

Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz und Niklas Potrafke

Auf der Suche nach einer Regierung – zu den Ergebnissen der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU und SPD

In der Februar-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zu den Ergebnissen der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU und SPD befragt. Eine Mehrzahl der Teilnehmer zeigte sich weitgehend enttäuscht von diesen Ergebnissen. Insbesondere die geplanten Steuerentlastungen niedriger und mittlerer Einkommen durch einen Abbau des Solidaritätszuschlags erscheint als zu wenig ambitioniert. Die im Wahlkampf viel diskutierte Abflachung des Mittelstandsbauchs im Einkommensteuertarif wird beispielsweise vermisst. Anstelle einer Fortführung der großen Koalition hätte sich eine relative Mehrheit der befragten Ökonomen lieber eine Minderheitsregierung unter Führung der Unionsparteien gewünscht.

Nie zog sich die Suche nach einer neuen Regierung in Deutschland länger hin als nach der Bundestagswahl im September 2017. Im bisherigen Rekordjahr 2013 vergingen 86 Tage bis zur Vereidigung der neuen Regierung. Diese Marke wurde bei der gegenwärtigen Regierungsbildung bereits im Dezember überschritten. Direkt nach der Bundestagswahl im September 2017 hatte die SPD eine Neuaufgabe der Großen Koalition mit der CDU/CSU noch kategorisch ausgeschlossen. Doch nach dem Scheitern der Jamaika-Verhandlungen zwischen CDU/CSU, FDP und den Grünen im November 2017 wurden Stimmen laut, die sich für eine erneute Zusammenarbeit von CDU/CSU und SPD aussprachen. Insbesondere Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier redete den Parteispitzen ins Gewissen und forderte von allen Seiten »Gesprächsbereitschaft«. Im Dezember schließlich einigte sich der Parteivorstand der SPD nach langem Ringen auf Sondierungsgespräche mit Vertretern von CDU und CSU.

Zwischenergebnis der zähen Verhandlungen war im Januar ein 28-seitiges gemeinsames Abschlussdokument der Sondierungen, das als Grundlage für die Koalitionsverhandlungen diente. Nachdem der SPD-Parteitag im Januar mit einer knappen Mehrheit von 54% der Aufnahme von Koalitionsverhandlungen zustimmte, ging es im Rahmen dieser Verhandlungen in Arbeitsgruppen um eine konkretere Ausgestaltung der im Sondierungs-

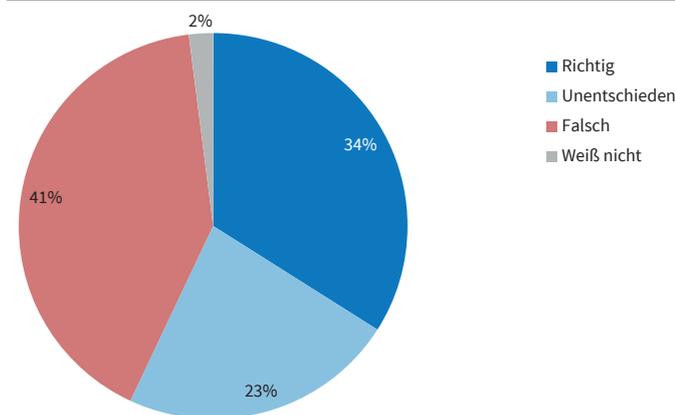
papier enthaltenen Kernprojekte. Während der Koalitionsverhandlungen wurden in der Februar-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ die Ökonomen um eine Beurteilung der bisher geplanten Maßnahmen von CDU/CSU und SPD gebeten.

An die erste Stelle im Sondierungspapier stellen die Chefunterhändler der Parteien ein Bekenntnis zu Europa und zu den Reformvorschlägen des französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Die Parteien streben eine finanzielle Stärkung der EU sowie der Eurozone an, wobei in diesem Zusammenhang auch die Bereitschaft zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt betont wird. In der Eurozone sollen spezifische Haushaltsmittel für die wirtschaftliche Stabilisierung, die soziale Konvergenz sowie die Unterstützung von Strukturreformen bereitgestellt werden.

