskraftwerke sollen so gebaut werden, dass sie zukünftig für die Wasserstoffproduktion eingesetzt werden können. Die Dauer von Genehmigungsverfahren und des eigentlichen Baus lässt allerdings vermuten, dass neue Gaskraftwerke erst in 10 bis 15 Jahren in Betrieb gehen werden. Die Frage, ob diese Rechnungen aufgehen, wird Expertinnen und Experten in den kommenden Jahren beschäftigen. Auch die damit einhergehende weiter zunehmende Abhängigkeit von russischem Gas wird nicht weiter behandelt, obwohl sie geopolitisch hochbrisant ist. Hier könnte eine Sollbruchstelle der neuen Regierungskoalition angelegt sein. Wenig überraschend wird auch die Erforschung und Verwendung von Nukleartechnologie im Koalitionsvertrag nicht thematisiert. Im Kontext unterschiedlicher klimapolitischer Vorstellungen auch innerhalb der EU ist auch dieses Thema auf Dauer kaum vermeidbar und geeignet, innerhalb der Regierung interessante Debatten zu befeuern.

Enttäuschend ist, dass der **innerdeutsche CO₂-Preis** für fossile Treibstoffe und Heizmittel nicht angepasst wird: „Aus sozialen Gründen [halten wir] am bisherigen BEHG-Preispfad fest“ (2049-2050). Der Preis für eine Tonne CO₂ wird wie von der alten Regierung beschlossen in den nächsten vier Jahren schrittweise auf 55 Euro ansteigen,

was aus Sicht vieler Klimaforscherinnen und Klimaforscher viel zu gering ist. Mit dem nationalen Brennstoffemissionshandelsgesetz liegt ein Instrument auf dem Tisch, das ohne großen Aufwand hätte genutzt werden können. Die Mutlosigkeit der Ampelparteien überrascht insbesondere vor dem Hintergrund, dass mit dem „Klimageld“ durchaus ein „sozialer Kompensationsmechanismus“ (2052-2053) in der politischen Debatte bekannt und verstanden scheint. Mit dem Klimageld könnte sozialen Verwerfungen aufgrund von hohen Energiepreiserhöhungen wirksam und sichtbar begegnet werden.

Positiv zu bewerten ist der Ansatz, die nationale **Industriestrategie** in europäische Lösungen einzubetten, um beispielsweise das Abwandern von Unternehmen in Regionen mit niedrigeren Klimaschutzauflagen (Carbon Leakage) zu verhindern (745-746). Konkret soll hier die Einführung eines „europaweit wirksamen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus oder vergleichbar wirksamer Instrumente“ (752-753) angestrebt werden. Hier bleibt jedoch abzuwarten, welche konkreten Gestaltungsoptionen sich als WTO-konform und gleichzeitig mehrheitsfähig innerhalb der EU herausstellen werden.

Die heimische Industrie soll durch verschiedene Maßnahmen zur Schließung von „Wirtschaftlichkeitslücken“ (750) unterstützt werden. Besonders interessant sind hier die nur beiläufig erwähnten und nicht im Detail ausgeführten „**Carbon Contracts for Difference** (Klimaverträge, CCfD)“ (749) oder Differenzverträge für CO₂. Die grundsätzliche Idee lässt sich folgendermaßen erläutern: Unternehmen tätigen emissionsmindernde Investitionen nur dann, wenn sie erwarten, dass sie in Zukunft überschüssige Emissionszertifikate verkaufen können oder andernfalls solche Zertifikate kaufen müssten. Die Investitionen erscheinen entsprechend nur dann lohnend, wenn in Zukunft hinreichend hohe Preise erwartet werden, d.h. höhere als die eigenen Grenzvermeidungskosten. Nur wenn es geringere Kosten verursacht, eine Tonne CO₂ zu vermeiden, als das Recht zur Emission dieser Tonne zu erwerben, lohnt sich die Investition in die Vermeidung aus

rein finanzieller Sicht. Insbesondere in energieintensiven Industrien liegen die CO₂-Grenzvermeidungskosten allerdings häufig weit über dem aktuellen Preis für Emissionszertifikate. Diese Unternehmen können nun einen Differenzvertrag mit dem Staat oder einer vom Staat beauftragten Institution abschließen, in dem sie einen CO₂-Preis festlegen, ab dem die private Investition in die Emissionsvermeidung für das Unternehmen attraktiv wird. Liegt der Preis im europäischen Emissionshandel in den ersten Jahren nach der Investition zunächst unter diesem vereinbarten Preis, bekommt das Unternehmen die Differenz zwischen Vertragspreis und tatsächlichem Marktpreis für jede dank der Investition eingesparte Tonne CO₂ – im Vergleich zu einer konventionellen Referenztechnologie – vom Staat ausbezahlt. Umgekehrt zahlt das Unternehmen die entsprechende Differenz an den Staat (zurück), falls der CO₂-Preis am Markt über den im Vertrag vereinbarten Preis hinaus ansteigt und sich die Investition entsprechend bereits amortisiert hat. Aus wirtschaftspolitischer Perspektive sind Differenzverträge direkten einmaligen Subventionen in gleich dreierlei Hinsicht überlegen: Erstens fallen für den Staat grundsätzlich nur dann Kosten an, wenn die Unternehmen die angekündigten Minderungsziele tatsächlich einhalten. Zweitens werden nur diejenigen Unternehmen einen solchen Vertrag abschließen, denen die Investition nicht ohnehin schon aufgrund eigener Erwartungen über die CO₂-Preisentwicklung lohnend erscheint. Drittens erhält der Staat Subventionszahlungen zurück, wenn sich im Nachgang der Investition herausstellt, dass sie sich auch ohne staatliche Zuzahlung gelohnt hätte, da die tatsächlichen CO₂-Preise die Grenzvermeidungskosten übersteigen.

Politökonomisch kann die vertragliche Zusicherung eines CO₂-Preises als Vertrauens- und Glaubwürdigkeitssignal an die Industrie interpretiert werden. Je nach konkreter Ausgestaltung der Verträge werden sogar zukünftige Regierungen in die Verantwortung genommen, für einen stabilen bzw. steigenden CO₂-Preis zu sorgen, da sie andernfalls zu höheren staatlichen Zahlungen gegenüber den Vertragspartnern in Klimaverträgen

gezwungen wären. Die Verträge geben Unternehmen wichtige Planungssicherheit und damit Anreize zur CO₂-Reduktion. Abzuwarten bleibt allerdings, ob sich das Instrument als effektiv herausstellt. Ein Anstieg von emissionsmindernden Investitionen ist dann zu erwarten, wenn die Unsicherheit über die zukünftige CO₂-Preisentwicklung heute maßgeblich zur Investitionszurückhaltung führt. Auch dürfen die Differenzverträge nicht langfristig die Informationssignale und Verhaltensanreize eines beweglichen CO₂-Preises außer Kraft setzen.

Insgesamt sind diese marktorientierten Ansätze im Klimaschutz vielversprechend. Aus der ordnungspolitischen Sicht marktwirtschaftlich orientierter Ökonomen sind einheitliche CO₂-Preise das Mittel der Wahl, um der Klimaproblematik effizient und damit möglichst wirkungsvoll zu begegnen. Das Preissystem als Instrument dezentraler Informationsverarbeitung zu nutzen, privatwirtschaftliche Bemühungen durch Eigentumschutz, vertragliche Lösungen und Haftungsregeln anzureizen sowie den privaten Akteuren von Seiten der Politik einerseits klare Rahmenseetzungen vorzugeben, ihnen andererseits aber durch langfristig verlässliche Politik auch Planungssicherheit zu bieten sind die bewährten Elemente der Sozialen Marktwirtschaft.

