

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Nachtrag: Extremwetterlage und
Dürreschäden:
Sind staatliche Hilfen für die
Landwirtschaft erforderlich?
Julia Klöckner

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Soziale Marktwirtschaft:
Exportschlager oder
Auslaufmodell?
Clemens Fuest

Internationaler Steuerwettbe-
werb aus Unternehmenssicht
*Ann-Christin Rathje und
Klaus Wohlrabe*

Mauer in den Köpfen?
Die Einstellungen und Verhaltens-
weisen Ost- und Westdeutscher
28 Jahre nach der Wende
*Helmut Rainer, Clara Albrecht,
Stefan Bauernschuster,
Victoria Endl-Geyer, Anita Fichtl,
Timo Hener und Joachim Ragnitz*

DATEN UND PROGNOSEN

Sonderfrage im WES III/2018:
Wie gut sind Volkswirtschaften
gegen eine neue Finanz-
krise gewappnet?
Dorine Boumans

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen
Oktober 2018
Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?

*Friedrich Breyer, Nicole Hoffmeister-Kraut, Matthias Wrede,
Harald Simons, Lars Vandrei, Theresia Theurl, Ralph Henger,
Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl*



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen? 3

Wohnen wird – zumindest in einigen Städten – zum Luxusgut, bezahlbarer Wohnraum zur Mangelware. Die Wohnungsbaupolitik muss drastisch verändert werden. Sollte der soziale Wohnungsbau ausgebaut, die Mietpreisbremse verschärft werden oder – im Gegenteil – auf beides weitgehend verzichtet werden? Sollten stattdessen die Bauvorschriften gelockert und das Wohngeld reformiert und ausgebaut werden? *Friedrich Breyer*, Universität Konstanz, stellt das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur derzeit herrschenden Wohnungspolitik vor. Demnach sind die zuletzt beschlossenen Maßnahmen nicht geeignet, die diagnostizierte »Wohnungsnot« nachhaltig und sozial zu beseitigen. Sinnvoller wäre es, in Ballungsgebieten mehr Bauland auszuweisen und den Haushalten, denen es an Kaufkraft fehlt, durch ein Wohngeld zu ermöglichen, sich eine Wohnung zur Marktmiete zu leisten. *Nicole Hoffmeister-Kraut*, Ministerin für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, fasst die Wohnungsbaupolitik des Landes Baden-Württemberg zusammen, die unter anderem aus der Förderung des sozialen Wohnraums und der Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus besteht. *Matthias Wrede*, Universität Erlangen-Nürnberg, sieht eine soziale Wohnungspolitik in einer Sicherung der Grundversorgung, einer effizienteren Nutzung der Flächen und einer Reduktion der Transaktionen. Hohe Mieten betreffen, nach *Harald Simons*, empirica, weniger als die Hälfte der regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland. Hohe Mieten an einem Ort seien Folge der niedrigen Mieten an anderen Orten und umgekehrt. Ursache davon sei das »Schwarmverhalten«. Die Differenz zwischen Schwarmstädten und ausblutenden Regionen könnte vermindert werden, wenn es gelänge, die Abwanderung junger Menschen in die Schwarmstädte abzuschwächen. Nach Ansicht von *Lars Vandrei*, ifo Niederlassung Dresden, kann die Mietpreisbremse Preisanstiege zwar zumindest in der kurzen und mittleren Frist verringern. Damit werde aber kein bezahlbarer Wohnraum geschaffen, sondern lediglich vorhandener Wohnraum für einige Mieter bezahlbarer gemacht. Ohne eine tatsächliche Angebotsausweitung dürften von der Regelung vor allem relativ gutverdienende Nachfrager profitieren. *Theresia Theurl*, Universität Münster, unterstreicht die Bedeutung der Wohnungsgenossenschaften für die Beschaffung bezahlbaren Wohnraums. *Ralph Henger*, Institut der deutschen Wirtschaft, sieht die Lösung des Wohnungsnotproblems bei der Ausweitung des Angebots und dem richtigen Mix flankierender Maßnahmen. Vor allem die Städte und Gemeinden in den Ballungszentren müssten hierbei einen Politikwechsel vollziehen. Das zentrale Problem sei das fehlende Angebot an Flächen zur Bebauung in den wachsenden Städten und Gemeinden. *Konstantin Kholodilin*, DIW, Berlin, und *Sebastian Kohl*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, zeigen, dass Mietregulierungen nicht zwangsläufig zum Ende der Neubautätigkeit führen müssen und dass eine Deregulierung des Mietmarkts nicht unbedingt die Neubautätigkeit stimuliert.

**Nachtrag: Extremwetterlage und Dürreschäden:
Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?** 31
Julia Klöckner

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 20/2018 zu den Finanzhilfen bei Dürreschäden veröffentlicht wurden, stellt Julia Klöckner, Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, die Position der Bundesregierung vor und erläutert, wann Hilfen für Landwirte richtig sind.

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Soziale Marktwirtschaft: Exportschlager oder Auslaufmodell? 35
Clemens Fuest

ifo-Präsident Clemens Fuest setzt sich in seiner Rede anlässlich der Preisverleihung »Impulsrede zur Sozialen Marktwirtschaft« durch den Wirtschaftspolitischen Club Deutschland mit der Idee der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer Bedeutung in der Gegenwart auseinander.

Zur Untersuchung des internationalen Steuerwettbewerbs und dessen Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft befragte das ifo Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen von April bis Juli 2018 mehr als 1 250 Familien- und Nicht-Familienunternehmen aus Deutschland. Den Ergebnissen der Unternehmensbefragung zufolge wird der internationale Steuerwettbewerb von dem Großteil (59,2%) der Unternehmen als stark oder eher stark eingestuft. Von den im Zuge der Steuerreform in den USA reduzierten Steuersätzen können etwa 60% der befragten Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA finanzielle Vorteile erzielen. Unter den ausschließlich in Deutschland tätigen Unternehmen geben lediglich 1,9% an, vom internationalen Steuerwettbewerb in Summe profitieren zu können. Eine erhebliche Steigerung der Investitionstätigkeiten in den USA infolge der Steuerreform wird unter den befragten Unternehmen insgesamt nicht verzeichnet. Von den Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA planen jedoch knapp 27% den Ausbau und 14,2% die Neuerrichtung von US-Kapazitäten. Eine deutliche Mehrheit der befragten Unternehmen vertritt die Ansicht, die deutsche Politik solle Maßnahmen ergreifen, um auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren. Den größten Reformbedarf sehen sie in der Reduktion von Bürokratie.

Mauer in den Köpfen?**Die Einstellungen und Verhaltensweisen Ost- und Westdeutscher 28 Jahre nach der Wende**

56

Helmut Rainer, Clara Albrecht, Stefan Bauernschuster, Victoria Endl-Geyer, Anita Fichtl, Timo Hener und Joachim Ragnitz

Wirken die über 40 Jahre bestehenden Systemunterschiede auch 28 Jahre nach der Wende noch nach? Die Ergebnisse einer neuen ifo-Studie zeigen, dass in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen ein steter Annäherungsprozess im Gang ist und dass sich die Auffassungen in den beiden Landesteilen eher selten auseinander entwickeln. Häufig nähern sich die Einstellungen der Ostdeutschen an die der Westdeutschen an. In einigen Fällen, wie beispielsweise im Hinblick auf die vorherrschenden geschlechtlichen Rollenbilder, orientieren sich die Westdeutschen an den Einstellungen der Ostdeutschen.

DATEN UND PROGNOSEN**Sonderfrage im World Economic Survey im dritten Quartal 2018****Wie gut wären Volkswirtschaften weltweit gegen eine neue Finanzkrise gewappnet?**

62

Dorine Boumans

Als Reaktion auf die Finanzkrise änderten viele Länder ihre Politik und die Regulierung ihres Finanzsektors. Um zu prüfen, ob diese Reformen zu einer höheren Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft dieser Länder führten, wurden im Rahmen des World Economic Survey (WES) III/2018 die an der Umfrage teilnehmenden Experten nach ihrer Einschätzung dazu befragt. Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass, obwohl noch viel Raum für Verbesserung bleibt, die Mehrheit der Experten ihre nationale Volkswirtschaft besser auf eine Krise vorbereitet sieht. Die Frage, ob die Länder nun besser auf eine Finanzkrise reagieren könnten als vor 2007, bejahten 22,5% der Befragungsteilnehmer, 38,7% sagten, sie seien inzwischen etwas besser gerüstet. 24,6% der Teilnehmer waren der Meinung, sie seien schlechter gewappnet. Innerhalb der einzelnen Länderaggregate gaben jeweils die meisten Experten an, die Wirtschaft sei einigermaßen gerüstet für eine erneute Finanzkrise. Es zeigt sich deutlich, dass die Länder, die besonders von der Krise oder den Nachwirkungen betroffen waren, weniger optimistisch sind.

IM BLICKPUNKT**ifo Konjunkturumfrage Oktober 2018 auf einen Blick:****Die weltweiten Unsicherheiten bremsen die deutsche Wirtschaft aus**

68

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Oktober gefallen. Die Unternehmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage weniger zufrieden. Auch der Optimismus mit Blick auf die kommenden Monate nahm ab. Die weltweiten Unsicherheiten bremsen die deutsche Wirtschaft aus. Die Stimmung in der deutschen Exportwirtschaft hat einen deutlichen Dämpfer erhalten. Die Exporterwartungen der Industrie sind im Oktober gefallen. Eine Stimmungseintrübung war im Maschinenbau, der Metallindustrie sowie der Nahrungsmittelindustrie zu beobachten.

Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Die Wohnungsfrage ist zurückgekehrt. Die Diagnose ist eindeutig: Wohnen wird – zumindest in einigen Städten – zum Luxusgut, bezahlbarer Wohnraum zur Mangelware. Die Wohnungsbaupolitik muss drastisch verändert werden. Sollte der soziale Wohnungsbau ausgebaut, die Mietpreisbremse verschärft werden oder – im Gegenteil – auf beides weitgehend verzichtet werden, da sich beide Instrumente als unwirksam erwiesen haben? Sollten stattdessen die Bauvorschriften gelockert und das Wohngeld reformiert und ausgebaut werden?

Friedrich Breyer*

Das Wohnungsgutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi und seine Folgen¹

In Deutschland ist wieder von »Wohnungsnot« die Rede – und das in einem Land, in dem pro Kopf der Bevölkerung 46 qm Wohnfläche zur Verfügung stehen (17% mehr als im Jahr 2000) und in dem 2 Mio. Wohnungen leer stehen. Nimmt man allerdings den Preis als Knappheitsindikator, so muss man feststellen, dass im Zeitraum 2010 bis 2017 die Mieten bei Neu- und Wiedervermietung in den 14 beliebtesten Großstädten – allerdings nach einer sechs Jahre währenden Stagnation – im Schnitt um 34% gestiegen sind.² Diese sich verschärfende Knappheit hat viel mit gesellschaftlichen Trends wie der wachsenden Akademisierung zu tun: Große Teile der jungen Generation verlassen das flache Land und ziehen in die Großstädte sowie in weitere Hochschulstandorte. Allein die Zahl der Studierenden in Deutschland hat im vergangenen Jahrzehnt um eine Million zugenommen, und Akademikerpaare haben in Ballungsräumen viel bessere berufliche Perspektiven als andernorts. Es gibt insgesamt keinen absoluten Mangel an Wohnraum, sondern Angebot und Nachfrage klaffen regional auseinander.

* Prof. Dr. Friedrich Breyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaft- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Christina Gathmann und Regina Riphahn.

² Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH.

DIE THESEN DES BEIRATSGUTACHTENS

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (kurz: »Beirat«) hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die derzeit herrschende Wohnungspolitik kritisch unter die Lupe zu nehmen und Alternativen vorzuschlagen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Die Bewertung erfolgte im Hinblick auf die Eignung zur Lösung zweier Probleme, nämlich eines »Angebotsproblems« (effiziente Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum) und eines »Verteilungsproblems« (Vermeidung sozialer Härten für Geringverdiener, Alleinerziehende und große Familien).