Abb. 1

Europapolitik

Wie bewerten Sie das Angebot im Sondierungspapier, höhere Beiträge zum EU-Haushalt zu leisten?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

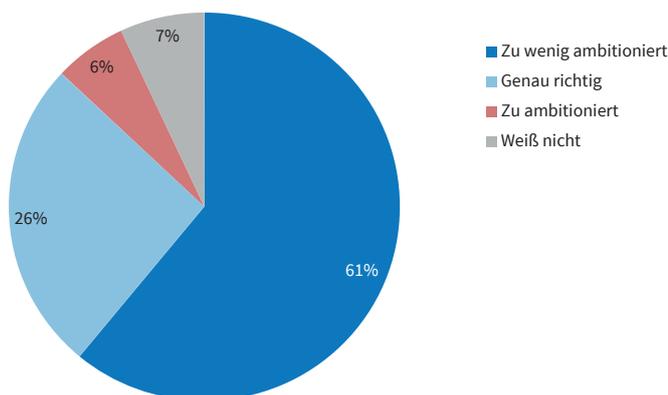
CDU/CSU und SPD bekennen sich einerseits zur innereuropäischen Solidarität, rufen aber gleichzeitig dazu auf, dass Risiko und Haftungsverantwortung in einer Hand bleiben müssten. Die Forderung des französischen Präsidenten Macron nach einer engeren deutsch-französischen Partnerschaft sowie einer Neuauflage des Élysée-Vertrages spiegeln sich in vollem Umfang im Sondierungspapier der möglichen Großkoalitionäre wider.

Vor allem das Angebot im Sondierungspapier, höhere Beiträge zum EU-Haushalt zu leisten, stößt bei der Mehrheit der befragten Ökonomen auf geteilte Ansichten. 34% schätzen diese Maßnahme als richtig ein. Etwas mehr Ökonomen (41%) beurteilen diesen Vorschlag als falsch, während 23% unentschieden sind. 2% äußerten sich nicht zu dieser Frage.

Die Steuerpläne der Parteien spielten im Bundestagswahlkampf eine große Rolle. Insbesondere Vorhaben wie das Abflachen des Mittelstandsbauchs im Einkommensteuertarif oder ein späteres Einsetzen des Spitzensteuersatzes – womit sowohl Union als auch SPD im Bundestagswahlkampf warben – fehlen allerdings im Sondierungspapier. Beim Solidaritätszuschlag streben CDU/CSU und SPD eine Entlastung unterer und mittlerer Einkommen an. Bereits in dieser Legislaturperiode planen die Parteien einen Abbau des Solidaritätszuschlags um 10 Mrd. Euro, indem 90% aller »Soli«-Zahler durch eine Freigrenze vom Beitrag befreit werden.¹ Die große Mehrheit der befragten Volkswirtschaftsprofessoren (61%) hält diese Abgabentlastung für zu wenig ambitioniert,

¹ Zu Varianten und Kosten einer Beseitigung des Mittelstandsbauchs vgl. Dorn et al. (2016). Zur Rückführung des Solidaritätszuschlags vgl. auch Fuest et al. (2017).

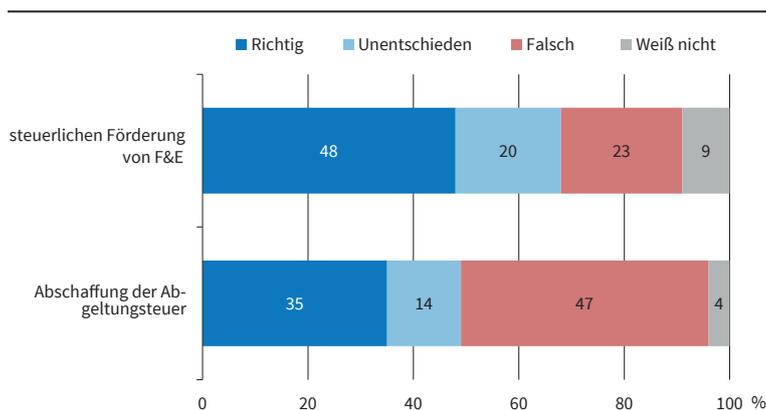
Abb. 2
Steuerpolitische Maßnahmen I
Wie bewerten Sie den Vorschlag zum Abbau des Solidaritätszuschlags?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

Abb. 3
Steuerpolitische Maßnahmen II
Wie bewerten Sie die vorgeschlagenen Maßnahmen zur ...