Selbst wenn die im Koalitionsvertrag festgelegten Klimaschutzmaßnahmen dazu beitragen könnten, den globalen Temperaturanstieg zu bremsen, können die lokalen Folgen des bereits beobachtbaren und des auch im bestmöglichen Fall noch zu erwartenden Klimawandels nicht verhindert werden. Naturereignisse, wie bspw. Starkregenfälle, welche die Flutkatastrophe im Sommer 2021 ausgelöst haben, werden sich wiederholen und in ihrer Frequenz und Intensität zunehmen. Ohne Gegenmaßnahmen werden zukünftige Naturkatastrophen erneut Menschenleben kosten und mit erheblichen finanziellen Verlusten verbunden sein. Folgerichtig wird an verschiedenen Stellen im Koalitionsvertrag angedeutet, dass Klimaanpassungsmaßnahmen mitgedacht werden sollen, z.B. beim Bodenschutz (1305) oder Städtebau (3071). Zusätzlich wird dem Bereich „**Klimaanpassung**“ ein Unterkapitel

(ab 1252) gewidmet, welches jedoch sehr kurz und wenig konkret ausfällt. Unter expliziter Bezugnahme auf die Flutkatastrophe 2021 soll eine „vorsorgende Klimaanpassungsstrategie“ erarbeitet werden (1253). Mit einem „Klimaanpassungsgesetz“ soll ein Rahmen geschaffen werden, um gemeinsam mit den Ländern Anpassungsziele in verschiedenen Handlungsfeldern zu erreichen (1254-1256). Erste dringliche Maßnahmen sollen mit einem „Sofortprogramm“ auf den Weg gebracht werden (1257-1258). Tatsächlich erscheinen diese Schritte angemessen und notwendig, da eine effektive Klimavorsorge nur von Bund und Ländern gemeinsam geleistet werden kann. Während strategische Vorgaben vom Bund kommen sollten, kennen die Akteure in den Ländern und Kommunen die lokalen Strukturen und können Maßnahmen gezielt implementieren. Auch werden „bundeseinheitliche Standards für die Bewertung von Hochwasser- und Starkregenrisiken und die Erstellung und Veröffentlichung von Gefahren- und Risikokarten“ (1263-1265) angekündigt. Zudem soll der „Ausnahmekatalog für die Genehmigung von Bauvorhaben in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten“ überprüft und ggf. angepasst (1265-1266), „Entsiegelungsprojekte“ durchgeführt (1270) und die „Warnstrukturen“ für den Bevölkerungsschutz (3499) verbessert werden. Privathaushalte sollen „mit einer KfW-Förderung bei der Hochwasser- und Starkregenvorsorge“ unterstützt werden (1267-1268). Hier muss darauf geachtet werden, dass das Bauen in riskanten Lagen nicht indirekt subventioniert wird.

Nicht im Koalitionsvertrag zu finden sind Maßnahmen, die zu einer Verbesserung des Informationsstandes in der Gesellschaft oder zu einer Schärfung des Risikobewusstseins gegenüber Naturgefahren beitragen würden. Noch erstaunlicher erscheint, dass im Koalitionsvertrag keine Vorschläge zum zukünftigen Umgang mit den finanziellen Folgen von Naturkatastrophen auftauchen. Dabei sind die enormen finanziellen Schäden, die durch Naturkatastrophen verursacht werden, aufgrund der jüngsten Hochwasserkatastrophe so präsent wie nie. Dennoch findet sich kein Satz zur Diskussion um verpflichtende Elementarschadenversicherungen für Privathaushalte.



In **Kapitel IV** (2136 ff.) finden sich die Ausführungen der Ampelparteien zu den Themenbereichen „**Arbeit**“, „**Sozialstaat**“, „**Altersvorsorge**“, „**Grundsicherung**“, „**Pflege und Gesundheit**“ sowie „**Bauen und Wohnen**“. Dass das wenig greifbare Kriterium des „Respekts“ im Koalitionsvertrag an mehr als 50 Stellen eine Rolle spielt und in den sozialpolitischen Themen besonders zur Geltung kommt, erstaunt nach dem SPD-Wahlkampf von Kanzler Scholz nicht wirklich. Dass die Koalitionäre aber auch eine „gerechte Entlohnung“ zur Grundlage unseres gesellschaftlichen Wohlstands erklären (2138) und damit suggerieren, für „gerechte“ und „armutsfeste“ (Mindest)Löhne (2281) sorgen zu können, kann einem ob der konzeptionellen Unschärfe schon einen Schauer über den Rücken laufen lassen. Nach welcher Vorstellung ökonomischer Zusammenhänge kann man alleine mit der Festlegung von Löhnen Armut vermeiden? Was ist mit unterschiedlicher Erwerbsfähigkeit, unterschiedlicher Beschäftigungsmöglichkeit und Arbeitsnachfrage oder unterschiedlich großen Bedarfsgemeinschaften der Lohnempfängerinnen und -empfänger? Nach welchem ordnungspolitischen Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft bestimmt die Regierung die Löhne? Und wie schlicht ist das Verständnis von „Gerechtigkeit“, wenn Politikerinnen und Politiker glauben, die Gerechtigkeit sei bislang daran gescheitert, dass Vorgängerregierungen kein Interesse daran hatten. Welche Ministerinnen und Minister verfügen über die Weisheit, gerechte Löhne zu definieren? Gut, so scharf darf man nicht nachfragen. Es geht um politisches Marketing. Was also geben die konkreteren Abschnitte her?

Versprochen wird eine „**Ausbildungsgarantie**“ (2169), die allen Jugendlichen einen Zugang zu einer vollqualifizierenden Berufsausbildung ermöglichen soll. Was dies genau bedeutet und wie es umgesetzt würde, bleibt unklar. Der Grundgedanke, in Anbetracht der demografischen Entwicklung und der zunehmend wichtigeren beruflichen Qualifizierung, noch weit mehr Energie als bisher darauf zu verwenden, wirklich allen Menschen Integrationsmöglichkeiten in eine qualifizierte Erwerbstätigkeit zu erschließen, ist aber

löglich. Die im Abschnitt kurz erwähnten weiteren Ankündigungen lassen darauf hoffen, dass auch in der Umsetzung ernsthafte Verbesserungen angestrebt werden.

Zur Förderung von Bildung und Ausbildung soll ein „Lebenschancen-BAföG“ (2197) und die Möglichkeit zum „Bildungssparen in einem Freiraumkonto“ (2199) eingeführt werden. Was ein wenig esoterisch klingt und sich damit nahtlos in die neuerdings von Marketingexperten formulierten Gesetzesüberschriften und Instrumentenbezeichnungen einfügt, erinnert an das bereits 2016 von der damaligen SPD-Arbeitsministerin Andrea Nahles geforderte „Recht auf Weiterbildung“, den Umbau der Arbeitslosenversicherung zu einer „Arbeitsversicherung“ und das 2017 mindestens auch für Weiterbildung gedachte „Erwerbstätigenkonto“. Auch die Klarstellung für Arbeitslose und erwerbsfähige Beziehinnen und Bezieher von Grundsicherungsleistungen, eine „Vermittlung in Arbeit [solle] keinen Vorrang vor einer **Aus- und Weiterbildung**“ (2222-2223) haben, geht in dieselbe Richtung. Hier blitzt die alte Frage nach den Grenzen des vollumfänglichen Fürsorgestaates auf: Wenn der Staat für die Ausbildung und Weiterbildung, die „Förderung von Grundkompetenzen“ (2221-2222) und die lebenslange Weiterbildung zuständig wird, nimmt er damit dann den Unternehmen und Erwerbstätigen die Verantwortung vollständig ab, aus eigener Kraft, eigener Motivation und unter Einsatz eigener Ressourcen für zukunftsfähige Qualifikation zu sorgen? Müsste Weiterbildung nicht im gemeinsamen Interesse von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite liegen? Und kann der Staat diese Verantwortung überhaupt übernehmen, d.h. verfügt das Personal in der Arbeitsagentur über das notwendige Wissen, um zu entscheiden, ob eine berufliche Aus- und Weiterbildung die Beschäftigungschancen anschließend dauerhaft und ausreichend erhöht? Es scheint vergessen zu sein, wie wenig effektiv die vor den Hartz-Reformen vorhandenen staatlich geförderten Weiterbildungssysteme waren. Andererseits ist Qualifizierung natürlich der Schlüssel zur Steigerung der Produktivität sowohl der einzelnen Personen als auch der deutschen Volkswirtschaft insgesamt.