Das Gutachten beschäftigt sich im Hauptteil mit den drei wichtigsten Instrumenten staatlicher Wohnungspolitik (Mietpreisbremse sozialer Wohnungsbau und Wohngeld) und kommt zu folgenden Urteilen:

1. Die gesetzliche Beschränkung der Mietanhebung bei Wiedervermietung (»Mietpreisbremse«) ist, sofern sie überhaupt wirksam ist, kontraproduktiv, da sie das Angebot senkt und die Nachfrage erhöht und somit die bestehende Knappheit verschärft. Denn Eigentümer von Wohnungen in begehrten Lagen werden sich überlegen, ob sie ihre Wohnung lieber als Ferienwohnungen für Touristen vermieten, und Nachfrager werden bei niedrigeren Preisen mehr und größere Wohnungen nachfragen. Als Konsequenz wird sich die Zahl der Interessenten frei werdender Wohnungen vervielfachen, was den Suchaufwand unnötig in die Höhe treibt und den Spielraum der Vermieter bei der Auswahl ihnen »genehmer« Mieter erhöht. Damit ist letzten Endes niemandem geholfen außer dem einen Bewerber, der schließlich zum Zuge kommt.
2. Der soziale Wohnungsbau weist zwar den Vorteil auf, dass er eine direkte Wirkung auf das Woh-



Friedrich Breyer

nungsangebot hat. Dem stehen aber eine Reihe von Nachteilen gegenüber: So wird in den meisten Bundesländern die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung nur ein einziges Mal überprüft und auf die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe nach einem Anstieg des Haushaltseinkommens wegen des Verwaltungsaufwands verzichtet.³ Noch gravierender ist die Tatsache, dass es unmöglich ist, jedem einkommensschwachen Haushalt jeweils dort, wo er hinziehen will oder muss, rechtzeitig eine Sozialwohnung zur Verfügung zu stellen. Die Suche nach einer Sozialwohnung bleibt daher weiterhin ein Lotteriespiel.

3. Demgegenüber hat das Instrument Wohngeld als Subjektförderung den Vorteil, dass die Einkommenssituation jedes einzelnen Mieters berücksichtigt und der Bedarf zielgenau gedeckt werden kann, denn dessen Höhe richtet sich neben der Personenzahl nach dem Einkommen und der Miethöhe. Dabei gibt es Obergrenzen sowohl für das Einkommen als auch für die Miethöhe, bis zu der der Zuschuss zunimmt (»berücksichtigungsfähige Miete«), und diese Grenzen sind derzeit sehr eng gesteckt. Zum Beispiel werden bei einem vierköpfigen Haushalt nur die ersten 890 Euro Miete angerechnet, und der Transfer fällt weg, wenn das Einkommen auf 2 100 Euro steigt. Natürlich darf bei einer Subventionierung der Nachfrager die Gefahr der Überwälzung auf den Preis nicht außer Acht gelassen werden. Diese lässt sich jedoch vermeiden, wenn die berücksichtigungsfähige Miete noch unter der Marktmiete liegt, wenn also der letzte Euro der Miete nicht mehr zu einer Erhöhung des Transfers führt. Denn dann wirkt das Wohngeld wie ein Pauschaltransfer, der lediglich einen Einkommens-, aber keinen Substitutionseffekt hat. Die oben genannten Zahlen zeigen, dass es gerade in den teuren Wohnlagen noch einen erheblichen Spielraum der Erhöhung gibt, ohne dass die volle Marktmiete in die Berechnung des Wohngelds einfließt. Schließlich ist ein Vergleich von Wohngeld und sozialem Wohnungsbau nur dann fair, wenn man in beiden Fällen von einer gleich hohen Ausweisung neuen Baulands durch die Kommunen ausgeht. Eine Stärkung der Nachfrage durch Wohngeld vermittelt dann einen Anreiz für private Investoren, in genau den Qualitätsklassen Wohnungen zu errichten, in denen eine unbefriedigte Nachfrage vorliegt.

Daneben enthält das Beiratgutachten eine Vielzahl von Vorschlägen, wie das Angebot von Wohnraum ausgeweitet oder die regionale Kluft zwischen Arbeits-

plätzen und Wohnungsangebot verringert werden kann. Insbesondere wurde Folgendes angeregt:

- die Umwandlung der (nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ohnehin reformbedürftigen) Grundsteuer in eine reine Bodensteuer, um das Horten von unbebautem Bauland zu verteuern,
- die teilweise Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertzuwächsen durch einen »Planungswertausgleich«, wie er in der Schweiz praktiziert wird; dadurch würde den Kommunen ein größerer Anreiz geboten, Baugebiete an ihrer Peripherie auszuweisen, denn mit den abgeschöpften Mitteln könnte die Infrastruktur für die bereits ansässigen Bürger verbessert werden,
- die Überprüfung von Bauvorschriften wie der Energieeinsparverordnung, die das Bauen im letzten Jahrzehnt überproportional verteuert haben,
- der Verzicht auf das verteilungspolitisch fragwürdige Baukindergeld und stattdessen die Rückführung der in den letzten Jahren stark gestiegenen Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer durch die Bundesländer,
- der Ausbau des Nahverkehrs, um Wohn- und Arbeitsstätten schneller miteinander zu verbinden, und schließlich
- die Auslagerung von Dienststellen der Behörden vom Zentrum in die Peripherie einer Großstadt.

REAKTIONEN AUS DER POLITIK UND DER ÖFFENTLICHKEIT

Selten hat ein Gutachten des Beirats so spontane und heftige Reaktionen von Politikern ausgelöst wie dieses. Insbesondere aus der SPD kam sehr harsche Kritik, die von »verantwortungslos« (Katharina Barley) bis zu »marktradikaler Unfug« (Thorsten Schäfer-Gümbel) reichte. Bemerkenswert war die Einlassung des Bundesfinanzministers Olaf Scholz, der das Gutachten laut *FAZ* vom 27. August 2018 als »alles Quatsch« und »großer Kokolores« kritisierte und dies wie folgt begründete: *Eine Wohnung, mit der ein Investor sein Geld wieder hereinbekommen wolle, müsse den Mieter kalt und netto 12 bis 13 Euro je Quadratmeter kosten. »Die meisten können sich das nicht leisten«, sagte Scholz. Wenn dieser Missstand durch Wohngeld behoben werden solle, »dann müssten viele öffentliche Unterstützung beziehen«, sagte Scholz. Er wolle deshalb, dass der Staat den sozialen Wohnungsbau auch über 2019 hinaus unterstützt.*

In dieser Argumentation fällt vor allem der Ausdruck »die meisten« auf, mit dem wohl die Mehrheit der Bürger gemeint ist, die zumindest die Gruppe der »Normalverdiener« in der Mitte der Einkommensverteilung umfasst. Im Klartext sagt der Minister also zweierlei: Erstens, wegen der hohen Baukosten muss der Staat auch Normalverdiener finanziell unterstützen, und zweitens, da Subjektförderung in diesem Umfang zu teuer wäre, muss diese Unterstützung wie bisher vor-

³ Eine Ausnahme stellt der Freistaat Bayern dar, in dem jeder Mieter in einer Sozialwohnung die volle Kostenmiete schuldet, aber einen einkommensabhängigen Mietzuschuss erhält, der alle drei Jahre überprüft wird. Hier ist de facto ein »Wohngeld« in den sozialen Wohnungsbau integriert.

rangig in Form von Objektförderung gewährt werden. Insbesondere die erste Aussage klingt aus dem Mund eines Bundesfinanzministers irritierend, der ja dafür verantwortlich ist, jede Ausgabe des Staates durch Einnahmen zu decken: Wenn der Staat beginnt, bei der Erstellung eines Gutes, das einen großen Teil des Haushaltsbudgets ausmacht, sogar die Normalverdiener zu subventionieren, dann müssen die Mittel hierfür letztlich auch von dieser Gruppe aufgebracht werden, d.h., das Geld, das der Staat diesen großzügig in die linke Tasche steckt, entnimmt er ihnen gleichzeitig aus der rechten. Aber auch die zweite Aussage ist fragwürdig: Denn warum soll – bei gleichem Zielerreichungsgrad – eine Subjektförderung teurer sein als eine Objektförderung, die, wie oben gezeigt, immer auch einen Anteil an Fehlsubventionierung beinhaltet? Wenn die Objektförderung weniger kostet, dann ist sie auch weniger wirksam!

Ein weiterer Kritikpunkt, der mehrfach geäußert wurde (u.a. von Schäfer-Gümbel und dem Mieterbund-Vorsitzenden Siebenkotten), lautete, die Vorschläge des Beirats kämen »aus der Mottenkiste«. Diese Beobachtung ist nicht einmal falsch, wenn man sie so interpretiert, dass sie im Einzelnen nicht neu seien. In der Tat finden sich nahezu gleich lautende Vorschläge in diversen Gutachten zum Wohnungsmarkt, die 25 bis 50 Jahre alt sind (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1994; Wissenschaftlicher Beirat 1970; 1982). Das Problem ist vielmehr, dass sie niemals umgesetzt wurden, so dass in regelmäßigen Abständen in Deutschland die Existenz einer »Wohnungsnot« konstatiert und weitere drastische Eingriffe in das Marktgeschehen vorgenommen wurden, die der Nachfrageseite kurzfristig Erleichterung versprochen, aber langfristig zu noch stärkeren Missständen führten. Die jüngsten wohnungspolitischen Beschlüsse der Regierung (s.u.) lassen nicht erkennen, dass dieser Teufelskreis in naher Zukunft durchbrochen wird.

DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER WOHNUNGSPOLITIK

Mit Spannung wurde der »Wohn Gipfel« im Kanzleramt am 21. September 2018 erwartet. Dort wurden u.a. folgende Beschlüsse gefasst:⁴

- Aufstockung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau für die Jahre 2018 bis 2021 auf insgesamt 5 Mrd. Euro, die für »über 100 000 zusätzliche Wohnungen« reichen sollen.
- Bereitstellung von 2,7 Mrd. Euro für das geplante Baukindergeld,
- Ausweitung des Betrachtungszeitraums für die »ortsübliche Vergleichsmiete« von vier auf sechs Jahre,
- »Verbesserung« des Wohngelds zum 1. Januar 2020.

Die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesländer zeigen damit, dass sie unbeirrt an dem Instrument »sozialer Wohnungsbau« festhalten wollen, obwohl dies bisher ein Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage auf regionalen Wohnungsmärkten nicht verhindert hat und die 100 000 Wohnungen ein Tropfen auf den heißen Stein sind. Ob diese Wohnungen tatsächlich »zusätzlich« entstehen werden, ist angesichts der hohen Auslastung der Bauwirtschaft zu bezweifeln. Auch die weiteren Maßnahmen sind fragwürdig, und in welchem Ausmaß das Wohngeld eines Tages »verbessert« wird, bleibt unklar.

FAZIT UND AUSBLICK

Politiker definieren die gegenwärtige Lage auf dem Wohnungsmarkt als einen »Mangel an bezahlbarem Wohnraum«, den sie mit homöopathischen Dosen an sozialem Wohnungsbau therapieren wollen. Sinnvoller wäre es, die Problemstellung in zwei aufzugliedern und jede einzelne mit geeigneten Instrumenten zu lösen: Es fehlt in Ballungsgebieten an Wohnraum; also sollten z.B. die Kommunen dort mehr Bauland ausweisen, und es fehlt vielen Haushalten an Kaufkraft; also sollten diese durch Wohngeld in die Lage versetzt werden, sich eine Wohnung zur Marktmiete leisten zu können. Dies eine »rein marktwirtschaftliche Lösung« zu nennen, ist irreführend, denn der Staat reguliert nach wie vor die Flächennutzung und kann somit dafür sorgen, dass da gebaut wird, wo der Bedarf am größten ist. Auch Auflagen bezüglich der Qualitätsstandards sind denkbar, wenn befürchtet wird, dass sonst zu viele Luxuswohnungen entstehen würden. Die zuletzt beschlossenen Maßnahmen sind hingegen nicht geeignet, die diagnostizierte »Wohnungsnot« nachhaltig und sozial zu beseitigen.

LITERATUR

Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1970), *Entwicklung der Wohnungsmieten und geplante Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs*, Gutachten vom 12. Dezember 1970.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982), *Probleme der Wohnungswirtschaft*, Gutachten vom 23. Januar 1982, BMWA-Studienreihe Nr. 35.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, Gutachten vom 17. Juli 2018, Berlin.

⁴ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Nicole Hoffmeister-Kraut*

Vorschriften entschlacken, sozialen Wohnungsbau fördern, Flächenpotenziale aktivieren – Baden-Württemberg bekämpft den Wohnraummangel



Nicole Hoffmeister-Kraut

Bürgerinnen und Bürger zu angemessenen und tragbaren Bedingungen mit Wohnraum versorgen – das ist eine der zentralen Aufgaben der Politik. Diese Herausforderung können wir nur dann meistern, wenn Bund, Länder und Kommunen zusammenarbeiten.

WOHNUNGSANGEBOT UND -NACHFRAGE IM UNGLEICHGEWICHT

In Baden-Württemberg steigen seit mehreren Jahren die Immobilien- und Mietpreise an. Besonders betroffen sind von dieser Entwicklung die Ballungsräume, Groß- und Universitätsstädte. Eine wesentliche Ursache für die Anspannung der Wohnungsmärkte ist das große Angebot an attraktiven Arbeitsplätzen in diesen Regionen, das eine starke Anziehungskraft ausübt. Es führt zum Zuzug aus dem In- und Ausland und damit zu einer erhöhten Wohnungsnachfrage. Das Wohnungsangebot kann mit dieser Nachfrage derzeit nicht mehr Schritt halten. Deshalb müssen wir dringend mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen.

