

Südekum, Jens

Article

Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse für die nächste Bundesregierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Südekum, Jens (2021) : Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse für die nächste Bundesregierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 10, pp. 761-765, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-3020-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/247848>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Jens Südekum

Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse für die nächste Bundesregierung

Das Wahlergebnis steht fest. Aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, welche Parteien die nächste Bundesregierung bilden werden. Unterstellt man einmal, dass es nicht zu einer farblich umsortierten Neuauflage der

(rechnerisch möglichen aber politisch unbeliebten) GroKo kommt, dann gibt es zumindest in einem Punkt wohl Gewissheit: Die Grünen und die FDP, die gemeinsam übrigens die absolute Mehrheit der Jung- und Erstwähler:innen repräsentieren, werden miteinander regieren.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

Sie haben dabei sogar die Wahl des Partners. Am wahrscheinlichsten ist derzeit die Ampelkoalition unter einem Kanzler Olaf Scholz, denn die SPD hat kräftig Stimmen hinzugewonnen und stellt die stärkste Fraktion im neuen

Prof. Dr. Jens Südekum ist Professor am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Bundestag. Beides sind saliente Gründe für einen politischen Führungsanspruch. Doch es könnte auch zu einer Jamaika-Koalition unter der Führung von CDU/CSU kommen, möglicherweise ohne Armin Laschet an der Spitze. Aus spieltheoretischer Sicht gibt es durchaus Argumente für diese Konstellation, denn die Union könnte sich in Koalitionsverhandlungen freigiebiger gegenüber den Grünen und der FDP erweisen als die SPD.

Zwar verbliebe, insbesondere für die Grünen, das kommunikative Problem gegenüber der eigenen Anhängerschaft, eine Koalition mit einer Partei zu begründen, die heftige Verluste hat hinnehmen müssen. Aber das ließe sich möglicherweise heilen, wenn die Grünen dafür entsprechend viele inhaltliche Schwerpunkte durchsetzen und wichtige Ministerien (etwa das Bundesministerium der Finanzen) für sich reklamieren können.

Um die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios zu reduzieren, sind SPD und CDU/CSU deshalb gut beraten, die zumindest theoretische Möglichkeit einer GroKo offen zu lassen und sie nicht final auszuschließen. So haben die beiden großen Parteien in den multilateralen Verhandlungen einen stärkeren Drohpunkt gegenüber Grün und Gelb und können entsprechend mehr eigene inhaltliche und personelle Ziele durchsetzen.

Da die GroKo derzeit aber nicht im Fokus steht, gehe ich in diesem Beitrag davon aus, dass Grüne und FDP an der Regierungskoalition beteiligt sein werden. Unter dieser Prämisse ist es taktisch sinnvoll, dass sie sich zunächst bilateral zu Vorsondierungen treffen, wie es zwei Tage nach der Wahl tatsächlich geschehen ist. So können sie einen gemeinsamen Forderungskatalog abstimmen, um dann mit gestärkter Verhandlungsmacht in die Gespräche mit SPD bzw. CDU/CSU einzutreten.

Ich beleuchte in diesem Beitrag einige ausgewählte inhaltliche Unterschiede zwischen den Wahlprogrammen der beiden kleinen Parteien sowie mögliche Kompromisslinien. Da eine Ampelkoalition derzeit am realistischsten erscheint, diskutiere ich zudem die Anschlussfähigkeit der möglichen grün-gelben Verständigung mit den programmatischen Vorstellungen der SPD.

Inhaltliche Kompromisslinien zwischen den Grünen und der FDP

Im Wahlkampf wurden die Differenzen zwischen den Grünen und der FDP insbesondere auf den Gebieten der Wirtschafts- und Finanzpolitik stark betont und bisweilen zu fundamentalen ideologischen Gräben überhöht. Gleichzeitig gibt es aber eine Reihe von Themen, bei denen im Kern Einigkeit besteht. Diese Inhalte sollten bei den (Vor-)Sondierungen idealerweise zuerst thematisiert werden, um eine gemeinsame Gesprächsbasis zu schaffen.

Exemplarisch seien hier die Digitalisierung der Verwaltung und der Schulen, die Beschleunigung von staatlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren oder die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften von außerhalb der EU genannt. Über diese politischen Ziele herrscht Konsens nicht nur zwischen Grünen und FDP, sondern auch darüber hinaus.