Und natürlich gibt es Dilemmata, die es den einzelnen Akteuren erschweren, ohne gesellschaftliche Unterstützung zueinander zu finden. Hier wollen die Parteien der Ampel also entschlossen anpacken. Jedenfalls werden im Bereich der Weiterbildung gesamtgesellschaftlich finanzierte Anreize versprochen, die Unternehmen beispielsweise durch ein „ans Kurzarbeitergeld angelehntes Qualifizierungsgeld“ (2215) bei Weiterbildungsaktivitäten ihrer Beschäftigten unterstützen und Arbeitslosengeld- oder Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger durch Erhöhung ihrer Transferbezüge um monatlich 150 Euro „Weiterbildungsgeld“ (2225) zur Teilnahme an den (zum Teil staatlich finanzierten) Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen motivieren sollen.

Selbstständige sollen einen „erleichterten Zugang zur **freiwilligen Arbeitslosenversicherung**“ (2261) erhalten. Es ist höchst strittig, ob die bei Selbständigen stets unterstellten eigenen Entscheidungsmöglichkeiten nicht der Idee einer Arbeitslosenversicherung diametral entgegenstehen. Gewöhnlich geht man davon aus, dass Selbständige eigenverantwortlich entscheiden, ob sie Aufträge annehmen oder ablehnen sowie die Konditionen einer vertraglich vereinbarten Tätigkeit frei aushandeln. Auch die Abschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung im eigenen Geschäftsumfeld und die Inkaufnahme des entsprechenden Risikos gehört zu den Aufgaben und Kompetenzen selbständiger Erwerbstätiger. Wo massive, nicht absehbare und nicht eigenverantwortlich abzufedernde Verwerfungen zutage treten, kann eine Gesellschaft ausnahmsweise auch ad hoc reagieren, wie Deutschland in der Corona-Pandemie mit den Überbrückungshilfen I – III, III plus und der Neustarthilfe gerade zeigt. Umso adäquater diese Krisenprogramme helfen, desto weniger attraktiv wird die freiwillige Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung für Selbstständige sein.

Der **gesetzliche Mindestlohn** wird „auf zwölf Euro pro Stunde“ erhöht (2278). Das war im Wahlkampf von SPD und Grünen versprochen. Auch wenn es nicht nur unsystematisch und gegenüber den Mitgliedern der Mindestlohnkommission we-

nig respektvoll erscheint, diese im Wahlkampfjahr auszubooten, verwundert es aus polit-ökonomischer Perspektive nicht wirklich. Bereits vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hatten viele Ökonominen und Ökonomen davor gewarnt, dass ein politisch gesetzter Lohn die Parteien im demokratischen Wettbewerb dazu verleiten werde, sich im Wettkampf um Wählerstimmen gegenseitig zu überbieten. Die Politik, insbesondere die SPD, hatte damals solche Erwartungen als abwegig dargestellt und beteuert, dies sei institutionell völlig ausgeschlossen. Schließlich werde sich die Bundesregierung nur bei der erstmaligen Festlegung der Höhe zum 1. Januar 2015 überhaupt einmischen. Danach werde das Verfahren an die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie der Wissenschaft in der Mindestlohnkommission übergeben, die sich wiederum bei ihrer alleine maßgeblichen Empfehlung mehr oder minder regelgebunden an den Tarifabschlüssen orientieren würden. Nun, diese institutionelle Vorkehrung hat nicht davor geschützt, dass der Mindestlohn eben doch zum Spielball des Wahlkampfes wurde. Insofern ist es schon dreist, nun im aktuellen Koalitionsvertrag erneut zu formulieren, es handele sich bei der Erhöhung um eine „*einmalige Anpassung*“ (2278). „*Im Anschluss daran wird die unabhängige Mindestlohnkommission über die etwaigen weiteren Erhöhungsschritte befinden*“ (2279-2280). Wer's glaubt, wird selig.

Die Anhebung des Mindestlohns von zum Zeitpunkt des Regierungswechsels 9,60 Euro pro Stunde um exakt 25 Prozent auf 12 Euro erscheint ausgesprochen kräftig. Die Tarifverdienste steigen nach Berechnungen des gewerkschaftsnahen Instituts WSI im laufenden Jahr durchschnittlich um weniger als 2 Prozent. Andererseits wäre der Mindestlohn auch nach Empfehlung der eigentlich zuständigen Mindestlohnkommission im Januar 2022 auf 9,82 Euro und im Juli auf 10,45 Euro gestiegen. Dennoch bewirkt die Erhöhung auf 12 Euro eine politisch durchgesetzte Steigerung des Stundenlohns bei mehr als 7 Millionen Beschäftigten und damit mehr als jedem fünften Erwerbstätigen. Tatsächlich haben die empirischen Studien für Deutschland bisher keinen Ab-

bau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Folge der Einführung des Mindestlohns gezeigt. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass auch die nun verkündete höhere Lohnuntergrenze nicht oder kaum in den Abbau von Beschäftigung mündet. Schon gar nicht in einem möglichen wirtschaftlichen Abschwung. Das Friseurhandwerk, die Zeitungsverlage mit ihren Austrägerinnen und Austrägern sowie die Gastronomie warnen jedenfalls. Sollten die Arbeitgeber hingegen nicht mit einer Reduzierung des Beschäftigungsvolumens reagieren, könnte die einhergehende Lohnkostensteigerung in der zweiten Runde auch die Verbraucherpreise ansteigen lassen und in der Debatte um die Inflation Beachtung verdienen. Über den direkten Effekt hinaus könnte es außerdem zu Lohndruck im gesamten Lohngefüge kommen und damit auch zukünftige Tarifabschlüsse treiben. Rund ein Zehntel aller Beschäftigten mit Tarifvertrag erhalten bisher Löhne unter 12 Euro.

Auch wenn das erklärte Ziel bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 die Reduzierung der Haushalte war, in denen neben einem Erwerbseinkommen ergänzende Hilfen der Grundversicherung bezogen wird („Aufstocker“) und auch der aktuelle Koalitionsvertrag „*armutsfeste Mindestlöhne*“ (2281) verspricht, ist eine Stundenlohnuntergrenze zur Erreichung solcher Ziele ungeeignet. Stundenlöhne ergeben erst in der Multiplikation mit der Anzahl gearbeiteter Stunden und unter Berücksichtigung individueller Steuer- und Sozialversicherungsbeitragspflichten ein verfügbares Wochen-, Monats- oder Jahreseinkommen. Und dieses Einkommen muss mit dem Bedarf des jeweiligen Haushalts abgeglichen werden. Auch ein Stundenlohn von 15 Euro verhindert keine Armut, wenn davon eine ganze Familie leben muss oder wenn keine Vollzeitbeschäftigung möglich ist. Nur etwa 3 Prozent der sogenannten Aufstocker sind alleinstehende Vollzeitbeschäftigte. Entsprechend hat sich die Zahl dieser Aufstocker seit der Einführung des Mindestlohns tatsächlich kaum verringert. Beachtliche Teile der Betroffenen können aufgrund familiärer Verpflichtungen oder persönlicher Einschränkungen nur in Teilzeitbeschäftigung arbeiten, andere

sind für große Bedarfsgemeinschaften verantwortlich, für die sie auch bei höheren Mindestlöhnen in Vollzeit nicht ohne ergänzende Hilfe aufkommen können. Umgekehrt lebt ein Teil der im Niedriglohnbereich Beschäftigten in Mehrverdienerhaushalten und ist deshalb trotz geringer Löhne auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft gar nicht bedürftig.

Das ist natürlich auch den Koalitionären bekannt. Der Armutsbegriff bezieht sich hier deshalb nicht auf die Abwendung existenzieller Not (absolute Armut), sondern auf die relative Armut, d.h. die Einkommenssituation eines betroffenen Haushalts im Vergleich zu anderen Haushalten. In der EU spricht man diesem Konzept folgend von Armutsgefährdung, wenn ein Haushalt mit weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens auskommen muss. Dabei geht es um Nettoäquivalenzeinkommen, d.h. um ein statistisches Maß, das sowohl den Haushaltskontext als auch andere Einkommensquellen, insbesondere Transfereinkommen in die Betrachtung einbezieht. Die Koalitionäre hingegen verweisen mit ihren Ausführungen zu „angemessenen armutsfesten Mindestlöhnen“ (2281) auf einen aktuellen Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über „angemessene Mindestlöhne in Europa“, die als Zielgröße anstrebt, Mindestlöhne auf 60 Prozent des Medianstundenlohns zu fixieren. Ob und was eine solche relative Lohnfixierung zu einer Armutsbekämpfung beitragen kann ist ebenso umstritten wie die Frage, ob die EU die Kompetenzen für die Setzung einer solchen Vorgabe hat. Die Koalitionsparteien unterstützen das Vorhaben der Kommission daher immerhin explizit nur „unter Achtung der europäischen Kompetenzordnung“ (2282).