Den Erfolg unserer Bemühungen dürfen wir nicht allein an den aktuellen Baufertigstellungszahlen festmachen. Für den Wohnraummangel gibt es viele Gründe – eine begrenzte Neubautätigkeit ist nur einer davon. Dementsprechend gibt es auch nicht nur eine Lösung, um dem Mangel abzuwehren. Wohnungspolitik ist komplex. Sie muss vor allen Dingen nachhaltig sein und wirken. Einfache Antworten sind in diesem Politikfeld nicht zwingend die besten. Vielmehr ist es unsere Aufgabe, mit dem Blick auf das Ganze an etlichen Stellschrauben zu drehen.

BAUEN ERLEICHTERN, NICHT ERSCHWEREN

Um Hindernisse für den Wohnungsbau tatsächlich zu beseitigen, müssen wir alle einschlägigen Regelungen, Vorschriften und Verfahrensweisen in den Blick nehmen und gegebenenfalls überarbeiten. Schließlich müssen wir den Menschen das Bauen erleichtern, nicht erschweren. Dafür müssen wir uns stark machen – sei es auf Landes- oder auf Bundesebene. Unsere Städte und Gemeinden verdienen Unterstützung in ihrem Bemühen um mehr Wohnungsbau. Deshalb wollen wir sie besonders in einer zielorien-

* Dr. Nicole Hoffmeister-Kraut MdL ist Ministerin für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg.

tierten Bauplanungstätigkeit bestärken. Außerdem müssen wir in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern Anreize setzen, um das Bauen attraktiver zu machen.

Expertinnen und Experten müssen mit sämtlichen Akteuren am Wohnungsmarkt an einem Tisch versammelt werden. So können Wissensdefizite überwunden und auch die letzten Hemmnisse beseitigt werden. Als eine meiner ersten Maßnahmen als Wirtschafts- und Wohnungsbauministerin habe ich deshalb die Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg gegründet. Dieses Gremium versammelt alle sachverständigen Personen, die vom Thema Wohnungsbau berührt sind. Die themenorientierten Arbeitsgruppen der Wohnraum-Allianz tagen regelmäßig mit dem Ziel, der Landesregierung Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Von diesem Input konnten wir bereits in vielen Fällen profitieren.

BESONDERS VOM WOHNRAUMMANGEL BETROFFEN: HAUSHALTE MIT GERINGEN EINKOMMEN

Gemeinsam mit dieser Expertenrunde haben wir uns der Frage gewidmet, welche Personengruppen vom Mangel an Wohnraum am stärksten betroffen sind. Und wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass dies insbesondere die Haushalte sind, die nur über ein geringes Einkommen verfügen. Sie können sich nicht angemessen mit Wohnraum versorgen und sind deshalb auf staatliche Hilfe angewiesen.

Hier greift unsere soziale Wohnraumförderung: Mit dem Förderprogramm »Wohnungsbau BW« wollen wir den bestehenden Wohnungsmangel schnell und effektiv bekämpfen. Im Mittelpunkt unseres Programms steht es, neue Mietwohnungen für einkommensschwächere Haushalte zu schaffen. Daneben unterstützen wir aber auch die Begründung von Wohneigentum – ebenfalls für Haushalte, für die ein solcher Schritt ohne die Hilfestellung des Landes nicht möglich wäre. Über das Förderprogramm »Wohnungsbau BW« stellt das Land dafür seit 2017 jährlich 250 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Förderung hat bereits Wirkung gezeigt: So wurden im Jahr 2017 Förderungen zur Errichtung von 1 725 Mietwohnungen beantragt. Einschließlich Modernisierung waren es sogar beantragte Förderungen für insgesamt mehr als 8 000 Wohneinheiten. Eine solche Zahl von Anträgen für neue Sozialmietwohnungen wurde in Baden-Württemberg zuletzt 1997 erreicht – also vor 20 Jahren.

Die Förderung sozialen Wohnraums ist allerdings nur ein Baustein in unserem Instrumentenkasten. Selbstverständlich können wir mit dieser zielgruppenorientierten Objektförderung nicht den gesamten angespannten Wohnungsmarkt entlasten – auch, wenn eine solche Entlastung überall nötig ist.

STÄDTEBAUFÖRDERUNG ALS WEITERES STANDBEIN DER FÖRDERSTRUKTUR

Einen breiteren Ansatz wählt deshalb die Städtebauförderung als weiteres Standbein unserer Förderstruktur. Hier greifen wir auf bewährte Konstrukte zurück. So ist es eine zentrale Aufgabe der Städtebauförderung, bestehende Wohnungen zu modernisieren und sie dem konkreten Bedarf vor Ort anzupassen. Brachliegende Flächen werden so vorbereitet, dass dort nachverdichtet oder neu gebaut werden kann. Dabei steht im Vordergrund, städtebauliche und damit auch stadtgemeinschaftliche Missstände zu beseitigen. Ziel der Städtebauförderung ist es, Investitionen für Wohnbau- und Wohnumfeldprojekte anzustoßen, um breite Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu versorgen. So sollen diejenigen unterstützt werden, die bei den aktuellen Entwicklungen auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt nicht mehr adäquat wohnen und leben können. Die Städtebauförderung unterstützt die Kommunen im Land erheblich dabei, neuen Wohnraum zu schaffen. Wo mit Hilfe der Fördermittel alte Gebäude abgerissen und brachliegende Flächen erschlossen werden, kann in der Folge bezahlbarer und geförderter Wohnraum entstehen. Städtebauförderung und Wohnraumförderung ergänzen sich dabei sehr gut.

Mit der Schwerpunktsetzung in den Programmen der Stadterneuerung wird dies zunehmend unterstützt. Als bundesweit erstes Land fördert Baden-Württemberg in den Jahren 2018 und 2019 Kooperationsprojekte mehrerer Gemeinden zur Erstellung qualifizierter Mietspiegel. Diese sind ein wichtiges Instrument für die Transparenz lokaler Wohnungsmärkte. Mit unserer Förderung leisten wir somit einen wertvollen Beitrag, um Konflikte von Mieterinnen und Mietern mit ihren Vermieterinnen und Vermietern über die zulässige Miethöhe zu verringern.

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR MEHR FREI FINANZIERTEN WOHNUNGSBAU ANPASSEN

Vor allem wollen wir ein positiveres Klima für mehr frei finanzierten Wohnungsbau schaffen. Um dies zu schaffen, müssen wir die Rahmenbedingungen entsprechend anpassen. Wie wir das erreichen wollen? Indem wir die Landesbauordnung überarbeiten und Normen streichen, die Bauherren unnötig belasten. Indem wir den Inhalt von Vorschriften so fassen, dass sie ihren Zweck auch mit geringeren Belastungen erreichen. Diese Erleichterungen haben wir bereits auf den Weg gebracht. Sie sollen im Jahr 2019 wirksam werden.

Und auch der Bund setzt sich ein: So wurde eine Reform des Mietrechts auf den Weg gebracht. Sie soll den Mieterschutz im Bereich der Mietpreisbremse und der Modernisierungumlage verbessern. Bei allen Bemühungen müssen wir allerdings

darauf achten, dass die Wirtschaftlichkeit aus Vermietersicht gewahrt bleibt. Die Absicht, Mieterinnen und Mieter zu schützen – die ich sehr begrüße –, darf in der Praxis nicht dazu führen, dass private Investorinnen und Investoren in den Mietwohnungsbau abgeschreckt werden und künftig auch notwendige Modernisierungsmaßnahmen nicht mehr durchgeführt werden.

AUSREICHEND WOHNRAUM IST DER BESTE SCHUTZ VOR HOHEN MIETEN

Der beste Schutz vor hohen Mieten und schlechten Wohnbedingungen ist und bleibt ein möglichst großes Angebot an Wohnraum. Hierzu müssen noch mehr Investitionsanreize zum Bauen geschaffen werden. Als solche Anreize hat die Bundesregierung das Baukindergeld bereits eingeführt und eine Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau geplant. Das Maßnahmenpaket ist ausgewogen und geeignet, um den Mieterschutz in der aktuellen Situation der Wohnungsmärkte zu verbessern – ohne dabei die wirtschaftlichen Interessen von Investorinnen und Investoren aus dem Blick zu verlieren. Außerdem plant die Bundesregierung, das Wohngeld anzupassen. Diese Maßnahme begrüße ich ausdrücklich. Denn auf diese Weise können auch einkommensschwache Haushalte in Zeiten steigender Mieten ihre Wohnkosten bestreiten.

MANGEL AN BAULAND ALS GRÖSSTES PROBLEM

Das größte Problem, das bewältigt werden muss, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, ist jedoch die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland. Unsere Städte und Gemeinden sind im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit die Träger der Bauleitplanung. Damit spielen sie bei der Bauflächenentwicklung und der Schaffung von Baurecht eine wichtige Rolle. Besonders, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, müssen die Bauplanungsverfahren noch effizienter und zielorientierter durchgeführt werden.

Die Kommunen sind gefordert, alle vorhandenen bauleitplanerischen Instrumente einzusetzen. Um diese Möglichkeiten Gemeinderatsmitgliedern, Planerinnen und Planern sowie Interessierten wieder bewusst zu machen und deren Qualitäten aufzuzeigen, hat das Wirtschaftsministerium die Informationsbroschüre »Beschleunigter Wohnungsbau – Effizienz bei der Baulandgewinnung und in Planverfahren« herausgegeben. Die große Nachfrage zeigt, dass dieses Angebot den Bedürfnissen der Planungsträger entspricht und eine gute Hilfestellung ist. Auch der Natur- und Artenschutz spielt bei der Aufstellung von Bauleitplänen eine große Rolle. Deshalb wollen wir im kommenden Jahr ebenfalls eine Broschüre zum Umgang mit dem Artenschutz in der Bauleitplanung und bei Bauvorhaben veröffentlichen.

FLÄCHEN- UND WOHNUNGSMANGEL KÖNNEN NICHT SEPARAT THEMATISIERT WERDEN

Bei allen Bemühungen, Vorhaben und Maßnahmen müssen wir jedoch beachten: Die Ressource Fläche ist knapp. Ihre effiziente und gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gehört damit zu den größten Herausforderungen einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Sie beeinflusst dauerhaft die Funktionalität und Lebensqualität unserer Städte und Gemeinden. Dabei kann man die Flächenfrage nicht diskutieren, ohne die Wohnungsfrage zu berühren – und anders herum.

Auch und gerade angesichts des hohen Wohnraumbedarfs müssen wir die Potenziale der Innenentwicklung aktivieren und nutzen. Unser Ziel muss eine bedarfsgerechte Flächenausweisung in den Kommunen sein. Die Innenentwicklung hat dabei stets Vorrang. Die zur Verfügung stehenden Flächen müssen möglichst effizient genutzt werden.

Ein wichtiges Thema ist dabei das verdichtete Bauen. Vor diesem Hintergrund unterstützt das Land Baden-Württemberg die Kommunen mit dem Förderprogramm »Flächen gewinnen durch Innenentwicklung«. Gefördert werden dabei innovative Konzepte und Planungen zur Innenentwicklung sowie begleitende Beteiligungs- und Partizipationsprozesse. Auch der Einsatz kommunaler Flächenmanager wird mit Erfolg unterstützt, um innerörtliche Flächenpotenziale für den Wohnungsbau zu aktivieren. Zudem stellt das Land den Kommunen kostenlos das Flächenmanagement-Tool FLOO zur Verfügung. Damit können die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale auf einfache Art und Weise erfasst, bewertet und verwaltet werden. Der Flächenrecyclingpreis Baden-Württemberg – der im Februar 2019 erneut verliehen wird – gibt zudem gute Beispiele für die Innenentwicklung auf baulich vorgeutzten Flächen.

Nur, wenn ausreichend Flächen zur Bebauung – gerade auch im preisgünstigen Marktsegment – zur Verfügung stehen, können wir dem herrschenden Wohnraummangel gezielt entgegenwirken. Wir dürfen den bestehenden Mangel nicht nur verwalten. Stattdessen müssen wir dafür sorgen, dass mehr Flächen aktiviert werden und so mehr Wohnungen entstehen können. Das kann uns nur gelingen, wenn wir die kommunalen Handlungsmöglichkeiten stärken. Ein Bestandteil unseres geplanten Kommunalfonds Wohnraumoffensive BW soll deshalb der Aufbau eines Grundstücksfonds sein. Er soll finanzschwachen Gemeinden ermöglichen, Wohnbauflächen zu erwerben, wozu sie sonst selbst nicht in der Lage sind. Dieser Fonds soll neben die traditionelle soziale Wohnraumförderung treten und im Jahr 2019 starten. Außerdem soll der geplante Fonds gezielt lokale und regionale Wohnraum-Initiativen unterstützen. Damit wollen wir künftig noch stärker dort ansetzen, wo Wohnraum

konkret entsteht: Nämlich vor Ort in den Städten und Gemeinden.