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

während nur 6% sie für zu ambitioniert halten. 26% schätzen die Pläne für den Abbau des Solidaritätszuschlags dagegen als genau richtig ein. 7% äußerten sich nicht zu dieser Frage.

Des Weiteren wurden die Ökonomen nach ihrer Einschätzung zur geplanten Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge gefragt. Diese fällt bislang pauschal auf Zinsen und Dividenden an und beträgt 25%. Dass die Zinserträge laut Sondierungspapier in Zukunft wieder dem regulären Einkommensteuertarif unterworfen werden sollen, befürworten 35% der Teilnehmer des Ökonomenpanels, während 47% diesen Schritt für falsch halten. 14% bzw. 4% sind bei dieser Frage unentschieden bzw. wollten sich nicht äußern.

Außerdem planen CDU/CSU und SPD laut dem Sondierungspapier die Einführung einer steuerlichen Förderung für forschende kleine und mittelgroße Unternehmen, die bei den Personal- und Auftragskosten für Forschung und Entwicklung ansetzt. Knapp ein Viertel der befragten Ökonomen bewertet diese Maßnahme als falsch, während 48% sie als richtig befürworten. 20% der Teilnehmer sind bei dieser Frage unentschieden.

Vor allem in den Politikfeldern Rente und Gesundheit forderte die SPD Nachbesserungen am Sondierungsergebnis. Insbesondere die einheitliche Honorarabrechnung für gesetzlich und privat Versicherte – Stichwort »Bürgerversicherung« – bleibt ein Streitthema. Bei der Fixierung des Rentenniveaus bis 2025 hatten sich die Sozialdemokraten allerdings bei den Sondierungen gegenüber der Union durchgesetzt. Die Höhe der Fixierung bei 48% halten lediglich 10% der befragten Volkswirtschaftsprofessoren für zu niedrig. 31% würden sich eher für ein nied-

rigeres Rentenniveau aussprechen, während ebenfalls 31% die Schwelle von 48% als genau richtig ansehen. 28% der Teilnehmer wollten sich zu dieser Frage nicht äußern.

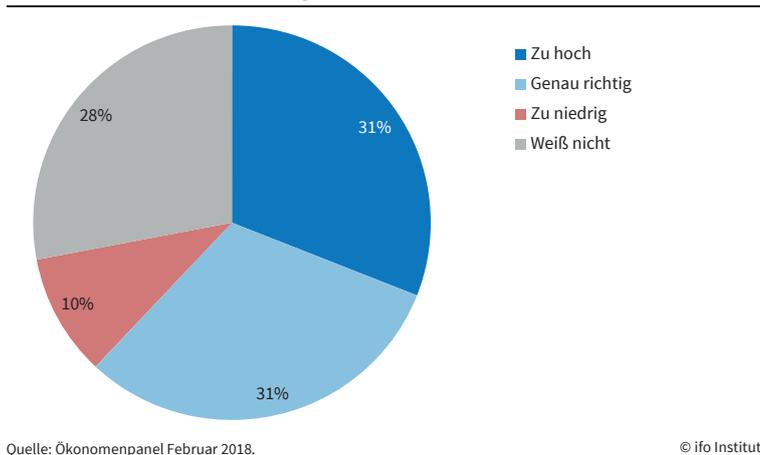
Auch auf die Einführung einer Solidarrente haben sich die zukünftigen Regierungsparteien im Sondierungspapier geeinigt. Dabei sollen Bürger, die 35 Jahre in die Rentenversicherung einbezahlt haben oder Zeiten mit Kinderbetreuung und Pflege vorweisen können, eine garantierte Grundrente erhalten, die 10% über der Grundsicherung liegt. Befragt nach ihrer Einschätzung dieser Maßnahme äußerten sich die Ökonomen mehrheitlich zustimmend – 48% halten die Einführung der Solidarrente für richtig, während knapp 32% der gegenteiligen Meinung sind. 15% der Ökonomen zeigten sich bei dieser Einschätzung unentschieden.