Mindestens eine indirekte Wirkung des erhöhten Mindestlohns auf hilfebedürftige Personen in der Grundsicherung gibt es allerdings mittelfristig durch den Einfluss auf die Berechnungsgrundlage für den Regelsatz im ALG II oder im neu zu regelnden „Bürgergeld“ (ab 2471, vgl. auch weiter unten). Zur Festlegung der Regelsätze wird eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobenrechnung von Haushalten mit einem Einkommen knapp über dem Transferbezugsniveau herangezogen.

Der höhere Mindestlohn wird sich in den Einkommen und in den Konsumausgaben dieser Vergleichsgruppe niederschlagen und somit mittelfristig höhere Regelsätze zur Folge haben. Ob und welche Auswirkungen dies für die reale Kaufkraft hat, hängt selbstverständlich von der Preisentwicklung ab.

Während sich beim Mindestlohn offenbar SPD und Grüne durchsetzen konnten und ein Zögern der FDP eher in den Nebenaspekten erkennbar wird, ist es im Bereich der **Mini- und Midijobs** (2287) wohl umgekehrt. SPD und Grüne wollten Minijobs in ihrer jetzigen Form eigentlich abschaffen, während die FDP sie gerne ausweiten wollte. Auch unter Ökonominen und Ökonomen sind diese Instrumente kontrovers diskutiert. Einerseits bieten sie Arbeitgebern Flexibilität und Arbeitnehmern einen leichten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie ein unbürokratisches Zusatzeinkommen. Andererseits werden Minijobs als minderwertige Beschäftigungsverhältnisse angesehen, die den Beschäftigten keine ausreichende soziale Absicherung garantieren und durch die teilweise Steuer- und Abgabenbefreiung begründungsbedürftige Subventionierungen beinhalten. Die erhofften Übergänge von einem Mini- oder Midijob in eine reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeit sind empirisch nicht in nennenswertem Umfang zu beobachten. Aber immerhin tragen sie zur Aufrechterhaltung der Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit bei, wenn andernfalls ganz auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet würde.

Für die relativ große Gruppe der verheirateten Personen in Minijobs (überwiegend Frauen), ist eine Erhöhung der Arbeitseinkommen über die Minijobgrenze hinaus aufgrund der beitragsfreien Familienmitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung häufig unattraktiv. Natürlich kann man diese Perspektive auch umkehren und darauf hinweisen, dass ohne Privileg der Beitragsfreiheit in Minijobs aber bei Fortgeltung der Familienmitversicherung für dieselben Personen selbst die Aufnahme einer geringfügigen Erwerbstätigkeit unattraktiv würde. Dennoch scheint die Fortführung der Minijobs in Kontrast zur Beteuerung der Koalitionäre zu stehen, man

„werde verhindern, dass Minijobs ... zur Teilzeit-falle insbesondere für Frauen“ würden (2292-2293). Ebenso unklar bleibt, wie „Hürden, die eine Aufnahme versicherungspflichtiger Beschäftigung erschweren“ (2288-2289), abgebaut werden sollen und wie verhindert werden kann, „dass Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht“ werden (2292-2293). Bei letzterem ist zudem völlig unklar, inwiefern und woran bemessen ein Missbrauch vorliegt, wenn in einem Mini- oder Midijob Tätigkeiten verrichtet werden, die andernfalls von regulär Beschäftigten erledigt werden müssten.

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Anhebung der Lohngrenzen ist hingegen wohl eher keine Ausweitung der Mini- und Midijobs, wie häufig zu lesen, sondern eher deren Anpassung an die Anhebung der Mindestlöhne. Die Minijob-Lohn-grenze von 520 Euro (statt bisher 450 Euro) „orientiert sich künftig an einer Wochenarbeitszeit von 10 Stunden zu Mindestlohnbedingungen“ (2290-2291) und bleibt damit deutlich unter einer proportionalen Anhebung im Vergleich zum Mindest-lohn. Auch die Ausdehnung des Midijob-Bereichs von bisher 1.300 Euro auf 1.600 Euro monatlich entspricht in der Größenordnung nicht ganz der Erhöhung des Mindestlohns um 25 Prozent.

Eine bisher in der Öffentlichkeit nur stiefmütterlich behandelte massive Erweiterung der schon bisherigen Förderung der **Haushaltsnahen Dienstleistungen** findet sich im Koalitionsvertrag (ab 2296) direkt unter den Minijobs. In der Marketing-Variante versieht Arbeitsminister Heil die Idee mit dem Schlagwort „Alltagshelfer“. Auch im Vertrag führen die Koalitionäre aus, dass die vorgesehene Förderung „die Vereinbarung von Familie und Beruf“ sowie „die Erwerbsbeteiligung von Ehe- und Lebenspartnern“ unterstützen soll. Gerade Eltern von kleinen Kindern oder pflegende Angehörige bräuchten beim Putzen der Wohnung, bei der Kinderbetreuung oder der Pflege Unterstützung, zumal wenn sie weiterhin erwerbstätig bleiben wollten. Im Koalitionsvertrag heißt es noch etwas unbestimmt: „Die Inanspruchnahme familien- und alltagsunterstützender Dienstleistungen erleichtern wir durch ein Zulagen-

und Gutscheinsystem und die Möglichkeit für flankierende steuerfreie Arbeitgeberzuschüsse“ (2299-2301). Tatsächlich scheint Hubertus Heil das Konzept aber bereits vollständig in der Schublade liegen zu haben. 40 Prozent der Kosten sollen bis zu einer Obergrenze von 2.000 Euro jährlich durch einen staatlichen Zuschuss übernommen, die restlichen 60 Prozent von den Bürgerinnen und Bürgern selbst bezahlt werden. Wer diesen Bonus komplett ausnutzen möchte, hätte unter Einsatz von eigenen 3.000 Euro ein jährliches Budget von 5.000 Euro zur Verfügung, um sich Hilfe im Haushalt zu organisieren. Dazu kommt „die Möglichkeit für flankierende steuerfreie Arbeitgeberzuschüsse“, also die Einladung an Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei nächster Gelegenheit anstelle steuer- und beitragspflichtiger Lohnerhöhungen zum gegenseitigen Vorteil gebundene Zuschüsse des Arbeitgebers zur Haushaltshilfe zu vereinbaren. Zunächst soll sich das Angebot nur an „Alleinerziehende, Familien mit Kindern und zu pflegenden Angehörigen“ (2303) richten, schrittweise aber auf alle Haushalte ausgedehnt werden.

Hinter der Idee steht der respektable und lange überfällige Versuch, die verbreitete aber nichtsdestotrotz unerträgliche Praxis vieler Privathaushalte anzugehen, die sich für solche Tätigkeiten auf einem florierenden **Schwarzarbeitsmarkt** versorgen. Durch die massive finanzielle Förderung könnte tatsächlich ein Anreiz geschaffen werden, Teile dieser Beschäftigung in die Legalität zurück-zuholen. Unklar ist aber noch, ob hier die Arbeitsnachfrage nach Minijob-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geboostert wird oder ganz im Gegenteil merkwürdigerweise ausgerechnet Minijobs in haushaltsnaher Beschäftigung ausgeschlossen werden sollen. Die Klärung dieser Unsicherheit hat Auswirkungen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit des Konzepts. Für die erstgenannte Erwartung würde sprechen, dass viele legale Hilfen bei Hausarbeit, in der Betreuung von Kindern oder bei der unterstützenden Hilfe in der Versorgung von hilfebedürftigen Angehörigen heute in Minijobs erfolgen. Auch das mit 5.000 Euro Jahresbudget angedachte Volumen passt bequem in den Einkommensbereich der Minijobs. Dagegen und für die zweitgenannte Variante spricht, dass