TROTZ ALLER BEMÜHUNGEN GEDULD AUFBRINGEN

Die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten stellen uns vor enorme Herausforderungen. Der Wohnraummangel ist inzwischen zu einem der drängendsten Probleme unserer Zeit geworden. Trotz aller Bemühungen müssen wir Geduld aufbringen. Denn von heute auf morgen können unsere Maßnahmen unmöglich greifen. Doch wenn wir weiterhin dranbleiben, alle Möglichkeiten für mehr und insbesondere bezahlbaren Wohnraum erkennen und nutzen, dann werden wir in unserem Bemühen nicht scheitern.

Matthias Wrede*

Soziale Wohnungspolitik: Grundversorgung sichern, Land effizienter nutzen und Transaktionskosten reduzieren

Das Dilemma der sozialen Wohnungspolitik ist das Zusammentreffen eines existenziellen menschlichen Bedürfnisses, komplexer wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge, unvollkommener Märkte und beträchtlicher gegensätzlicher finanzieller Interessen; wie geschaffen für allseitige Unzufriedenheit, Lobbyismus und Wahlgeschenke. Weitgehend unstrittig ist, dass der Staat als Sozialstaat Bedürftigen anbieten sollte, das Grundbedürfnis nach einer Unterkunft zu befriedigen. Dies geschieht durch die Übernahme der Kosten für eine angemessene Unterkunft im Rahmen der Mindestsicherungssysteme. Diese Leistung unterliegt allerdings einer Bedarfsprüfung und erhalten die meisten Betroffenen nur auf Antrag. Ähnlich verhält es sich mit dem Wohngeld, das vorrangig gewährt wird – abhängig vom örtlichem Mietniveau, Haushaltseinkommen und -größe – und die Inanspruchnahme von Grundsicherung vermeiden soll. Tatsächliche und vermutete Stigmatisierung, Unsicherheit und Erfüllungskosten bringen die Instrumente der Subjektförderung in der Wohnungspolitik in Misskredit. Daher stieß die Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWI (2018), vorrangig das Wohngeld zu stärken, auf wenig Zustimmung. Obwohl nur wenige wirtschaftlich starke Länder für die Subjektförderung im Verhältnis zur Wirtschaftskraft mehr ausgeben als Deutschland und obwohl der Anteil der Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung, die mehr als 40% des verfügbaren Einkommens für Marktmieten ausgeben, in den meisten der OECD-Staaten deutlich höher ist als in Deutschland (vgl. OECD 2017), wird die deutsche Wohnungspolitik als unzureichend wahrgenommen. Das liegt zum einen an dem Bruch in der Preisentwicklung auf den Immobilienmärkten. Deutschland hat in den 2000er Jahren keine Immobilienpreisblase erlebt; bis 2010 waren Immobilienpreise stabil und Mieten moderat steigend. Erst seitdem steigen die Preise räumlich differenziert stark an. Zum anderen dreht sich die Diskussion in erster Linie gar nicht um die Versorgung von Niedrigeinkommensbeziehern mit Wohnraum, sondern um die Situation der Mittelschicht auf bestimmten räumlich begrenzten Wohnungsmärkten. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den Zielen, Bedingungen und Instrumenten der Wohnungspolitik in den boomenden Metropolen und Mittelstädten; die Wohnungs-

politik in peripheren Regionen wird der Fokussierung halber nicht näher behandelt. Ausgehend von den Rahmenbedingungen und Zielsetzungen werden anschließend Nebenwirkungen und Handlungsoptionen der Wohnungspolitik erörtert.

RAHMENBEDINGUNGEN

Im letzten Jahrzehnt ist insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten die Wohnungsnachfrage deutlich gestiegen, ohne dass das Angebot bisher damit Schritt gehalten hat. Einige der Determinanten dieser Entwicklung sind Ausdruck langfristiger Trends und konnten daher bei Prognosen berücksichtigt werden: das nachfragesenkende Geburtendefizit sowie die nachfragesteigernden Faktoren Remanenz, langfristiger Einkommensanstieg, Verkleinerung der Haushaltsgrößen, Anstieg der Studierquote, Zunahme von Doppelverdienerpaaren und produktivitätssteigernde Agglomerationseffekte. Andere Entwicklungen waren nicht in dem realisierten Ausmaß vorherzusehen: Zuwanderung aus Teilen der Europäischen Union nach Finanzkrise und EU-Erweiterung, Zuwanderung von Flüchtlingen und Schutzsuchenden, Niedrigzinspolitik, anhaltend gute Wirtschaftslage, Auslandsnachfrage nach Wohnraum sowie kurzfristige Vermietung von Unterkünften über internetbasierte Marktplätze. Angesichts des demographischen Wandels, des Fachkräftemangels sowie der Notwendigkeit, im internationalen Wettbewerb die produktivsten Standorte zu nutzen, sind viele dieser Entwicklungen ökonomisch positiv zu bewerten. Eine unvermeidbare Folge aber ist, dass das nicht vermehrbare Gut Land in den Metropolen wertvoller wird. Ein Preisanstieg ist notwendig, um eine effiziente Nutzung der wertvoller gewordenen Ressource zu erreichen. Höhere Wohnkostenquoten müssen in Kauf genommen werden und sind angesichts der zunehmenden Attraktivität der Städte auch gerechtfertigt. Doch anders als die Landfläche kann die Wohnfläche auf Nachfragesteigerungen reagieren: Landnutzungsart, Höhe und Dichte der Gebäude sowie Größe der Wohnungen können angepasst werden. Wohnraum in Städten beziehungsweise in deren unmittelbarem Umland kann nur geschaffen werden, wenn die bestehenden Flächen effizienter genutzt werden und die Einwohnerdichte durch höhere und dichtere Bebauung gesteigert wird. Ein Vergleich deutscher Großstädte mit Städten in einigen anderen europäischen Ländern zeigt, dass Spielraum vorhanden ist. Allerdings bedarf es dazu Änderungen der Erwartungen der Landbesitzer und Bauherren, komplexer Planungen bei den Behörden und Wohnungsbaugesellschaften sowie zeitraubender Genehmigungsverfahren und Bautätigkeiten. Allein um dem unerwarteten Anstieg der Gesamtbevölkerung Deutschlands um etwa 2,5 Mio. Menschen durch Wohnungsbau gerecht zu werden, wird mehr Zeit benötigt, als bisher verstrichen ist.



Matthias Wrede

* Prof. Dr. Matthias Wrede ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik, an der Universität Erlangen-Nürnberg.

ZIELSETZUNGEN

Wohnungspolitik beinhaltet mehr als Wohnungsbereitstellung per se; vielmehr soll Wohnraum an allen räumlich eng definierten Standorten wie Städten und Stadtteilen verfügbar sein, so dass die Begünstigten nah am Arbeitsplatz oder Einrichtungen wie Schulen leben können und bei einer Veränderung der Anforderungen an die Wohnung ihr soziales Umfeld nicht ändern müssen. Ähnlich wie bei medizinischer Versorgung wird ein gutspezifischer Egalitarismus verfolgt: Unabhängig vom Einkommen sollen alle Personen gleiche Zugangschancen zu Wohnraum in allen entsprechend definierten Regionen haben. Diese Anforderung kann durch die hohen Transaktionskosten des Standortwechsels und der Fahrten zu Arbeitsplatz und Bildungseinrichtungen bzw. den damit verbundenen sozialen Kosten gerechtfertigt werden. Darüber hinaus soll Wohnraum bezahlbar sein. Das wird oft so operationalisiert, dass der Anteil der Ausgaben für Wohnen am verfügbaren Einkommen unter einem bestimmten Schwellenwert liegen soll (z.B. 30%). Aber zum einen ist der konkrete Schwellenwert zwangsläufig willkürlich, zum anderen trägt die Beschränkung auf die reinen Wohnkosten anderen räumlich variierenden wohnortbedingten Kosten wie insbesondere den Kosten der Fahrten zum Arbeitsplatz nicht Rechnung. Schließlich konkurrieren die Ziele der Wohnraumschaffung und der Bezahlbarkeit mit umwelt- und gesundheitspolitischen Zielsetzungen: Je mehr Ausgleichsflächen geschaffen werden müssen, je mehr Wärmedämmung verlangt wird und je höher die Anforderungen an den Brandschutz werden, desto weniger bezahlbarer Wohnraum kann in den Städten erhalten bzw. geschaffen werden. Es ist an der Zeit, diesen Zielkonflikt anzuerkennen und die relative Gewichtung dieser Ziele gesellschaftlich transparent festzulegen.

NEBENWIRKUNGEN

Alle wohnungspolitischen Instrumente einschließlich deren Finanzierung lösen Verhaltensänderungen aus, ändern Verteilungspositionen der Akteure und wirken sich auf andere Märkte aus insbesondere auf den Arbeitsmarkt z.B. durch Effekte auf das Arbeitsangebot. Diese Effekte sind im Vorhinein nicht sicher abzuschätzen, müssen aber dennoch sorgfältig mitbedacht werden. Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen rufen auch Aktivitäten hervor, die ohne gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu haben nur dem Abschöpfen ökonomischer Renten dienen. Wenn der Preismechanismus daran gehindert wird, über die Verwendung knapper Ressourcen zu entscheiden, dann treten andere Mechanismen wie politisch bestimmte Priorisierungen, Warteschlangen oder persönliche Beziehungen an dessen Stelle. Diese Verfahren verschlingen Ressourcen, reagieren weniger flexibel als der Preismechanismus auf Änderungen der ökonomischen und sozialen Verhältnisse, begünstigen Ver-

schwendung bzw. haben unerwünschte Verteilungswirkungen. Der langfristige Schaden einer rigiden Markt- und Preisregulierung kann den kurzfristigen Nutzen um ein Vielfaches übersteigen. Regulierung mit Augenmaß ist notwendig, um den im internationalen Vergleich großen deutschen privaten Mietmarkt nicht zu beeinträchtigen. Die Umgehung von Regulierungen, kürzlich erst demonstriert bei der Mietpreisbremse, ist im öffentlichen Bewusstsein verankert. Weniger berücksichtigt wird, dass Mengen- und Preiseffekte dazu führen, dass in der Regel die Adressaten von Geldleistungen nicht die tatsächlichen finanziellen Nutznießer sind. Weil das Angebot von Bauland kurzfristig unelastisch ist, werden z.B. die Empfänger von Baukindergeld höhere Preise zahlen müssen und daher nur wenig Geld einsparen. Das Geld fließt effektiv weitgehend an die Baulandeigentümer. Direkt negativ betroffen sind dann Nachfrager, die kein Baukindergeld erhalten, da sie ebenfalls die höheren Marktpreise zahlen müssen. Demselben Zusammenhang sind auf Mietwohnungsmärkten die Bezieher von Wohngeld, die anderen Mieter und die Besitzer von Mietwohnungen ausgesetzt. Außerdem hat Wohnungspolitik aufgrund der großen regionalen Unterschiede bei den Eigentümerquoten und den Nachfrageüberhängen auf Mietwohnungs- und Immobilienmärkten auch erhebliche regionale Verteilungswirkungen. Eigentumsförderung kommt weniger den größeren Städten zugute, Wohngeld fließt bei den aktuellen Konditionen eher in den Osten, den Norden und in die Städte. Bedarf für sozialen Wohnungsbau besteht vor allem in den prosperierenden Zentren in Süddeutschland und den Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Der Ruf nach einem stärkeren Eingreifen des Bundes in der Wohnungspolitik auf angespannten Wohnungsmärkten seitens einzelner Bundesländer ist daher der Wunsch nach mehr Umverteilung oft zugunsten prosperierender Regionen.

HANDLUNGSOPTIONEN

Wohnungspolitik muss an vielen Stellen ansetzen, da keine einzelne Maßnahme ausreicht, die komplexen Ziele der Wohnungspolitik zu erfüllen. Einige als wirksam erachtete Maßnahmen werden im Weiteren diskutiert.

Grundsätzlich gilt es, Anreize zu verstärken, die knappe Ressource Land effizient zu nutzen. Die Bundesländer haben es in der Hand, durch eine Senkung der Grunderwerbsteuer die Transaktionskosten des Grunderwerbs zu reduzieren (zu den damit verbundenen Anforderungen an den Länderfinanzausgleich vgl. Büttner und Krause 2018).