Das Stimmungsbild bei der Mütterrente – ursprünglich ein Anliegen der CSU – ist sehr gespalten. Seit 2014 erhalten Mütter, die vor 1992 Kinder zur Welt gebracht haben, zwei Rentenpunkte. Nun sollen diese Mütter, wenn sie mindestens drei Kinder vor diesem Zeitpunkt geboren haben, künftig auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen. 32% der Teilnehmer des Ökonomenpanels bewerten diesen dritten Rentenpunkt als richtige Maßnahme. Demgegenüber stehen 52% der Ökonomen, die die Anpassung bei der Mütterrente als falsch beurteilen. 11% sind bei diesem Thema unentschieden, während 5% sich nicht dazu äußern.

Weniger skeptisch sehen die befragten Professoren die von den Parteien geplante Altersvorsorgepflicht für Selbständige. Nur 21% halten diesen Schritt für falsch, während 64% der Maßnahme wohlwollend gegenüberstehen und sie als richtig deklarieren. 13% der Teilnehmer zeigen bei dieser Frage eine gesplattene Haltung.

Eine weitere Korrektur im Gesundheitssystem, auf die sich CDU/CSU und SPD verständigt haben, bezieht sich auf die gesetzliche Krankenversicherung. Hier wurde die Rückkehr zur Parität bei den Beiträgen beschlossen. Dass die Beiträge zur Krankenversicherung in Zukunft wieder in gleichem Maße von Arbeitgebern und Beschäftigten geleistet werden, bewerten 36% der Teilnehmer des Ökonomenpanels als richtig. Knapp 34% sind der gegenteiligen

Abb. 4
Rente und Gesundheit I
Wie bewerten Sie die Höhe der Fixierung des Rentenniveaus auf 48%?



Meinung, und fast ebenso viele (27%) zeigen sich bei dieser Frage unentschieden.

Bereits im Wahlkampf hatten die Parteien dem Thema Digitalisierung viel Aufmerksamkeit geschenkt. In der Präambel des Sondierungspapiers erklären CDU/CSU und SPD nun, dass sie »den digitalen Wandel von Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft für alle Menschen positiv gestalten« wollen. Als Ziel in diesem Zusammenhang formuliert das Dokument den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen bis zum Jahr 2025. Der öffentliche Finanzierungsbedarf wird dabei auf 10 bis 12 Mrd. Euro beziffert. Für den Ausbau der digitalen Infrastruktur sollen die Erlöse aus der Vergabe der UMTS- und 5G-Lizenzen zweckgebunden bereitgestellt werden. Förderfähig sollen dabei nur die Ausbauschritte mit Glasfasertechnologie sein. Zusätzlich erfolgt eine Kombination der Lizenzvergabe mit Ausbauforderungen, um bestehende Funklücken zu schließen und 5G dynamisch aufzubauen. Gefragt nach ihrer Meinung zu diesem Pfad des Breitbandausbaus, bewerten knapp 42% der Ökonomen ihn als zu wenig ambitioniert. 29% hingegen loben den Plan zum Breitbandausbau als genau richtig, während lediglich 1% ihn als

Abb. 5
Rente und Gesundheit II
Wie bewerten Sie die vorgeschlagenen Maßnahmen zur ...