Hubertus Heil in Interviews von „zertifizierten Firmen“ träumt, die berechtigt sein sollen, seine Zuschüsse zu bekommen. Und in den kurzen Ausführungen des Koalitionsvertrags wird gleich zweimal erwähnt, dass die Förderung zugleich der Schaffung „sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Haushalt“ dienen solle (2299 und 2302). Natürlich gibt es entsprechende Vermittlungsagenturen von Haushaltshelferinnen und -helfern, die hier angesprochen sein könnten. Diese verteuern die Beschäftigung jedoch enorm, so dass der Erfolg, die Haushaltshilfen aus der Illegalität in die legale Beschäftigung zu überführen, schon wieder sehr fraglich wird. Es würden dann drei Modelle der Haushaltshilfe konkurrieren: Erstens die illegale Schwarzarbeit ohne Mindestlohn, ohne Besteuerung, ohne Sozialversicherungsbeiträge und womöglich auf Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sogar parallel mit unberechtigtem Transferbezug. Zweitens die legale private Beschäftigung zum Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde, pauschaler sehr niedriger arbeitgeberseitiger Sozialversicherungsbeiträge und dank des etablierten Haushaltsscheckverfahrens der Minijob-Zentrale eine einfache, übersichtliche Verwaltung. Drittens die Beschäftigung über eine professionelle Agentur, bei der jedoch zusätzlich zur eigentlichen Haushaltshilfe auch die Verwaltungs- und Vermittlungsleistung der Agenturmitarbeiter sowie deren Bürokosten und Overheads sowie volle Sozialversicherungsbeiträge für alle Beteiligten gezahlt werden müssten. Ob sich dank der vorgesehenen Zuschläge letztere Variante für deutlich mehr Haushalte als vorzugswürdig darstellen würde bliebe abzuwarten.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht wirklich bedenklich ist das fast völlige Fehlen von Maßnahmen, die den Herausforderungen des demographischen Wandels für das **System der gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) begegnen. Die Alterung der Bevölkerung bei zugleich geringen Geburtenraten und die sich daraus im Umlagesystem zwangsläufig ergebende Rentenproblematik war aufgrund wissenschaftlicher Studien während des Wahlkampfs kurz aufgeflackert. Eine ernsthafte Auseinandersetzung damit wurde je-

doch sofort von allen Parteien gleichermaßen ignorant verweigert. Dennoch verwundert es, wie entschlossen die Ampelparteien offensichtlich jeden ernsthaften Reformansatz in dieser Legislaturperiode ersticken wollen. Wie schon die Vorgängerregierungen drücken sie sich, dieses heiße Eisen anzupacken, das jedoch ungeachtet dessen in diesem und dem nächsten Jahrzehnt in seiner ganzen Unerbittlichkeit zu Tage treten wird. Diese dramatische Umschreibung ist angebracht, denn auch in diesem Bereich gibt es Kippunkte, die Anpassungen immer schmerzhafter werden lassen, desto später sie vorgenommen werden, und deren Überschreiten Hoffnungen auf eine faire Lösung aus dem Bereich des politisch Durchsetzbaren herausstreichen. Die damit verbundenen Verteilungskonflikte bergen erheblichen weiteren politischen Sprengstoff.

Zunächst fallen also die negativen Aspekte hinsichtlich der Rentenproblematik auf. Der in seiner Deutlichkeit ungewöhnlich dreiste Dreiklang verblüfft Kenner der Materie: Man werde „das Mindestrentenniveau von 48 Prozent [...] dauerhaft sichern“ (2393-2394), es werde „keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben“ (2397) und dabei werde „der Beitragssatz nicht über 20 Prozent“ steigen (2394-2395). Es ist schon zynisch, dass letzteres Versprechen mit der Haltbarkeitsgrenze „in dieser Legislaturperiode“ (2394) ausgestattet wird. Angesichts der prognostizierten Alterung der Bevölkerung sind diese Pläne über die extrem kurze Frist hinaus schlicht eine arithmetische Unmöglichkeit. Es sei denn, es wird von vornherein auf eine massive Erhöhung des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt spekuliert, was allerdings mehr oder minder dieselben jüngeren Erwerbstätigen trifft wie die zunächst aufgeschobenen Beitragssatzsteigerungen.

In Anbetracht dieser geballten Ignoranz fällt es schwer, sich darüber zu freuen, dass zumindest stellenweise Maßnahmen im Kleinen angekündigt wurden, die womöglich irgendwie und irgendwann zu nennenswerten Instrumenten der Bewältigung der Rentenproblematik ausgebaut werden könnten. Dazu gehören die geplante *Flexibilisierung des Renteneintritts* (2458), die ergänzende Kapitaldeckung innerhalb der GRV samt

der Zuführung „eines Kapitalstocks von 10 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln“ (2402-2403), die versprochene Stärkung der „betrieblichen Altersvorsorge“ (2418) und die „grundlegende Reform der privaten Altersvorsorge“ (2423). Diese Versprechungen sind bisher allerdings so unkonkret, dass die Zukunft der GRV weiterhin höchst unsicher ist. Das gilt auch für den so konkret und kräftig anmutenden Kapitalstock von 10 Milliarden Euro: Angesichts des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit bereits 100 Mrd. Euro pro Jahr ist eine Einmalzahlung von 10 Milliarden sehr wenig. Groben Schätzungen zufolge kann damit den über 40 Millionen Menschen mit zukünftigen Rentenansprüchen später eine kapitalgedeckte Rentenzahlung von 1 Euro monatlich versprochen werden. Dies ist wohl als Symbolpolitik zu bewerten.

Der Fairness halber sei erwähnt, dass die Verwaltung des Fonds durch eine „unabhängige öffentlich-rechtliche Stelle“ (2401), der eigentumsrechtliche Schutz für das „Kollektiv der Beitragszahler“ (2404) und auch die Ausrichtung auf eine „globale Anlage“ (2401) den von den meisten Ökonomen und Ökonomen für solche kapitalgedeckten Anteile der Rentenversicherung geteilten Empfehlungen folgen. Erstere Punkte sollen verhindern, dass die Politik je nach Kassenlage auf das gebildete Sondervermögen zugreifen kann, letzteres entkoppelt das Rentenvermögen von der konjunkturellen Situation und dem niedrigen Trendwachstum in Deutschland und trägt dem Gedanken der Diversifizierung von Risiken Rechnung. In Zeiten schlechter Konjunktur in Deutschland wird das globale Portfolio weniger leiden als eines, welches ausschließlich auf deutschen Vermögenswerten basiert. Schließlich hängt der Kern des umlagefinanzierten Rentensystems stark von der überwiegend lohnbezogenen Beitragsbasis und vom Steueraufkommen in Deutschland ab, und ist damit an dessen BIP gekoppelt.

Systematisch begründbar, der langfristigen Festlegung folgend und daher auch ordnungspolitisch begrüßenswert ist die Wiedereinführung des durch die Große Koalition 2018 deaktivierten „Nachholfaktors in der Rentenberechnung“

(2410). Seit 2009 verhindert eine gesetzlich verankerte Rentengarantie das nominale Absinken der Rentenzahlungen auch dann, wenn die Nominallöhne der Erwerbstätigen in Krisenjahren sinken. Der Nachholfaktor bewirkt mittelfristig einen Gleichklang der Entwicklung von Lohn- und Renteneinkommen, indem in späteren Jahren die eigentlich in den Krisenjahren angezeigten Rentenkürzungen nachgeholt werden. Die Renteneinkünfte werden aufgrund des Nachholfaktors im Juli 2022 nur um 4,4 statt um 5,2 Prozent steigen. Ein Verzicht auf den Nachholfaktor würde bewirken, dass die Renteneinkünfte im Vergleich zu den Lohneinkünften in Krisenzeiten dauerhaft steigen würden, was in Anbetracht der in der GRV dringend notwendigen Anpassungen zugunsten der jüngeren Generationen kaum zu rechtfertigen wäre.

Ebenfalls systematisch gut begründbar und daher von vielen Experten lange erwartet ist die Einführung einer „Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit“ für neue „Selbständige, die bisher keinem obligatorischen Altersvorsorgesystem unterliegen“ (2464-2465). Dabei soll diese verpflichtende Vorsorge den Ausführungen des Koalitionsvertrags zufolge richtigerweise „insolvenz- und pfändungssicher sein und zu einer Absicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen“ (2467-2468). Eine Vorsorgeverpflichtung über das Grundsicherungsniveau hinaus wäre nicht mehr durch das Ziel gerechtfertigt, die Allgemeinheit vor Belastungen zu schützen.