Die Wertsteigerung städtischen Landes ist nicht das Ergebnis der Anstrengungen des jeweiligen Landbesitzers, sondern der öffentlichen Leistungen vor Ort sowie der Agglomerationsvorteile in Produktion und privatem Konsum. Wenn die Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer – auf der Basis von Bodenrichtwerten mit niedrigeren Steuersätzen – umgewandelt werden

würde, könnten diese »Windfall Profits« unabhängig von der Landnutzung teilweise abgeschöpft werden und den Landbesitzern damit Anreize zu einer effizienteren Landnutzung gegeben werden. Wird zudem die Umlagefähigkeit der Grundsteuer ausgeschlossen, werden bei gesetzlich beschränkten Mieterhöhungen die Landbesitzer und nicht die Mieter Grundsteuererhöhungen ökonomisch tragen (zur Traglast von Grundsteuern bei administrierten Mieten vgl. Homburg 2015, S. 110 f.). Um Vermieter finanziell nicht zu überfordern, könnte die Umlagefähigkeit schrittweise eingeschränkt werden. Der Staat sollte aber darauf verzichten, mit einer speziellen Grundsteuer C ungenutztes Bauland stärker zu belasten, da der Verzicht auf sofortige Bebauung in manchen Konstellationen ökonomisch sinnvoll ist.

Aufgrund der großen Unterschiede zwischen Bestands- und Wieder- bzw. Neuvermietungen, die vor allem durch die striktere Begrenzung von Mieterhöhungen bei Bestandsmieten hervorgerufen werden, sind die Anreize für Mieter gering oder gar negativ, die Wohnungsgröße nach einem Auszug von Haushaltsmitgliedern zu verkleinern. Kommunale Wohnungsgesellschaften mit großen Beständen bzw. die Kommunen selbst können logistische und finanzielle Unterstützung bei der Suche nach einer kleineren finanzierbaren Wohnung leisten. Eine einmalige Befreiung von der Grunderwerbsteuer bei Renteneintritt könnte Anreize zu einer Anpassung der Größe der selbstgenutzten Immobilie geben.

Stellplatzverordnungen sollten so gelockert werden, dass auf gleicher Landfläche mehr Wohnraum geschaffen werden kann und der ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr an Attraktivität gewinnt.

Damit auf verfügbarem Land schneller Wohnraum entsteht, können Bund, Länder und Gemeinden wichtige Beiträge leisten. Die Komplexität von Planungsprozessen muss reduziert werden, die Planungssicherheit durch den Verzicht auf häufige Änderungen der Bau- und Umweltauflagen sowie der Wohnungsbauförderung erhöht werden. Planungssicherheit erleichtert es Handwerkern, Bauunternehmen und Wohnungsgesellschaften, die Kapazitäten aufzubauen, die angesichts der Lage auf den Wohnungsmärkten auf absehbare Zeit erforderlich sind, die Nachfrage zu bedienen. Die politische Umsetzung dieser Forderung gestaltet sich allerdings schwierig, da Politiker gerade vor Wahlen starke Anreize haben, bestehende Regeln zu ändern, um in den Medien und der Wählerschaft als Problemlöser wahrgenommen zu werden. Das Allgemeininteresse an der Planungssicherheit rückt in konkreten Auseinandersetzungen in den Hintergrund. Schließlich sollten Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten Prüfvorgänge, die bisher nacheinander abgearbeitet wurden, parallel bearbeiten, was jedoch bei negativem Prüfergebnis mit vergeblichem Verwaltungsaufwand und damit zusätzlichen Personalausgaben der Kommunen verbunden ist.

Durch starke Zuwanderung wird das »Durchreichen (Filtering)« von Wohnungen mit sinkender Qualität ausgehebelt und auch das Segment des preisgünstigen Wohnraums verkleinert. Um das Angebot bezahlbaren Wohnraums zu stabilisieren, ist daher eine maßvolle direkte oder indirekte langfristig gesicherte objektorientierte Förderung sinnvoll. Bestehende Modelle, die Objekt- und Subjektförderung verbinden und Fehlbelegungsprüfungen beinhalten, ermöglichen es, Fehler der Vergangenheit zu vermeiden und größere soziale Durchmischung zu erreichen sowie hochwertigere und kleinere Quartiere entstehen zu lassen. Kommunen können zudem Land vorausschauend erwerben und Bauland nicht in einer einfachen einstufigen Ausschreibung gegen Höchstgebot abgeben, sondern im Rahmen von Konzeptausschreibungen mit Auflagen an die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur und Anteilen preislich beschränkter Wohnungen verbinden. Sofern diese Auflagen Bestandteil der Leistungsbeschreibung sind, ist eine effiziente diskriminierungsfreie Nutzung des Landes gewährleistet. Soziale Durchmischung wird erreicht, und Transaktionskosten und Ineffizienzen öffentlicher Bereitstellung sozialer Infrastruktur werden vermieden. Außerdem können Kommunen einen Teil der verfügbaren Fläche für Genossenschaften und Baugemeinschaften reservieren. Diese weisen bei fehlender Gewinnerzielungsabsicht und größerem wechselseitigen Vertrauen der Bewohner und des Unternehmens Institutionen auf, die es ermöglichen, bezahlbaren Wohnraum zu relativ geringen Opportunitätskosten bereitzustellen.

Die Instrumente der Subjektförderung sollten zusätzlich gestärkt werden, da kein anderes Instrument zielgenauer Betroffene adressiert. Das Wohngeld würde vor allem gestärkt werden, wenn es – vergleichbar der gesetzlichen Rente – gesetzlich verankert regelgebunden im engem zeitlichen Abstand an allgemeine Einkommens- und Mietpreisänderungen angepasst werden würde. Dann würde es sich auch bei kleineren Beträgen für die Anspruchsberechtigten lohnen, diese Leistung tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

LITERATUR

Büttner, T. und M. Krause (2018), »Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(1), 32–41.

Homburg, St. (2015), *Allgemeine Steuerlehre*, 7. Aufl., Verlag Vahlen, München.

OECD (2016), *Affordable Housing Database*, verfügbar unter: <http://oe.cd/ahd>.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de>.

Harald Simons* Sicherung der Wohnraumversorgung in Deutschland



Harald Simons

»Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit« behauptet Andrea Nahles, SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzende (vgl. *Der Tagesspiegel* 2018) ebenso wie Horst Seehofer, CSU-Parteivorsitzender und Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat. Medien und Politik (vgl. *Zeit Online* 2018) zeichnen das Bild einer dramatischen Unterversorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum, meist garniert mit dem Hinweis, dass Wohnungen kein »normales Gut« seien, sondern von besonderer Bedeutung. Staat und Politik müssten daher auch mit drastischen Maßnahmen eingreifen.

Das ist erstaunlich. Bundesweit standen 2016 nach Schätzungen der BBSR knapp 2 Mio. oder 4,8% der Wohnungen leer, nach 4,5% im Vorjahr (vgl. BBSR 2018). Auch wenn die Schätzmethodik kritisiert werden kann, so bleibt unstrittig, dass in Deutschland in Summe genügend Wohnungen vorhanden sind und dass in vielen Landesteilen strukturell Wohnungen leer stehen. Im Jahr 2017 wurde im Rahmen des Stadtumbaus in den fünf neuen Bundesländern der Abriss von 12 955 Wohnungen mit rd. 8,2 Mio. Euro gefördert.¹ Auch in Westdeutschland wurden Wohnungen gefördert abgerissen. Leider werden die Zahl der Wohnungen und die Fördersumme nicht getrennt von anderen Maßnahmen erfasst.

Auch sind im bundesweiten Mittel die Neuvertragsmieten (Angebotsmieten, hedonisch, 60–80/m², höherwertige Ausstattung, alle Baujahre), als Indikator für die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten, nur wenig gestiegen: von 6,16 Euro/m² im Jahr 2011 auf 7,46 Euro/m² im Jahr 2017, also um 1,30 Euro/m² oder 21%. Dieser Anstieg muss vor dem Hintergrund einer langen Phase der nominalen Stagnation der Mieten gesehen werden. Real, d.h. nach Berücksichtigung der Verbraucherpreisentwicklung, lagen die Neuvertragsmieten im Jahr 2017 um 6% über dem Jahr 2004.

Die wenig spektakuläre Entwicklung der Mieten deckt sich mit der ebenfalls wenig spektakulären Entwicklung der Wohnungsnach-

* Prof. Dr. Harald Simons ist Mitglied des Vorstands bei empirica, Berlin, und Professor für Volkswirtschaftslehre insb. Mikroökonomie an der Hochschule Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig.

¹ Nach telefonischer Auskunft von Dr. Liebmann, Bundestransferstelle Stadtumbau, Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH, Potsdam, 8. Oktober 2018.

frage in Deutschland. Bundesweit stieg die Zahl der Haushalte seit dem Jahr 2010 mit rund 0,7% pro Jahr und damit in ähnlicher Stärke wie in den 2000er Jahren (0,6%) oder in den 1990er Jahren (0,9%).² Die zuletzt hohe Zuwanderung aus dem Ausland hat keine bislang unbekannte Herausforderung auf den Wohnungsmärkten geschaffen.

BUNDESWEITE ENTWICKLUNG WENIG SPEKTAKULÄR

Natürlich, Wohnungen sind immobil, und der bundesdeutsche Mittelwert sagt wenig über die Lage an einzelnen, regionalen Wohnungsmärkten aus. Und tatsächlich sind in einigen Regionen seit 2011 die Neuvertragsmieten durchaus beträchtlich gestiegen, z.B. in Berlin (+ 44%), München (+ 37%) oder Städten wie Augsburg, Wolfsburg, Stuttgart, Braunschweig (jeweils mehr als + 25%). Die höchsten Mieten wurden 2017 in München (15,05 Euro/m²), im Landkreis München (12,92 Euro/m²) und Frankfurt (12,22 Euro/m²) gezahlt.

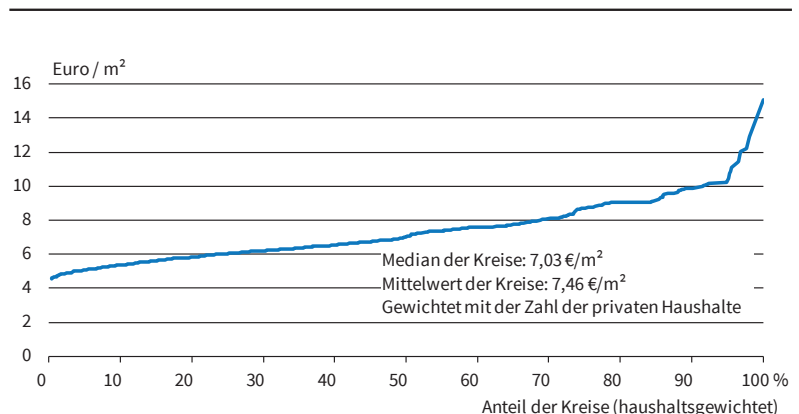
Aber es existieren eben auch die Wohnungsmärkte am anderen Ende. Im Vogtlandkreis in Sachsen wurden mit 4,55 Euro/m² die niedrigsten Mieten gefordert. In Landkreisen wie Lüchow-Dannenberg und Holzminden (Niedersachsen), Hof und Wunsiedel (Bayern), Görlitz und Erzgebirgskreis (Sachsen), Birkenfeld (Rheinland-Pfalz), Höxter (Nordrhein-Westfalen), Werra-Meißner-Kreis (Hessen) und anderen lag die Neuvertragsmiete unter 5 Euro/m².

Welcher Anteil der privaten Haushalte derzeit in Kreisen mit »zu hohen Mieten« lebt, ist angesichts einer mangelnden Definition von »zu hoch« nicht zu beantworten. Einen Anhaltspunkt für eine »zu hohe« Miete könnte die maximal zulässige Miete sein, für die noch Fördergelder ausgereicht werden. In Berlin wird der Neubau von Wohnungen nach dem

² Ohne Berücksichtigung des Jahres 2011 aufgrund des Bruchs in der Datenreihe im Gefolge des Zensus 2011.

Abb. 1

Verteilung der Neuvertragsmieten auf Kreisebene^a
Im Jahr 2017



^a Angebotsmiete, alle Baujahre, hedonisch, gewichtet mit der Zahl der privaten Haushalte.