In der konkreten Umsetzung wird man trotzdem rasch auf Widerstände und Bedenken treffen. Aber gerade eine lagerübergreifende Bundesregierung unter Einbeziehung der Grünen und der FDP könnte am ehesten damit zurechtkommen, da sie zu einer Befriedung ansonsten widerstreitender Interessengruppen und Lobbyverbände beitragen könnte. Auch die Führung durch die SPD, der in Fragen der Entbürokratisierung traditionell eine andere politische DNA nachgesagt wird, könnte sich als vorteilhaft erweisen. Dies zeigt sich im Rückblick auf die Agenda 2010 der Ära Schröder. Jene Strukturreformen waren nur mit einer Mitte-Links-Regierung realistisch umsetzbar, die aus ihrem tradierten Paradigma ausgebrochen ist. Dieses Muster könnte sich jetzt wiederholen.

Rente, Steuern und Schulden

Größer sind die Differenzen zwischen Grünen und FDP im Bereich der Fiskal-, Steuer- und Rentenpolitik. Allerdings sind hier Brückenbauten zwischen den Themenbereichen möglich, sodass beide ihre Kernforderungen umsetzen können, ohne dass die jeweils andere Seite in Verlegenheit gerät.

Anschaulich wird dies am Beispiel des FDP-Vorschlags zur Einführung einer Aktienrente.¹ Dessen Grundidee basiert auf der empirisch zutreffenden Erkenntnis, dass Kapital- und Gewinneinkommen seit geraumer Zeit überproportional zulegen, während die Lohnquote tendenziell sinkt (Autor et al., 2020). In Deutschland ist dieser Trend bislang noch schwächer ausgeprägt als in anderen Län-

¹ Vgl. https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2021-02/210215_Duerr_Vogel_Gesetzliche_Aktienrente.pdf (4. Oktober 2021).

dern. Aber die dahinterstehenden strukturellen Treiber, z. B. die Digitalisierung (Stiebale, Suedekum und Woessner, 2020), betreffen alle entwickelten Volkswirtschaften. Somit ist nicht zu sehen, warum sich Deutschland dauerhaft von diesem allgemeinen Trend abkoppeln könnte. Aus verteilungspolitischer Perspektive ist daran problematisch, dass weite Teile der Bevölkerung nicht vom Anstieg der Kapital- und Gewinneinkommen profitieren, da der Besitz von Aktienvermögen stark bei den oberen 10 % der Vermögensverteilung konzentriert ist.

Der Kerngedanke des FDP-Vorschlags läuft darauf hinaus, den Aktienbesitz breiter in der Gesellschaft zu streuen. Aber dies soll nicht bloß durch Anreize zum individuellen Aktiensparen geschehen. Vielmehr schlägt die FDP die Gründung eines Staatsfonds vor, der gebündelt für die Bürger:innen Geld in ein globales Portfolio anlegt.² Finanziert werden soll der Fonds teilweise aus Beiträgen, aber zumindest übergangsweise auch aus öffentlichen Krediten.

Politstrategisch interessant an diesem Vorschlag ist, dass die FDP damit die Schaffung eines finanzpolitischen Vehikels vorschlägt, das neben dem Kernhaushalt etabliert ist und dessen Kredite nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden. Denn bei Umsetzung der Aktienrente erwirbt der Staatsfonds Vermögenstitel im Rahmen einer finanziellen Transaktion.

Hieraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für die Grünen. Eine Kernforderung ihres Programms sind zusätzliche Ausgaben für Klimaschutz und Infrastruktur in einer Größenordnung von rund 50 Mrd. Euro bis 2030.³ Hierfür soll die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse um eine Investitionsregel erweitert werden.

Dies wird von der FDP strikt abgelehnt und als rote Linie für die Koalitionsverhandlungen definiert. Allerdings ist dieser scheinbar offensichtliche Konflikt substantiell irrelevant, denn die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse steht ohnehin nicht zur Disposition. Die für eine Änderung notwendige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat existiert schlichtweg nicht. Somit bringen Grundsatzdebatten um die Schuldenbremse die Koalition nicht weiter, worauf auch Olaf Scholz in den Medien bereits hingewiesen hat.

Die Investitionen können aber möglicherweise im Rahmen der gültigen Fiskalregeln durch externe Fonds bzw. selbständige Investitionsgesellschaften finanziert werden. Die formalen Hürden für die Schaffung solcher Konstrukte

2 Als Vorlage dient der Vorschlag von Fuest et al. (2019).

3 Die Forderung orientiert sich an den Vorschlägen von Bardt et al. (2019) bzw. Hüther und Südekum (2020).

sind durchaus anspruchsvoll, werden von Jurist:innen aber als realisierbar eingestuft.⁴ Daneben gilt es aber natürlich auch die politische Seite zu beachten. Der Bundestag muss die Einrichtung derartiger Investitionsgesellschaften beschließen, und die Koalitionsmehrheit muss sie deshalb politisch anstreben.