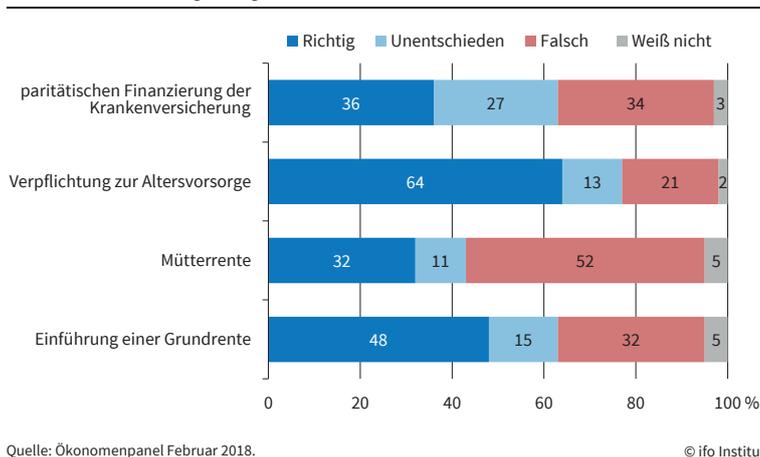
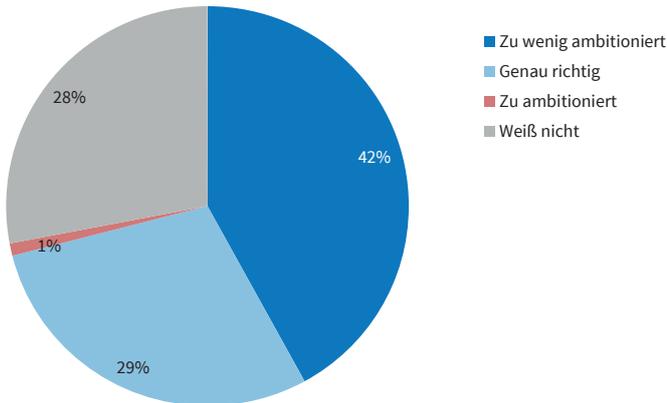


Abb. 6

Digitales

Wie bewerten Sie den geplanten Pfad des Breitbandausbaus?



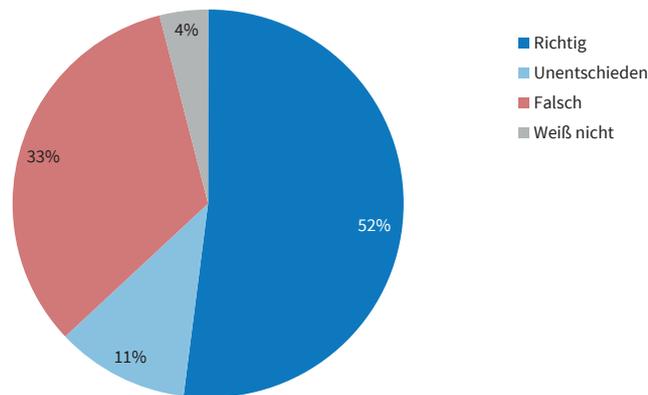
Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

Abb. 7

Zuwanderung

Wie bewerten Sie generell die Einführung einer Beschränkung für aufzunehmende Flüchtlinge?



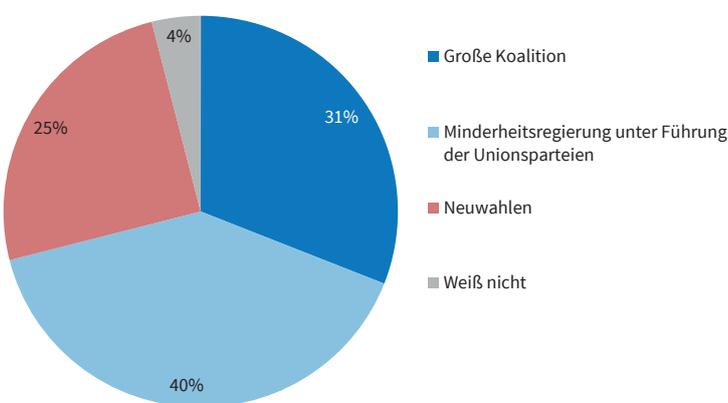
Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

Abb. 8

Regierungsbildung

Welchen Fortgang der Regierungsbildung würden Sie vorziehen?



Quelle: Ökonomenpanel Februar 2018.

© ifo Institut

zu ambitioniert ansieht. Ein hoher Anteil der Teilnehmer (28%) äußerte sich nicht zu dieser Frage.