Quelle: empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme); Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. © ifo Institut

»Fördermodell 2« gefördert, deren maximale Miete bei 8 Euro/m² liegt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen der Stadt Berlin 2018). Würden also 8 Euro/m² als noch angemessene Miete gelten, dann würden rund 31% der Haushalte in Deutschland in Landkreisen oder kreisfreien Städten wohnen, die eine höhere mittlere Neuvertragsmiete aufweisen.³ Gut die Hälfte davon sind Mieterhaushalte. Ein ähnlicher Wert lässt sich aus einem Zeitvergleich herleiten, wenn Bezug genommen wird auf das Jahr 2006,

als der erste Satz des »Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006« lautete: »Die seit geraumer Zeit zu beobachtende Entspannung auf den deutschen Wohnungsmärkten setzte sich auch in den vergangenen vier Jahren weiter fort.« Damals betrug die mittlere Neuvertragsmiete 6,92 Euro/m², in Preisen von 2017 waren dies 8,05 Euro/m² (Deutscher Bundestag 2007).

ANGESPANNTE WOHNUNGSMÄRKTE BETREFFEN EINE MINDERHEIT

Wie auch immer eine zu hohe Miete definiert wird, eines dürfte deutlich sein: Sie betrifft sicherlich weniger als die Hälfte der regionalen Wohnungsmärkte in Deutschland. Die »soziale Frage unserer Zeit« (Nahles, Seehofer) stellt sich den Mieterhaushalten nur in Teilen des Landes.⁴

Die hohe Spannweite der hedonischen Neuvertragsmieten von 4,50 Euro/m² bis zu 15 Euro/m² (2017) ist kein Zufall. Vielmehr sind die hohen Mieten an einem Ort Folge der niedrigen Mieten an anderen Orten und umgekehrt. Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

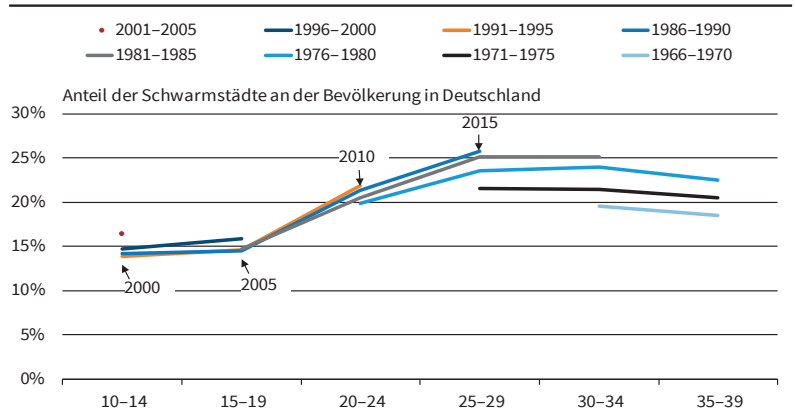
Zentrale Ursache der in Teilen des Landes angespannten Wohnungsmärkte ist die Binnenmigration, die zu einer demographischen Spaltung des Landes führt. Seit etwas mehr als zehn Jahren konzentriert sich die nachwachsende Generation auf eine letztlich überschaubare Zahl an Städten, die wir Schwarmstädte nennen.

³ Über die Zahl der Haushalte, die eine »zu hohe Miete« zahlen oder zumindest bei einem Umzug zahlen würden, sagen die genannten Zahlen zwar nur indirekt etwas aus, da innerhalb der Wohnungsmärkte die individuellen Mieten oder die Mietbelastung streuen. Aber überdurchschnittlichen Mietangeboten in entspannten Märkten stehen auch unterdurchschnittliche Angebote in angespannten Märkten gegenüber. Angegeben sind die jeweiligen Mittelwerte der regionalen Märkte.

⁴ Die Eigentümerhaushalte in diesen Kreisen sind zudem Gewinner der Entwicklung. Sie haben zumindest Buchgewinne auf ihre Wohnungen.

Abb. 2

Bevölkerungsanteil der 30 Schwarmstädte nach Kohorten 2000–2015



Anmerkung: Jede Linie zeigt die Entwicklung einer Kohorte zwischen 2000 und 2015. Der erste Wert zeigt den Anteil im Jahr 2000, der zweite im Jahr 2005 etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen, empirica.

© ifo Institut

Die Wucht dieses Schwarmverhaltens zeigt Abbildung 2. Jede Linie zeigt den Bevölkerungsanteil der 30 Schwarmstädte in verschiedenen Kohorten. Wohnten im Jahr 2000 nur rund 14% der Geburtsjahrgänge 1986–1990 (damals 10–14 Jahre) in einer der 30 Schwarmstädte, so waren es im Jahre 2015 (im Alter zwischen 25 und 29 Jahren) 26%. Durch das Schwarmverhalten, durch die Binnenmigration hat sich der Bevölkerungsanteil der Schwarmstädte nahezu verdoppelt.

DAS SCHWARMVERHALTEN IST DIE MUTTER ALLER PROBLEME AM WOHNUNGSMARKT

Das Schwarmverhalten produziert zwei Probleme. In den Schwarmstädten steigt die Zahl der Einwohner und die Nachfrage nach Wohnungen, aber auch nach Kindertagesstätten, Schulen, ÖPNV, Einzelhandel, Gastronomie. In den Herkunftsgebieten hingegen sinkt die Zahl der Einwohner und damit die Nachfrage nach öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Wachstumsschmerzen auf der einen, Schrumpfungsschmerzen auf der anderen Seite sind die Folge. In Leipzig standen am 13. Mai 2017 450 Eltern Schlange, um einen Antrag für einen Kita-Platz zu stellen und die Polizei musste für Ordnung sorgen (vgl. *Spiegel Online* 2017). Die Stadt investiert bis 2022 insgesamt 150 Mio. Euro in den Neubau und Ausbau bestehender Schulgebäude (vgl. *MDR.de* 2018). In Wechselburg, 60 km südlich von Leipzig, protestieren Eltern im Gemeinderat gegen die Schließung der Grundschule, da wiederholt nicht genügend Anmeldungen vorlagen (vgl. *Freie Presse* 2017). Weitere Schulschließungen sollen dank einer Absenkung der Mindestschülerzahl von 15 auf zwölf Schüler pro Klasse vermieden werden.⁵

⁵ Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens im Freistaat Sachsen vom 26. April 2017 (SächsGVBl. S. 242), Änderung in §4b, download unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17232-Gesetz-zur-Weiterentwicklung-des-Schulwesens-im-Freistaat-Sachsen#a1>

Die Ursachen für das Schwarmverhalten liegen dabei nicht im Arbeitsmarkt begründet. Dies zeigt sich schon daran, dass in praktisch allen Regionen Deutschlands Fach- und Arbeitskräftemangel herrscht. In der wanderungsaktiven Altersklasse (hier 25–45 Jahre) liegt die Arbeitslosenquote bei 6,8% in den Abwanderungsregionen und bei 6,6% in den Zuwanderungsregionen.⁶ Auch aus Landkreisen mit faktischer Vollbeschäftigung wandern junge Menschen ab, wie beispielhaft die Landkreise Main-Spessart, Dillingen an der Donau, Rottweil, Rhön-Grabfeld und Cochem-Zell zeigen.

Als zentrale Ursache für das Schwarmverhalten haben wir den »Pillenknicke«, d.h. den Rückgang der Geburten um rund 40% zwischen Mitte der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre ausgemacht. Der Rückgang der Geburten hat dazu geführt, dass die nachwachsenden Geburtsjahrgänge praktisch flächendeckend zu einer Minderheit wurden, die sich nun, wie fast alle Minderheiten, an bestimmten Orten konzentrieren. Die jungen Menschen wollen dort sein, wo viele andere junge Menschen sind. Dort ist die Zahl der potenziellen Freunde höher, der Partnermarkt dicker. Dort werden die Trends gesetzt, dort ist »was los«. Ein Interviewpartner (Personalvorstand eines DAX-Unternehmens) hat dies einmal sehr schön auf den Punkt gebracht: »Die jungen Menschen arbeiten lieber prekär in Berlin als festangestellt bei einem DAX-Konzern im Ruhrgebiet« (für eine detaillierte Analyse der Ursachen des Schwarmverhaltens vgl. Simons und Weiden 2015).

Für diese demographische Ursache spricht vor allem, dass das Schwarmverhalten erstmals bei den Geburtsjahrgängen Mitte/Ende der 1970er Jahre zu beobachten war. Diese Geburtsjahrgänge verhielten sich in ihren 20er Jahren markant anders in ihrem Wanderungs- bzw. Wohnortwahlverhalten als die Geburtsjahrgänge zuvor. Die seither nachgewachsenen Geburtsjahrgänge konzentrieren sich jeweils noch etwas stärker als die vorhergehenden.

ZIELKONFLIKT IN DER WOHNUNGSBAUPOLITIK

Aus dem Schwarmverhalten folgt vor allem, dass ein Zielkonflikt besteht. In früheren Phasen angespannter Wohnungsmärkte, die im Wesentlichen flächendeckend existierten, galt die alles überstrahlende Leitlinie »Bauen, bauen, bauen«. Heute ist grundsätzlich jede Wohnungspolitik zweiseitig. Eine offensive Angebotspolitik, die zu einem größeren Wohnungsangebot und zu niedrigeren Mieten in den Schwarmstädten führt, verstärkt heute die Binnenwanderung und damit das Ausbluten der anderen Regionen. Es sollte daher mit Nachdruck die Frage gestellt werden, ob der Einsatz von Mitteln des Bundes oder auch der Länder zugunsten der Schwarmstädte gerechtfertigt ist. Letztlich bezahlen sonst die

⁶ Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen im Alter 25 bis unter 45 Jahre, 2015.

Abwanderungsregionen ihr eigenes Ausbluten indirekt auch noch mit.

Der Zielkonflikt zwischen Schwarmstädten und ausblutenden Regionen könnte zu beiderseitigem Vorteil vermindert werden, wenn es gelänge, die Abwanderung (junger) Menschen in die Schwarmstädte abzuschwächen. Den ausblutenden Regionen bliebe ihr Nachwuchs erhalten, die Schwarmstädte würden entlastet.

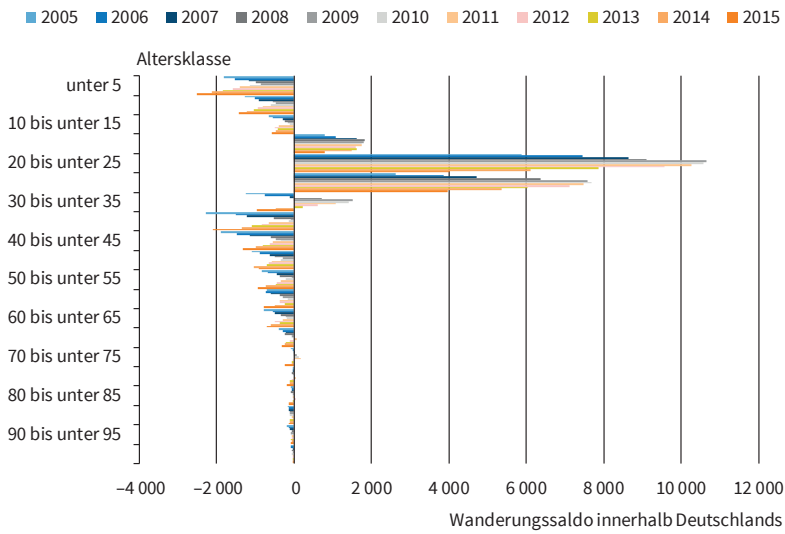
Eine solche nachfrageseitige Wohnungs- oder besser: Stadtentwicklungspolitik ist in keiner Weise aussichtslos. Zwar weisen die Vereinten Nationen (2015) darauf hin, dass weltweit die Urbanisierung zunimmt.⁷ Das Narrativ »Megatrend Urbanisierung« sollte aber nicht dazu verführen, zu kapitulieren. Deutschland ist polyzentral. Es existieren in Deutschland keine Mega-Citys, deren Wachstum andernorts die Urbanisierung trägt. Diese polyzentrale Struktur dürfte die mit Abstand wichtigste Versicherung gegen Mieten sein, wie sie in London, Paris oder New York gefordert werden. Die polyzentrale Struktur Deutschlands, die bereits ab dem 11. Jahrhundert entstanden ist, zu erhalten und zu stärken, dürfte der erfolgversprechendste Ansatz sein, dauerhaft die Wohnraumversorgung sicherzustellen und en passant die Lebensbedingungen in der Fläche zu erhalten.