An dieser Stelle ergibt sich der mögliche Kompromiss: Werden sowohl der Staatsfonds für die Aktienrente als auch die öffentlichen Investitionsgesellschaften eingerichtet, haben sowohl FDP als auch Grüne ihre Kernforderungen umgesetzt. Gleichzeitig bleibt die Schuldenbremse unangetastet und es werden keine Steuererhöhungen zur Finanzierung der Wahlversprechen nötig.

Es gibt weitere Beispiele für relativ einfach zu erzielende Kompromisse. So könnte man sich im Bereich der Unternehmensbesteuerung auf bessere Abschreibungsbedingungen statt niedrigerer Steuersätze einigen, um letztlich nur die Unternehmen effektiv zu entlasten, die auch tatsächlich mehr investieren.⁵ Der Vorschlag zur Wiederbelebung der Vermögensteuer könnte zugunsten einer reformierten Erbschaftsteuer abgeräumt werden, wie sie der baden-württembergische Finanzminister Danyal Bayaz (Grüne) jüngst vorgeschlagen hat.⁶

Klimapolitik

Abschließend widme ich mich der Klimapolitik, wo es ebenfalls Kontroversen zwischen den Grünen und der FDP geben dürfte, die aber ebenfalls überbrückbar erscheinen. Alle Parteien bekennen sich im Kern zu den internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens und zu den europäischen Klimazielen „Fit for 55“, also einer Reduktion der kontinentalen Emissionen bis 2030 um 55 % gegenüber dem Niveau von 1990. Die Streitigkeiten drehen sich also nicht mehr um wie viel Klimaschutz, sondern um das Wie des Klimaschutzes.

Im Zentrum des FDP-Konzepts steht der europäische Zertifikatehandel, der alle Sektoren umfassen und die Emissionsmenge hart deckeln soll. Dies ist aus ökonomischer Perspektive ein vernünftiger Ansatz. Die Diskussion wird sich indes um die Frage drehen, ob das Instrument alleine ausreicht. Wird die zulässige Gesamtemissionsmenge sukzessive verknappt, was zwangsläufig pas-

4 Vgl. z. B. Hermes et al. (2020). Eine kritische Würdigung bietet auch das Gutachten des Wissenschaftliche Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020).

5 Siehe hierzu auch Dorn et al. (2021), wonach bessere Abschreibungsbedingungen insgesamt bessere fiskalische und Wachstumseffekte haben als nominale Senkungen des Körperschaftsteuersatzes.

6 Vgl. z. B. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/gruener-uebervermoegenssteuer-meine-beamten-koennen-nicht-jaehrlich-alloldtimer-und-picassos-zaehlen-/27646186.html>.

sieren muss, werden die Zertifikatspreise entsprechend steigen. Durch die partielle Überwälzung dieser Zusatzkosten wird es einerseits zu höheren Verbraucherpreisen für emissionsintensive Güter kommen, darunter Benzin, Heizöl, Flugtickets, bestimmte Lebensmittel usw. Andererseits wird die europäische Industrie, zumal wenn die Zertifikate alsbald nicht mehr kostenlos zugeteilt werden, mit einem Kostenschok konfrontiert, dem die Konkurrenz aus anderen Ländern nicht ausgesetzt ist. Für Europa drohen entsprechende Marktanteilsverluste und im Extremfall die Abwanderung der Industrie im Rahmen des sogenannten Carbon Leakage.⁷

In der Theorie sollen die Kosten- und Preissteigerungen entsprechende Verhaltensanpassungen induzieren. Die Unternehmen können ihre Produktion auf emissionsarme Technologien (z. B. grünen Wasserstoff) umstellen. Denn wenn sie keine Schadstoffe mehr ausstoßen, so die einfache Logik, betrifft sie der gestiegene CO₂-Preis nicht. Die hierfür erforderlichen Investitionen sind kurzfristig aber immens teuer und schwer zu realisieren in einem Marktumfeld, wo nur die europäische Industrie mit den Kostensteigerungen konfrontiert ist. Und so wäre es wohl, denn US-Präsident Biden hat klar gemacht, dass er kein Freund von CO₂-Preisen ist und die amerikanische Klimapolitik durch eine Kombination aus Ordnungsrecht und Subventionen ausgestalten möchte. Damit bliebe den US-amerikanischen Unternehmen nicht nur der direkte Kostenschok erspart, sondern sie erhielten im Gegenteil sogar dezidierte Förderung bei entsprechenden emissionsarmen Produktionsweisen (Felbermayr, 2021).

Gleichzeitig soll die Verschiebung der relativen Preise die privaten Haushalte dazu bringen, ihre jeweiligen Konsummuster anzupassen und weniger emissionsintensive Güter nachzufragen. Solche Verhaltensanpassungen sind aber bisweilen nur möglich, wenn entsprechende Alternativen (z. B. eine Bahnverbindung als Ersatz für den Straßenverkehr) überhaupt zur Verfügung stehen und auf Akzeptanz stoßen. Andernfalls drohen entsprechende soziale Verwerfungen infolge der Preissteigerungen, wie die französische Gelbwestenbewegung (*gilets jaunes*) gezeigt hat.