Unter dem Schlagwort „**Bürgergeld**“ (ab 2471) will die Ampelkoalition Hartz IV überwinden, also das Arbeitslosengeld II ablösen. Insbesondere für die SPD hängt daran die Bewältigung eines schweren Traumas. Mit einem der mutigsten und nachhaltigsten Schritte des letzten sozialdemokratischen Kanzlers möchte man heute nichts mehr zu tun haben. In der Bewertung der Vorschläge liegen die Meinungen weit auseinander. Einerseits wird Kritik und Enttäuschung geäußert, insbesondere, weil jedenfalls zunächst keine substanzielle Erhöhung der Regelsätze verkündet wurde. Andererseits muss doch konstatiert werden, dass maßgebliche Änderungen im Grundsi-

cherungssystem angekündigt werden, die durchaus Potenzial haben, die Gesamtsituation in der Grundsicherung für Erwerbsfähige maßgeblich zu verändern. Tatsächlich werden die Regelsätze im Koalitionsvertrag gar nicht angesprochen, obwohl zahlreiche Expertinnen und Experten insbesondere im Bereich der Festlegung der Regelsätze für Kinder durch schlichte Kürzung der Erwachsenenätze erhebliche Probleme sehen. Angelegt ist diesbezüglich jedoch die Einführung einer „**Kindergrundsicherung**“ (ab 3322), die unterschiedliche Dauerbrenner der familienpolitischen Debatte aufgreift: „Die Kindergrundsicherung soll aus zwei Komponenten bestehen: Einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag, der für alle Kinder und Jugendlichen gleich hoch ist, und einem vom Elterneinkommen abhängigen, gestaffelten Zusatzbetrag“ (3334-3336). Der einkommensunabhängige Garantiebetrag entspricht dem alten Ziel der Bündelung und unbürokratischen Gewährung unterschiedlicher familienpolitischer Leistungen wie dem Kindergeld bzw. den kinderbezogenen Freibeträgen in der Einkommensteuer. Der einkommensabhängige Betrag hingegen würde unter anderem die Leistungsansprüche aus der Grundsicherung und Sozialhilfe inklusive des Bildungs- und Teilhabepakets sowie der Kinderzuschläge aufgreifen. Hier ist vielleicht ein wenig Geduld anzuraten. Schließlich sind hier wirklich dicke und in Jahrzehnten Wildwuchs gehärtete Bretter zu bohren. Außerdem versprechen die Koalitionäre „bis zur tatsächlichen Einführung der Kindergrundsicherung [...] von Armut betroffene Kinder [...] mit einem Sofortzuschlag“ (3347-3349) abzusichern und Alleinerziehende, „mit einer Steuergutschrift“ zu entlasten (3350-3351).

Eine großzügigere Handhabung als im Konzept des „Fördern und Forderns“ der Hartz-Gesetze zeigt sich im Bürgergeld u.a. durch den angekündigten Verzicht auf die „Anrechnung des Vermögens“ (2476-2477) und die pauschale Anerkennung der „Angemessenheit der Wohnung“ (2477) in den ersten zwei Jahren des Leistungsbezugs sowie der Erhöhung des „Schonvermögens“ (2477). Auch die Einführung einer „sechsmonatigen Vertrauenszeit“ (2492), während der offenbar nicht kontrolliert werden soll, inwieweit die

Leistungsbeziehenden und -bezieher der „**Teilhabevereinbarung**“ (2495) nachkommen oder gar keine solche Vereinbarung geschlossen werden soll, geht in dieselbe Richtung. Diese Elemente lassen Entwicklungen in **Richtung eines Grundeinkommens** erkennen, wenngleich das Bürgergeld nicht bedingungslos und nicht dauerhaft ohne Bedürftigkeitsprüfung und Einforderung von „**Mitwirkungspflichten**“ (2495) gewährt werden soll. Es klingt so, als ob man hier tatsächlich Kompromisse anstrebt, die eine Entschlackung der Sozialstaatsbürokratie und einen würdevollen Vertrauensvorschuss gegenüber den Hilfeempfängern zulassen, ohne dauerhaft allzu großzügige Regelungen vorzusehen.

Bezüglich der verfassungsrechtlich bedenklichen Ungleichbehandlung von Unter-25-Jährigen (2498) und die ebenso verfassungsrechtlich fragwürdigen Sanktionen, die keine Gewährleistung des Existenzminimums mehr erlauben (2501), werden in einem „**Moratorium bis zur gesetzlichen Neuregelung**“ (2500) ausgesetzt. Auch hierbei entspricht der Koalitionsvertrag der Erwartung vieler Expertinnen und Experten, die bei allem Pragmatismus doch Wert auf rechtsstaatliches Vorgehen legen und z.B. dauerhafte Kürzungen unter das definierte Existenzminimum für in sich widersprüchlich erachten.

Die Beurteilung der Abschaffung des „**Vermittlungsvorrangs**“ in Erwerbstätigkeit gegenüber der Aufnahme einer „**Weiterbildung und Qualifizierung**“ (2510-2511), die bereits weiter oben anklang, fällt nicht leicht. Ist sie mit Skepsis zu betrachten, weil sie voraussetzt, dass die Mitarbeitenden im Job-Center die Zukunftsperspektiven der betreffenden Personen und Branchen gut einschätzen können? Oder begrüßt man diese Neuausrichtung, weil sie den Mitarbeitenden im Job-Center die diskretionären Spielräume eröffnet, um individuelle maßgeschneiderte Lösungen ergreifen zu können, und insgesamt größeres Gewicht auf berufliche Qualifikation legt?

Ein für Ökonominnen und Ökonomen wichtiges Anliegen und damit für einige von ihnen neue Betätigungen in der Politikberatung spiegelt die Ankündigung einer Expertenkommission (2543), die

sich um die Abstimmung der unterschiedlichen Transfers kümmern soll, um endlich die anreizfeindlichen „**Transferentzugsraten**“ (2539) so auszugestalten, dass sich die Aufnahme und Ausweitung von Beschäftigung für die hilfebeziehenden Personen auch finanziell lohnt. Man kann nur hoffen, dass diese Punkte nicht in der Tagespolitik untergehen und zerrieben werden. Die Vermeidung von „**Grenzbelastungen von 100 und mehr Prozent**“ (2542) wäre ein Erfolg, der allen Seiten nutzt: Zum einen den betroffenen Personen und Haushalten, für die sich zusätzlicher Einsatz und Anstrengung spürbarer auszahlt, und die so mit größerer Wahrscheinlichkeit und aus eigenem Erfolg wieder aus der Bedürftigkeit entkommen könnten; zum anderen der sie unterstützenden Solidargemeinschaft, deren Mittel sinnvoller und effektiver eingesetzt würden. Die Koordination der hier maßgeblichen „**steuerfinanzierten Sozialleistungen**“ (2538) unter Beachtung der Wechselwirkungen mit Sozialversicherungsleistungen und -pflichten ist aufgrund der unterschiedlichen Systemlogik der Instrumente und der unterschiedlichen zuständigen föderalen Ebenen allerdings kein leichtes Unterfangen.