Neben gesundheitspolitischen Aspekten sorgte auch das emotional aufgeladene Thema Migration immer wieder für Streit während der Sondierungs- und

der Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD. Während auf der Fachebene lange über Lösungsmöglichkeiten diskutiert wurde, enthielt das Abschlussdokument der Sondierungen bereits einige Maßnahmen, die im Zusammenhang zur Zuwanderung stehen. Insbesondere soll die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge jährlich nicht mehr als 180 000 bis 220 000 betragen. Grundsätzlich schätzen 52% der Teilnehmer des Ökonomenpanels die Einführung einer Beschränkung als richtig ein, wohingegen 33% der gegenteiligen Meinung sind. 11% sind bei dieser Frage unentschieden, und 4% äußerten sich nicht zu der geplanten Zuwanderungsbegrenzung. Unter den Befürwortern einer Einschränkung überwiegt allerdings die Meinung, dass die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge zu hoch angesetzt wurde (50%). Knapp 32% bewerten hingegen die Höhe der Beschränkung als genau richtig, während nur 4% sie als zu niedrig sehen. 14% wollten keine Einschätzung dazu vornehmen.²

Nach der breiten Meinungsabfrage zu den im Sondierungspapier enthaltenen Maßnahmen stellt sich gleichzeitig auch die Frage nach den Lücken, die das Abschlussdokument aufweist. In einer offenen Frage konnten die teilnehmenden Volkswirtschaftsprofessoren Maßnahmen aufzählen, die sie im verabschiedeten Sondierungspapier vermissen. Dabei häuften sich insbesondere Kommentare zu steuer- und energiepolitischen Versäumnissen. Konkret wurde beispielsweise die Wiedereinführung einer Vermögensteuer oder die Abflachung des Mittelstandsbauchs im Einkommensteuertarif genannt. Auch der Wunsch nach konkreteren Details zur institutionellen Reform der EU bzw. der Eurozone insbesondere im Hinblick auf

eine Transferunion wurde geäußert. Darüber hinaus bemängeln die Ökonomen, dass Aussagen zu einer bildungspolitischen Offensive, zur Anpassung der Verteilung

² Zu den Arbeitsmarktchancen von Geflüchteten vgl. Falck et al. (2016).

digungsausgaben sowie zu einer Korrektur der Energie- wende im Sondierungspapier fehlten.

Im Anschluss an die gescheiterten Jamaika-Verhandlungen wurden in der Öffentlichkeit zahlreiche Szenarien zum Fortgang einer möglichen Regierungsbildung diskutiert. Im Hinblick auf die verbleibenden Streitthemen bei den Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD scheint selbst die Option einer Fortführung der Großen Koalition mit Unsicherheit behaftet zu sein; zumal die Regierungsbeteiligung der SPD erneut an ein Mitgliedervotum über das (Koalitions-)Verhandlungsergebnis geknüpft ist. Bei einem Nein der SPD-Delegierten und damit einem Nichtzustandekommen der Großen Koalition blieben noch die Möglichkeiten einer Minderheitsregierung unter Führung der Unionsparteien oder die Einleitung von Neuwahlen durch den Bundespräsidenten (vgl. Potrafke 2018a zur Finanzpolitik von Minderheitsregierungen und 2018b). Bei der Frage nach dem Fortgang der Regierungsbildung ergibt sich ein breit gestreutes Stimmungsbild unter den befragten Ökonomen. Knapp 40% der Teilnehmer würden eine Minderheitsregierung unter Führung der Unionsparteien befürworten, während sich die Zustimmung für eine Fortführung der Gro-

ßen Koalition bzw. Neuwahlen im Bereich von 31% bzw. 25% bewegt.

LITERATUR

- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.
- Falck, O., G. Felbermayr, A. Jacob-Puchalska und P. Poutvaara (2016), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen«, *ifo Schnelldienst* 69(4), 83–85.
- Fuest, C., St. Gäbler, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), *Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen »Niedersachsen-Tarif«*, ifo Forschungsberichte 82, ifo Institut, München.
- Potrafke, N. (2018a), »Fiscal Performance of Minority Governments: New Empirical Evidence for OECD Countries«, Working paper. Ifo Institut.
- Potrafke, N. (2018b), »Chance für Deutschland«, in: *Handelsblatt*, 2. Januar, 3.