Nach unserem Dafürhalten ist die politische Relevanz der Abwanderung aus weiten Teilen des Landes erkannt worden. Die Renaissance des Begriffs »Heimat« steht für diese Entwicklung. Als eine sichtbare politische Maßnahme wurde die Initiative »Kleinere Städte und Gemeinden« vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gegründet. Weitere Maßnahmen, darunter auch die Stärkung der Raumordnungspolitik, müssen folgen. Raumwirksame Investitionen des Bundes und der Länder, wie z.B. der Hochschulausbau, sollten ebenfalls unter dem Primat der Polyzentralität getätigt werden und außerhalb der Großstädte und klassischen Universitätsstädte erfolgen. Die Verlagerung von Landesbehörden in Ankerstädte außerhalb der Metropolregionen, wie dies z.B. in Bayern verfolgt wird, ist ebenfalls zielführend. Die Hauptverantwortung für eine Abschwächung der Abwanderung tragen aber die zentralen Orte in den Abwanderungsgebieten. Diese müssen ihre Attraktivität soweit steigern, dass sie sich als Alternative zwischen ausblutenden Dörfern und Schwarmstädten positionieren. Solche kleineren und größeren »Ankerstädte« existieren – Koblenz, Bad Kreuznach in Rheinland-Pfalz, Freiberg in Sachsen, Neuruppin

⁷ Dafür sind allerdings vor allem die Staaten Afrikas und Asiens verantwortlich. Zwar soll laut Vereinten Nationen (2015, S. 210 f.) auch in Deutschland der Urbanisierungsgrad von bereits hohem Niveau von 75,3% im Jahr 2015 auf 83% im Jahr 2050 weiter zunehmen. Die dabei zugrunde gelegte Definition von »Urban Areas« ist allerdings für die deutsche Politik wenig hilfreich. »Urban Areas« sind sämtliche Kreise mit einer Einwohnerdichte von mindestens 150 Personen/km². Damit gelten 246 der 402 Kreise in Deutschland als urban, darunter auch Landkreise wie Leer, Rottweil, Siegen-Wittgenstein oder Wetterau, die vielleicht im weltweiten Maßstab als urban gelten können, aus deutschem Blickwinkel aber wohl nicht.

Abb. 3

Binnenwanderungssaldo nach Altersklassen in Berlin
2005–2015



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen, empirica. © ifo Institut

in Brandenburg, Bad Sooden-Allendorf in Hessen – und zeigen damit, dass es möglich ist. Aufmerksamkeit sollte der wahrgenommenen Attraktivität der zentralen Lagen geschenkt werden, die das Bild der Stadt prägen.⁸

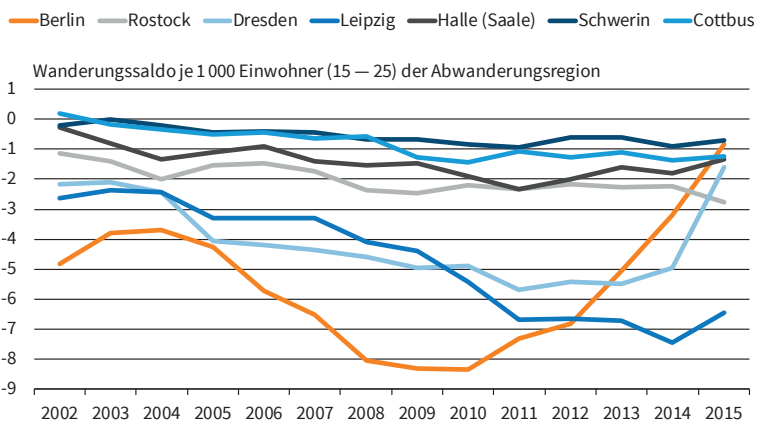
DER MARKT FUNKTIONIERT

Vor allem sollte aber die Wirkung der relativen Preise beachtet werden. Zu hohe Mieten oder Lebenshaltungskosten senken die Attraktivität der Stadt, und

⁸ Für eine Darstellung möglicher Maßnahmen und Instrumente – von Grundsteuer bis Bodenpolitik – vgl. Simons (2017).

Abb. 4

Wanderungsziele aus ostdeutschen Abwanderungsregionen
2002–2015



Anmerkung: Die Abbildung ist aus der Sicht der Abwanderungskreise zu lesen, daher sind die Werte negativ. Die ostdeutschen Abwanderungskreise haben demnach in der Summe in den Jahren 2008 bis 2010 ca. acht Personen pro 1.000 Einwohner der Altersklasse 15 bis 25 in Richtung Berlin verloren. Da keine Wanderungs-matrix nach Alter vorliegt, wurde der Gesamtwanderungssaldo verwendet. Da in vielen Abwanderungsregionen die Wanderungsrate aufgrund nur noch schwach besetzter Altersklassen in den wanderungsaktiven Altersklassen rückläufig ist („Bottom Out“), wurde der Wanderungssaldo auf die Zahl der 15- bis 25-Jährigen bezogen (vgl. auch Abb. 3).

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen, empirica. © ifo Institut

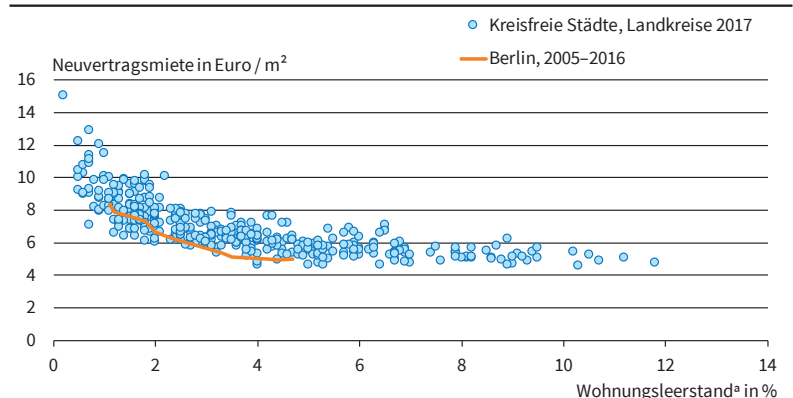
die Zuwanderung schwächt sich ab. Dies lässt sich seit ein paar Jahren in Städten wie Berlin und München erkennen. Waren die Neuvertragsmieten in Berlin im Jahr 2009 erst 17% höher als in Leipzig (5,38 Euro/m² zu 4,58 Euro/m²), so waren es im Jahr 2015 bereits 42% (7,90 Euro/m² zu 5,58 Euro/m²) und im Jahr 2017 48% (9,65 Euro/m² zu 6,50 Euro/m²). Abbildung 3 zeigt die Wirkung auf den Binnenwanderungssaldo nach Altersklassen für die Stadt Berlin. Zunächst ist zu erkennen, dass die Altersklassen zwischen 20 und 30 Jahren für das Wachstum der Stadt verantwortlich waren. Dies galt vor allem für die Zeit um das Jahr 2010. Mit dem Anstieg des Mietniveaus aber sinkt der Binnenzug in die Stadt.

Die aufgrund zu hoher Mieten/Lebenshaltungskosten nachlassende Attraktivität lässt die Nachfrage ausweichen. Das Wachstum verlagert sich zum einen auf das Umland der Städte, zum anderen aber auch auf gänzlich andere Städte und Regionen. Gewinner der nachlassenden Attraktivität Berlins sind die Umlandkreise, aber vor allem auch die Stadt Leipzig. Das zeigt Abbildung 4, die aus der Sicht der ostdeutschen Abwanderungsregionen zu lesen ist. Deutlich ist zu erkennen, dass die Zeiten, in denen Berlin das vorherrschende Wanderungsziel junger Menschen war, vorbei sind und nun Leipzig zum Hauptziel geworden ist. Auch für München lässt sich eine entsprechende fernräumliche Wirkung zeigen – nicht nur die Stadt ist heute Wanderungsverlierer in der Binnenmigration, sondern auch sogar die Großregion München.

Diese Wirkung der relativen Preise ist nicht weiter überraschend. Steigende Preise senken nun mal die Nachfrage und geben so anderen Städten und Regionen die Chance auf Wachstum oder zumindest geringere Schrumpfung. Dies gilt insbesondere in Zeiten des flächendeckenden Fach- und Arbeitskräftemangels. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass die Elastizität der Nachfrage individuell sehr verschied-

Abb. 5

Zusammenhang zwischen Wohnungsleerstand und Mietniveau
Im Jahr 2016



^a CBRE-empirica-Leerstandsindex marktaktiver Wohnungen; Neuvertragsmiete: hedonisch, 60–80 qm, höherwertige Ausstattung.

Quelle: empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme); CBRE-empirica-Leerstandsindex; empirica.

© ifo Institut

den ist. Vom 27-Jährigen, noch ungebundenen mit bundesweit drei Jobangeboten bis zum Rentnerehepaar, das seit 20 Jahren in einer Wohnung lebt, sind die Möglichkeiten, sich elastisch zu verhalten, doch sehr unterschiedlich.

Steigende Preise wirken auch auf das Angebot. Das Angebot wird durch Neubau oder andere Baumaßnahmen im Wohnungsbestand ausgeweitet. Wurden im Jahr 2009, dem unteren Wendepunkt, nur rund 159 000 Wohnungen in Deutschland fertiggestellt, so waren es im Jahr 2017 dann 285 000 Wohnungen. Natürlich entstanden diese Wohnungen überproportional in den Wohnungsmärkten mit den höchsten Mieten.

STAATSEINGRIFFE TROTZDEM ERFORDERLICH

Trotzdem wäre es deutlich zu kurz gegriffen, ausschließlich auf eine Marktlösung zu setzen. Der Wohnungsmarkt hat tatsächlich eine Reihe von Eigenarten, die staatliche Eingriffe erfordern.

Die wichtigste und unangenehmste Eigenschaft des Wohnungsmarktes ist seine kurzfristige geringe Elastizität sowohl auf der Nachfrage- als auch vor allem auf der Angebotsseite. Die geringen Kurzfristelastizitäten führen zu erheblichen Preisausschlägen. Bei Leerstandsquoten oberhalb von ca. 4–5% liegt das Mietniveau bei rund 5 Euro/m². Sinkt der Wohnungsleerstand von 4% auf 2%, steigt das Mietniveau auf etwa 8 Euro/m², bei 1% Leerstand sind es rund 10 Euro/m². Dabei entspricht ein Rückgang der Leerstandsquote um 2% gerade einmal – ceteris paribus – einem Anstieg der Nachfrage um 2% – und das, wie in Berlin, auf mehrere Jahre verteilt!

Die hohen Preisausschläge bei letztlich geringen Änderungen der nachgefragten oder angebotenen Mengen in Kombination mit dem hohen Einkommensanteil, den die privaten Haushalte für das Wohnen ausgeben, zwingen die Politik zum Eingreifen. Der Verweis auf die lange Frist – in der Angebot

wie Nachfrage elastisch sind – ist daher am Wohnungsmarkt wenig hilfreich.

EINE STADT IST EIN GROSSER HAUFEN POSITIVER WIE NEGATIVER EXTERNALITÄTEN

Die zweite herausragende Besonderheit des Wohnungsmarktes ist, dass er räumlich ist. Dies führt dazu, dass das Gut nicht homogen ist. »Lage, Lage, Lage« als wichtigster wertbestimmender Faktor ist die Folge, auch wenn die Substitutionsmöglichkeiten der Nachfrager eng sind. Vor allem

aber sind zwei Wohnungen doppelt so viele wie eine Wohnung, aber viele Wohnungen bilden eine Stadt. Eine Stadt aber wiederum ist nichts anderes als ein großer Haufen positiver wie negativer Externalitäten. Jede Veränderung auf dem Wohnungsmarkt wirkt sich daher sofort auf eine Vielzahl anderer Themen aus. Verwahrloste Fassaden erhöhen die Verschmutzung auf den Bürgersteigen, lokal höhere Kriminalitätsraten sind die Folge. Der Zuzug sozial starker Haushalte – auch in Neubauwohnungen – ändert die Angebotspalette des lokalen Einzelhandels und der Gastronomie, was wiederum die Nachfrage anderer sozial starker Haushalte in dieser Mikrolage erhöhen kann. Der Zuzug sozial starker Haushalte verdrängt sozial schwächere Haushalte, die sich in schlechten Lagen konzentrieren. In sozial schwachen Nachbarschaften aber ist das Ausbildungsniveau der Schulen niedriger. In sozial schwachen Nachbarschaften vererbt sich die Sozialstaatsabhängigkeit. Jeder Umzug verursacht psycho-soziale Migrationskosten durch den Verlust wertvoller Kontaktnetze. Die Kosten sind bei »Alteingesessenen« aber viel höher als bei jungen, mobilen »Anywheres«. Schöne Gebäude und schöne Ensembles schaffen eine angenehme Atmosphäre, hässliche zerstören sie; wer aber definiert Schönheit? Die Grundsteuer ist die verlässlichste, konjunkturunabhängige Einnahmequelle der Kommunen. Neubaugebiete erzeugen neue Verkehrsströme und greifen in die Natur ein. Neubaugebiete belasten den eigenen kommunalen Haushalt, da die Kommune für die Wohnfolgeeinrichtungen, von Grundschule bis ÖPNV, zu sorgen hat. Die Wohneigentumsbildung ist ein zentraler Baustein jeder Altersvorsorge. Der altersgerechte Umbau der Wohnungen entlastet die Pflegeversicherung und die energetische Sanierung soll das Klima schützen. Kurz gesagt: Ein einfaches Angebot-Nachfrage-Modell ist am Wohnungsmarkt wenig hilfreich. Der Wohnungsmarkt ist kein Punkt, und er kann auch nicht isoliert betrachtet werden.