In dieser Gemengelage müssen Grüne und FDP ihre Klimapolitik sondieren. Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich, dass die soziale Abfederung eine zentrale Herausforderung sein wird. Konkret werden deshalb (im Gegensatz zum 2019er Klimapakete der Bundesregierung) sämtliche Einnahmen aus dem Zertifikatehandel an die Bürger:innen zurückerstattet werden müssen. Ob dies durch eine direkte Pro-Kopf-Klimaprämie geschieht, wie

die Grünen sie fordern, ob dies wie im SPD-Vorschlag durch eine Senkung der EEG-Umlage und Stromsteuer oder durch andere sozial austarierte Instrumente organisiert wird, ist im Grunde nicht entscheidend. Der Kernpunkt liegt darin, dass die gesamten Einnahmen aus dem Zertifikatehandel zur Rückerstattung verplant werden müssen und somit nicht zur Finanzierung komplementärer Ausgaben zur Verfügung stehen.

Damit müssten entsprechende öffentliche Investitionen zur Ermöglichung von Verhaltensanpassungen (z. B. ÖPNV oder Ladeinfrastruktur für Elektromobilität) aus anderen Quellen finanziert werden. Gleiches gilt für Förderprogramme wie den grünen „Industriepakt“, der den Unternehmen eine Unterstützung beim anstehenden Technologiewechsel anbietet, da eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung der transformativen Investitionen im beschriebenen Marktumfeld unrealistisch erscheint.

Die zusätzlichen Finanzbedarfe für diese komplementären Anforderungen (öffentliche Investitionen inkl. Förderung von privaten Investitionen) zur Erreichung der Klimaziele werden auf rund 460 Mrd. Euro bis 2030 beziffert (Krebs und Streitz, 2021). Deren Finanzierung muss zum Gegenstand der Koalitionsverhandlungen werden, und die oben skizzierten finanzpolitischen Kompromisslinien könnten bei der Umsetzung helfen.

Einen grundsätzlichen Konflikt in der Klimapolitik, der eine Einigung unmöglich macht, muss es aber deshalb nicht geben. Die Grünen haben kein konzeptionelles Problem mit dem marktwirtschaftlichen Instrument des CO₂-Preises über den Zertifikatehandel, denn als „Peitsche“ für die erforderlichen Anpassungen in der Produktion und im Konsum ist er unerlässlich. Ähnlich wie die SPD wollen sie diese Peitsche lediglich mit Zuckerbrot (also Subventionen und öffentlichen Investitionen) kombinieren. Dies scheint, insbesondere vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herangehensweise in den USA, durchaus vernünftig zu sein. Die Elemente von Zuckerbrot und Peitsche geeignet auszutarieren, mag ein dickeres Brett sein als andere grüne Streithemen. Aber mit etwas gutem Willen sollte die Koalition in spe es bohren können.

Literatur

- Autor, D., D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson und J. Van Reenen (2020), The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms, *Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 645-709.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IW-Policy Paper*, 10/19, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf (4. Oktober 2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium

⁷ Siehe hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021).

- für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (4. Oktober 2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich-pressemitteilung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (4. Oktober 2021).
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen?, Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, Vorabdruck, *ifo-Schnelldienst*, 74(10), <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-10-dorn-fuest-neumeier-stimmelmayer-steuerentlastungen.pdf> (4. Oktober 2021).
- Felbermayr, G. (2021), Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 428-431, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/steuerliche-aspekte-der-klimapolitik-ueber-steuern-zoelle-und-subventionen.html> (4. Oktober 2021).
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019), Die Schaffung eines deutschen Bürgerfonds, *ifo Schnelldienst*, 72(14), <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-14-fuest-et-al-deutscher-buergerfonds-2019-07-25.pdf> (4. Oktober 2021).
- Hermes, G., L. Vorwerk und T. Beckers (2020), Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, *IMK Study*, 70, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-007865/p_imk_study_70_2020.pdf (4. Oktober 2021).
- Hüther, M. und J. Südekum (2020), Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 746-752, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-nach-der-corona-krise.html> (4. Oktober 2021).
- T. Krebs und J. Streitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, in Agora Energiewende (Hrsg.), *Forum for a New Economy*, Working Papers, 3/, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_Klimainvest2030/FNE_AEW_Klimainvest2030_WEB.pdf (4. Oktober 2021).
- Stiebale, J., J. Südekum und N. Woessner (2020), Robots and the Rise of European Superstar Firms, *CEPR Discussion Paper*, 15080.