In der Pflege will die neue Bundesregierung den besonderen Leistungen der Pflegekräfte mit insgesamt einer Milliarde und der Zahlung eines „**steuerfreien Pflegebonus**“ (2657) Rechnung tragen. Dies ist wohl eine überfällige Geste des Respekts für die großartigen Leistungen während der Pandemie, langfristig aber ein Tropfen auf den heißen Stein in Anbetracht des auch ansonsten sehr fordernden Berufsbildes und der schlechten Bedingungen. Die „**Gehaltslücke zwischen Kranken- und Altenpflege zu schließen**“ (2697-2698) erhöht die Attraktivität der Altenpflege relativ zur Krankenpflege, nicht aber die Attraktivität der Pflegeberufe insgesamt. Des Weiteren sollen „**in der stationären Pflege die Eigenanteile**“ begrenzt und planbar gemacht (2659) werden. Damit würde vielen pflegebedürftigen oder pflegenahen Personen und deren Angehörigen eine große Sorge genommen. Auch die Weiterentwicklung von „**Pflegezeit- und Familienpflegezeitgesetz**“ inklusive einer „**Lohnersatzleistung im Falle pflegebedingter Auszeiten**“ (2678-

2680) klingt nett. Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler diese Reformen begrüßt. Umsonst ist das allerdings nicht und die Irreführung der Bürgerinnen und Bürger ist ärgerlich. Dass die Pflege mit zunehmender Verschärfung der demografischen Situation teurer werden würde, war bereits bei Einführung der Sozialen Pflegeversicherung 1995 ebenso hinlänglich bekannt wie die Schwierigkeiten, die dieselbe demografische Entwicklung finanzierungsseitig für ein Umlageverfahren bedeutet. Dennoch behauptete man damals, die Beiträge würden dauerhaft (!) nicht erhöht werden, da die Versicherung nur Teile der Pflegekosten übernehmen und den Rest der privaten Absicherung überantworten werde. Man verkündete den „**Grundsatz der Beitragssatzstabilität**“ und schrieb den Beitragssatz von 1,7 Prozent ab 1996 ins Gesetz. Seitdem steigen die Beiträge wahlweise „**geringfügig**“ oder „**leicht**“ von Legislaturperiode zu Legislaturperiode. Diesmal soll der „**Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung moderat**“ angehoben werden (2665-2666). Da die absoluten Beitragshöhen im Vergleich zu anderen Zumutungen gering sind, fliegt die Beitragssatzsteigerung der Pflegeversicherung meist unterhalb des Radars der öffentlichen Erregung. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass die Beiträge bereits bis zum 1.1.2022 für Kinderlose auf 3,4 Prozent gestiegen sind. Das bedeutet seit Einführung der gesetzlich verankerten „**stabilen**“ Beiträge vor 25 Jahren eine Steigerung um glatte 100 Prozent. Die Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung fielen im gleichen Zeitraum, die zur Krankenversicherung stiegen um 16 Prozent.

Im **Gesundheitswesen** versprechen die Koalitionäre den Beschäftigten erneut, durch „**Digitalisierung u.a. zur Entlastung bei der Dokumentation**“ (2754-2755) und durch Überprüfung der Regelungen „**hinsichtlich durch technischen Fortschritt überholter Dokumentationspflichten**“ (2768-2769), mehr Zeit und Kraft für die „**gute Versorgung der Patientinnen und Patienten**“ (2769-2770) zu lassen. Ansonsten werden zahlreiche organisatorische Eingriffe und Gestaltungen angesprochen, deren tatsächliche Wirkung abzuwarten bleibt. Unter anderem sind „**Hybrid-DRG**“ (2789) zur sektorengleichen Vergütung bei Leistungen

im Schnittstellenbereich zwischen stationären und ambulanten Leistungen, „Gemeindeschwestern und Gesundheitslotsen“ (2797-2798) zur Sicherstellung der Versorgung in ländlichen Gebieten, „integrierte Notfallzentren“ (2801) und auch eine Aufhebung der „Budgetierung der hausärztlichen Honorare“ (2812) in bisher unterversorgten Regionen erwähnt. Auch scheinbare Kleinigkeiten verdienen Anerkennung, weil sie tatsächlich für Fortschritt stehen. So soll z.B. die „Gendermedizin [...] Teil des Medizinstudiums, der Aus-, Fort- und Weiterbildungen der Gesundheitsberufe“ werden (2839-2840), d.h. geschlechtsbezogene Unterschiede in der Diagnostik, Versorgung und Prävention sollen endlich systematisch berücksichtigt werden. Auch die mit größerer Aufmerksamkeit bedachte „kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene [...] in lizenzierten Geschäften“ (2890-2891) geschieht keinesfalls aus einer Laune heraus und blauäugig, sondern wird „nach vier Jahren auf gesellschaftliche Auswirkungen“ evaluiert (2992-2993). Zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird der „Bundeszuschuss [...] regelhaft dynamisiert“ (2903), d.h. es werden regelmäßige Erhöhungen der steuerfinanzierten Anteile in der GKV versprochen. Zugleich werden „höhere Beiträge für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II“ (die demnächst Bürgergeldberechtigte werden) aus Steuermitteln angekündigt (2904). Ob die verstärkte „Möglichkeit [für gesetzliche Krankenversicherungen], ihren Versicherten auch monetäre Boni für die Teilnahme an Präventionsprogrammen“ (2910-2911) der Einstieg in die Entsolidarisierung von gesünderen Mitgliedern in der GKV ist, kommt letztlich auf die Höhe der Boni und die Fortentwicklung solcher Trends an. Die Bürgerversicherung findet im Koalitionsvertrag keine Erwähnung und ist damit für diese Legislaturperiode wohl vom Tisch. Gesundheitsminister Lauterbach wird allerdings auch so wohl keine Langeweile haben.

Bauen und Wohnen bekommt in der neuen Regierung einen hohen Stellenwert. Man will der Wohnungsknappheit (vor allem in den Städten) und dem damit verbundenen starken Mietpreisanstieg der letzten zehn Jahre entgegenwirken. Das erklärte Ziel ist es, fortan für den „Bau von

400.000 neuen Wohnungen pro Jahr [zu sorgen], davon 100.000 öffentlich geförderte“ (2926). Das wäre eine enorme Steigerung. 2019 und 2020 wurden mit jeweils leichten Steigerungen gegenüber den Vorjahren etwa 300.000 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt. Gleichzeitig sollen die Standards für die Energieeffizienz beim Neubau im Sinne des „Klimaschutzes im Gebäudebereich“ gesteigert werden (2979-2988). Außerdem wird „ein schneller Umstieg auf die Teilwärmiete“ geprüft (3011) und für den Fall des Scheiterns anderer Lösungen angekündigt, „die erhöhten Kosten durch den CO₂-Preis ab dem 1. Juli 2022 hälftig zwischen Vermieter und Mieterin bzw. Mieter“ zu teilen (3014-3015). Das kostet Geld, welches nicht zugleich in Neubau und Erhalt investiert werden kann.

Wichtig ist aber nicht nur die Frage, wie die ehrgeizigen Ziele erreicht werden sollen, sondern auch, ob diese Neubauoffensive für den deutschen Wohnungsmarkt in dem angestrebten Umfang überhaupt notwendig ist. Das Empirica Institut berichtet für 2020 erstmals seit 2006 teilweise leicht steigende und zumindest stagnierende Leerstandsquoten in Schwarmstädten. Auch das Marktforschungsinstitut F+B aus Hamburg ermittelt für das dritte Quartal 2021, dass die Angebotsmieten in 23 der 50 teuersten Städte Deutschlands sogar leicht gesunken sind. Konsistent zu diesen Beobachtungen kommt das IW Köln in seinen Berechnungen auf einen gesamtdeutschen Wohnungsbedarf von 308.000 Wohneinheiten jährlich in den kommenden fünf Jahren. Auch wenn der Wohnungsmarkt in den meisten Großstädten angespannt bleibt, scheint eine Trendwende erkennbar. Ländliche Regionen kämpfen hingegen weiterhin gegen Bevölkerungsschwund und steigende Leerstandquoten. Besonders unter Berücksichtigung eines erheblichen Bauüberhangs von 740.000 genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2019, scheint die neue Bundesregierung gut beraten, die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt genau im Blick zu behalten und ihre Aktivität auf die Ballungsräume zu konzentrieren, um nicht heute in Übereifer den Leerstand von morgen zu erzeugen.



Die Absichtserklärungen in **Kapitel V „Chancen für Kinder, starke Familien und beste Bildung ein Leben lang“** (3107 ff.) ausführlich zu kommentieren kann sich am iwp derzeit niemand über-

winden. Zu unglaublich sind die Absichtserklärungen der Politik in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten geworden. Im Folgenden daher nur einige wenige Punkte:

Dass das **BAföG** insgesamt länger, höher und großzügiger werden soll, der Darlehensanteil verringert (der Geschenkanteil also vergrößert) werden soll und auch eine Teilzeitförderung geprüft wird, fügt sich geschmeidig in die Ankündigungslandschaft der Wohltaten ein, bei denen sich Ökonominen und Ökonomen nur fragen, ob auch jemand über die Finanzierung nachgedacht hat. Warum aber muss es zugleich in einem Atemzug auch „*elternunabhängiger*“ gemacht (3224) und der „*elternunabhängige Garantiebetrug im Rahmen der Kindergrundsicherung [...] künftig direkt an volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung und Studium ausgezahlt werden*“ (3224-3226)? Warum müssen die Kinder reicher Leute in derselben Höhe finanziell gefördert werden wie Kinder aus weniger wohlhabenden Familien? Ähnliche Fragen gelten natürlich im Grunde auch für den „*einkommensunabhängigen Garantiebetrug*“ in der **Kindergrundsicherung**, „*der für alle Kinder und Jugendlichen gleich hoch ist*“ (3334-3336), nur dass man hier erwartet, dass es beispielsweise um die Reform der Freistellung des Existenzminimums im Rahmen der Einkommensbesteuerung geht, die tatsächlich unabhängig vom Elterneinkommen sein sollte.

Die freudige Nachricht der noch großzügigeren gesellschaftlichen **Unterstützung junger Eltern** hat in der Presse bereits die Runde gemacht. Es gibt einen zusätzlichen Partnermonat beim Elterngeld (3362), eine 50-prozentige Erhöhung der mit Kinderkrankengeld alimentierten jährlichen „*Kinderkrankentage pro Kind und Elternteil auf 15 Tage*“ (3371), eine Verlängerung des „*elternzeitbedingten Kündigungsschutzes*“ (3368) und die neue Einführung einer „*zweiwöchigen vergüteten Freistellung für die Partnerin oder den Partner*

nach der Geburt eines Kindes“ (3357). In der aktuellen Arbeitsmarktsituation mag der Gedanke keine Rolle spielen, der sich Ökonominen und Ökonomen aufdrängt, aber womöglich kommen wieder andere Zeiten: Die Ansprüche von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund nicht von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern beeinflussbaren persönlichen Umstände erhöhen regelmäßig den Komfort für bereits Beschäftigte (Insider), erschweren es jedoch arbeitssuchenden potenziellen Beschäftigten (Outsidern) angestellt zu werden. Die Abschätzung, ob Bewerberinnen und Bewerber wohl in absehbarer Zeit Kinder bekommen oder betreuen wollen, gewinnt an Relevanz. Die Beschäftigung Alleinerziehender ist doppelt mutig.



Für den Ausblick auf „**Zukunftsinvestitionen und nachhaltige Finanzen**“ (5347 ff.) wollen wir uns mit wenigen Sätzen zu den Staatsfinanzen und der Verschuldung begnügen. Hier liefert

das **Kapitel VIII** des Koalitionsvertrags ein äußerst gemischtes Bild. Auf der einen Seite wird angekündigt, ab 2023 „*die Verschuldung auf den verfassungsrechtlich von der Schuldenbremse vorgegebenen Spielraum*“ zu beschränken (5361-5362). Auf der anderen Seite werden „*in nie dagewesenem Umfang zusätzliche Mittel eingesetzt werden müssen, um die zur Erreichung des 1,5-Grad-Klimazieles [...] erforderlichen Maßnahmen zu finanzieren*“ (5365-5367). Wie diese Mittel mobilisiert werden können, bleibt unklar, denn signifikante Potentiale für Einsparungen oder Mehreinnahmen zeigt der Koalitionsvertrag nicht auf. Auch wenn man wohl zur Kenntnis nimmt, dass „*mehr privates Kapital für Transformationsprojekte*“ aktiviert werden soll (5392), lässt ein solcher Spagat Ökonominen und Ökonomen etwas ratlos zurück. Die Zusicherung, „*überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben*“ abzubauen, um Haushaltsspielräume zu gewinnen (5495-5496) ist mehr als nur unkonkret, zumal nicht klar ist, um welche Volumina es sich überhaupt handeln kann. Dabei liegt die Infragestellung konkreter fragwürdiger Subventionen und Steuerprivilegien in diesem Be-

reich auf der Hand, insbesondere für eine Regierung mit ambitionierten Klimapolitischen Zielen: Pendlerpauschale, Energiesteuerbefreiung von Kerosin, Dienstwagenprivileg und die steuerliche Vergünstigung für Dieselmotoren beispielsweise. All diese Maßnahmen konterkarieren nicht nur Umwelt- und Klimaziele, sondern stehen nach Ansicht der meisten Ökonominen und Ökonomen auch im Widerspruch zu grundsätzlichen Steuerprinzipien und führen zu Wettbewerbsverzerrungen.

Die jüngst kommunizierten Pläne, mit einem Nachtragshaushalt für den Klimaschutz die Schuldenbremse zu umgehen, in dem Gelder, die zur Stabilisierung während der Pandemie vorgesehen waren, umgewidmet werden, mögen verfassungsrechtlich bedenklich sein. Ökonomisch bedeuten sie lediglich eine Verschiebung von Ausgaben, da sie weiterhin dem Tilgungsplan unterliegen und somit durch spätere Überschüsse gedeckt sein müssen. Der zu lösende Konflikt zwischen Ausgaben und Einnahmen wird also lediglich in die Zukunft verschoben, aber nicht nachhaltig gelöst. Die bereits im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und der Rentenfrage diskutierten Verteilungskonflikte werden auch hier zutage treten.

Ein Bewusstsein für die Schuldenproblematik auf europäischer Ebene wird nicht wirklich deutlich. Zwar wird ein „föderaler europäischer Bundesstaat“ (4415) angestrebt, aber wie dieser fiskalisch weiterentwickelt werden soll, wird nicht weiter ausgeführt. Ein Bekenntnis zur Tragfähigkeit der Schulden wird abgegeben, aber gleichzeitig werden vielfältige Investitionsprogramme angekündigt. Die Weiterentwicklung der fiskalpolitischen Regeln soll sich an den Zielen Wachstum, Schuldentragfähigkeit, nachhaltige und klimafreundliche Investitionen orientieren (4470-4472). Ob Deutschland mit den vorgesehenen Ausgaben und hoher Verschuldung auf deutscher und europäischer Ebene weiterhin seiner im Koalitionsvertrag betonten Rolle als „Stabilitätsanker“ (5382) gerecht werden kann, bleibt ohne zuverlässige Mechanismen zur Kontrolle und Reduktion der Schuldenlast von Staaten in der Europäischen Währungsunion fraglich.

Im Koalitionsvertrag wird zudem konstatiert, dass die EZB „ihr Mandat, das vor allem dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, dann am besten ausüben [kann], wenn die Haushaltspolitik in der EU und in den Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung nachkommt“ (4492-4494). Ein wichtiges Detail in der Formulierung lässt hier aufhorchen: „am besten“. In der ökonomischen Forschung ist hinlänglich bekannt, dass eine Zentralbank ihre Fähigkeit zur Inflationskontrolle verlieren kann, wenn der fiskalische Sektor nicht nachhaltig wirtschaftet. Es hätte hier ein „nur dann ausüben kann“ stehen müssen. Aus unserer Sicht signalisiert die Wortwahl des Vertrages, dass die sich aus der Verschuldung ergebenden Risiken für die Geldpolitik von den Koalitionsparteien unterschätzt oder nicht richtig verstanden werden.



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Koalitionsvertrag viele – aber leider nicht alle – wichtigen Themen adressiert, die in dieser Legislaturperiode angegangen werden müssen. Nicht immer wird dabei den ordnungspolitischen Vorstellungen entsprochen, die sich viele Ökonominen und Ökonomen aus dem Korrektiv der Liberalen erhofft haben, um in der Ampel rot-grüne Machbarkeitsfantasien politischer Planung einzuhegen. Auf der anderen Seite sind einige ökonomisch kluge Ansätze erkennbar. Ohne Frage wird es in den nächsten Jahren interessant zu beobachten sein, ob das Zusammenspiel der drei Parteien tatsächlich beherzte Schritte einer zukunftstauglichen Politik bringen wird. Hier die weitgehenden sozial- und verteilungspolitischen Vorstellungen der SPD. Dort die große ökologische Entschlossenheit der Grünen. Beides gepaart mit dem ökonomischen Verständnis der liberalen FDP mit ihrem Fokus auf dezentrale Entdeckungsprozesse und dem Vertrauen in technologische Innovationskraft. Es bleibt die große Frage: Macht sich das Land wirklich auf den Weg in eine sozial-ökologische Marktwirtschaft oder bleibt es bei politischem Marketing?

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Institut für Wirtschaftspolitik
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5348
Steffen.roth@wiso.uni-
koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwip@wiso.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de