Trotzdem ist der Wohnungsmarkt ein Markt, und er funktioniert – dank der langfristigen Elastizität von Angebot und Nachfrage. Die besondere Herausforderung der Wohnungspolitik ist es, einerseits den vielen anderen Ansprüchen soweit möglich gerecht zu werden und gleichzeitig die Funktionalität des Marktes nicht zu sehr zu beschneiden.

Diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wird mit einfachen Lösungen nicht gelingen. Der forcierte Bau von »bezahlbaren« Wohnungen wird manchmal als eine solche Lösung gehandelt. Das ist schon ein erstaunlicher Ansatz. Nachdem die Mieten für Wohnungen mit unverändertem Standard (Hedonik) um rund 40% in Berlin und München gestiegen sind, soll zum Ausgleich der Anteil der einfachen Wohnungen mit niedrigeren Baukosten steigen. Hohe Knappheitspreise sollen durch »Billigbauten« reduziert werden. Am Ende dieses »Tonnagedenkens« ist der Wohnraum vielleicht bezahlbar, aber vor allem einfach billig, und der staunende Betrachter steht möglicherweise vor gesichtslosen, hochverdichteten Wohnsilos im Vorort. Natürlich können niedrigere Baukosten helfen, aber nicht, wenn sie stark zulasten der Wohnqualität gehen.

Eine einfache, konsistente Wohnungspolitik zu skizzieren, halte ich für schlicht nicht möglich. Selbst der für einen klassischen Volkswirten so einleuchtende Grundsatz der »Subjekt- statt Objektförderung« (sozialschwache Haushalte werden finanziell unterstützt, statt Wohnungen für bei Einzug sozialschwache Haushalte zu bauen), kann nicht uneingeschränkt gelten, da er zu einer räumlichen Konzentration sozial schwacher Haushalte führt und das Mietniveau anheben kann.

Die (politische) Realität verlangt nach einem Strauß Instrumente, deren Zusammenwirken immer wieder neu ausbalanciert werden muss. Natürlich: Viele Instrumente dienen nur der Mangelverwaltung, und einige sind einfach ärgerlich. Aber eben manchmal politisch als Zeichen des Kümmerns lokal notwendig.

Im Ergebnis sollte die optimale Wohnungspolitik wohl vor allem eines sein: unaufgeregt. Alle, aber auch wirklich alle Instrumente haben Nebenwirkungen. Der beherzte Einsatz nur eines Instrumentes verbietet sich daher. Die Hoffnung auf das alleinig seligmachende Instrument – Hauptsache revolutionär! – verbietet sich angesichts der dritten Besonderheit des Wohnungsmarktes: Fehlsteuerungen wirken über Jahrzehnte nach, da Gebäude nun einmal eine lange Lebensdauer haben.

Am Ende werden die Elastizitäten auf der Angebots- und der Nachfrageseite den Markt zurück ins Gleichgewicht bringen – schließlich wirken die geringen Elastizitäten in beide Richtungen auf den Preis. Ein im Grunde geringfügiger Anstieg des Wohnungsangebotes und eine geringfügige Mäßigung der Nachfrage um wenige Prozente führen zu auskömmlichen Mieten.

Bis dahin sollte die Bevölkerung um Geduld gebeten werden, detailverliebt gestritten werden, um diverse Instrumente auszubalancieren und – wenn es denn sein muss – Revolutionen angekündigt und kleinkariert umgesetzt werden.

LITERATUR

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018), »Fakten zum deutschen Wohnungsmarkt«, verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2018-fakten-wohnungsmarkt-wohnungsangebot.html>.

Der Tagesspiegel (2018), »Das Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit«, 6. Mai, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/andrea-nahles-das-wohnen-ist-die-soziale-frage-unserer-zeit/21248850.html>.

Deutscher Bundestag (2007), *Wohngeld- und Mietenbericht 2006*, 26. Juni, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/058/1605853.pdf>.

Freie Presse (2017), »Schule: Drohende Schließung löst Welle der Empörung aus«, 20. Juni 2017, verfügbar unter: <https://www.freiepresse.de/mitelsachsen/rochlitz/schule-drohende-schliessung-loest-welle-der-empoe-rung-aus-artikel9932804>.

MDR.de (2018), »Leipzig unter Druck: 150 Millionen Euro für Schulgebäude«, 25. Mai, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/sachsen/leipzig/schulbau-foerderprogramm-leipzig-investitionen-millionen-100.html>.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen der Stadt Berlin (2018), »Übersichtsblatt Wohnungsbauförderbestimmungen 2018 (WFB 2018)«, verfügbar unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/foerderung/wfb_2018_uebersichtsblatt.pdf.

Simons, H. (2017), *Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen – Hintergrundpapier zum gleichnamigen Positionspapier der Bundesstiftung Baukultur und des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen*, Berlin, verfügbar unter: https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/empirica_Studie_GdW_BSBK_Wohnen_und_Baukultur_nicht_nur_in_Metropolen.pdf.

Simons, H. und L. Weiden (2015), *Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster in Deutschland*, empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), Berlin.

Spiegel Online (2017), »Schlange stehen für Kita-Plätze«, 13. Mai, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/kita-chaos-in-leipzig-polizei-einsatz-wegen-elterschlange-fotostrecke-147466-3.html>

United Nations (2015), *World Urbanization Prospects – 2014 Revision*, New York.

Zeit Online (2018) »Seehofer nennt bezahlbares Wohnen »soziale Frage unserer Zeit«, 15. September, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/news/2018-09/15/seehofer-nennt-bezahlbares-wohnen-soziale-frage-unserer-zeit-20180915-doc-1943xi>.

Lars Vandrei*

Preisregulierung in der sozialen Wohnungspolitik – die schädliche Wirkung der Mietpreisbremse



Lars Vandrei

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, etwas gegen die steigende Belastung durch Wohnkosten zu unternehmen. Mit der sogenannten Mietpreisbremse, die nun verschärft werden soll, hat sie den Ländern ein Instrument an die Hand gegeben, das Preissteigerungen bei Mietwohnungen begrenzt. Allerdings: Das Instrument sorgt dafür, dass vorhandene Wohnungen günstiger sind, als dies zu Marktpreisen der Fall wäre. Dies ist jedoch etwas anderes, als Wohnraum im niedrigen Preissegment zu *schaffen*. Mit der Mietpreisbremse dürften Haushalte mit geringen Einkommen verstärkt Probleme bekommen, bei der Wohnungsvergabe überhaupt berücksichtigt zu werden. Somit weicht das Wohnkostenproblem einem Wohnzugangproblem.

In der Tat sind Mietpreise in manchen Regionen drastisch gestiegen. Die höchsten Preise sind nach wie vor in München zu finden. Doch auch Frankfurt am Main, Stuttgart, Hamburg und Düsseldorf weisen bereits durchschnittliche Angebotsmieten von mehr als 10 Euro nettokalt auf. Inzwischen hat auch die Hauptstadt diese Marke durchbrochen: In Berlin haben sich die Mietpreise in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Für viele Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen ist es in diesen Städten schwierig, eine Wohnung zu finden, die gewisse Mindestanforderungen bzgl. ihrer Größe, Ausstattung und Lage erfüllt und die sie sich zudem noch leisten können.

Die Bundesregierung versucht, diese Problematik anzugehen. Im März 2015 verabschiedete sie das Mietrechtsnovellierungsgesetz, das auch die als Mietpreisbremse bekannt gewordene Preisbindung bei Neuvermietungen von Wohnungen beinhaltet. Die Anwendung dieser Regulierung obliegt den Landesregierungen und wurde bereits für viele Gebiete vollzogen. In diesen Gebieten ist das Wohnungsangebot im unteren und mittleren Preissegment besonders knapp. Dort darf die neu vereinbarte Miete bei einem Mieterwechsel die ortsübliche Vergleichsmiete um maximal 10% übersteigen. Neben weiteren Ausnahmen¹ gilt diese Regelung nicht für neugebaute Wohnungen.

* Lars Vandrei ist Doktorand in der Niederlassung des ifo Instituts in Dresden.

¹ Die Mietpreisbremse gilt nicht bei der ersten Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung. Für möblierte Wohnungen darf ein zusätzlicher Aufschlag auf die Miete verlangt werden. Außerdem muss der Vermieter die Miete nicht reduzieren, die er vom Vormieter erhalten hat.

DIE THEORETISCHEN EFFEKTE DER MIETPREISBREMSE

Im Idealfall begrenzt die Mietpreisbremse Preisanstiege von vorhandenen Wohnungen und induziert zusätzlich Neubau. Stellen wir uns folgendes Szenario vor: Wenn Preise künstlich unter den Marktpreis gesetzt werden, dann werden zu diesem Preis mehr Wohnungen nachgefragt, als dies ohne Preisbindung der Fall gewesen wäre – nämlich von jenen Personen, denen der Marktpreis zu hoch ist, der regulierte Preis jedoch nicht. Zum regulierten Preis gibt es nun mehr Nachfrager, als Wohnungen angeboten werden. Werden die Wohnungen nun zufällig zugeordnet, erhält auch ein Teil der neuen Nachfrager eine Wohnung. Dies kann politisch durchaus wünschenswert sein: Haushalte, die (aufgrund niedriger Einkommen) nur eine niedrige Zahlungsbereitschaft aufweisen, werden mit Wohnungen versorgt. Die zufällige Zuordnung hat noch einen zweiten Effekt: Es gibt Personen mit einer Zahlungsbereitschaft oberhalb des Marktpreises, die keine Wohnung bekommen. Schließlich sind die Wohnungen, die sie ohne Regulierung bezogen hätten, nun teilweise an Personen mit niedriger Zahlungsbereitschaft vergeben worden. Insbesondere dann – und so ist es im Gesetz geregelt –, wenn Neubauwohnungen nun nicht unter die Preisbindung fallen und Investoren diesem Versprechen der Politik vertrauen, lohnt es sich für Anbieter, weitere Wohnungen zu bauen, wenn die Zahlungsbereitschaft der verdrängten Nachfrager über den Herstellungskosten neuer Wohnungen liegt. Die neuen Wohnungen müssen dann zu höheren Preisen an die übrig gebliebenen Nachfrager vermietet werden (vgl. Mense et al. 2017).

Ganz anders wirkt die Mietpreisbremse jedoch, wenn Wohnungen nicht zufällig, sondern nach Solvenz der Nachfrager verteilt werden. Dieser Fall dürfte eher der Realität entsprechen: Vermieter bevorzugen bei der Wohnungsvergabe in der Regel Mieter, die finanziell stärker abgesichert sind, um das Risiko von Mietausfällen zu minimieren. In diesem Fall generiert die Mietpreisbremse vor allem Mitnahmeeffekte für Haushalte, die sich ohnehin eine adäquate Wohnung leisten können. Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen haben dann das Problem, dass sie fortan mit weiteren Nachfragern konkurrieren. Diese weisen zwar ebenfalls eine niedrige Zahlungsbereitschaft auf, die sich jedoch nicht in ihrer Zahlungsfähigkeit, sondern in ihren Präferenzen begründet. Ein besserverdienender Haushalt hat nun möglicherweise Interesse an einer (noch) größeren Wohnung als ursprünglich nachgefragt. Für finanziell schwächere Haushalte wird das Wohnkostenproblem also zu einem Wohnzugangproblem.

Wie stark die Mietpreisbremse in diesem Fall die Anreize senkt oder erhöht, in Neubau zu investieren, ist schwer abzuschätzen. Neubau lohnt sich aus Investorensicht dann, wenn mit dem zusätzlichen Ange-

bot mindestens kostendeckende Preise bzw. Mieten erzielt werden können. Dazu bedarf es Nachfrager mit relativ hohen Zahlungsbereitschaften. Wenn die Wohnungszuteilung nach der Kreditwürdigkeit erfolgt, hängt die Größe dieser Gruppe auf dem Markt davon ab, wie sehr Zahlungsbereitschaft und Kreditwürdigkeit der Nachfrager auseinanderfallen. Sind diese beiden Größen identisch, gibt es zwar durch den niedrig gehaltenen Preis mehr Haushalte, die eine Wohnung nachfragen. Diese erhalten aufgrund ihrer niedrigen Kreditwürdigkeit jedoch keine Wohnung. Für Investoren ist der Anreiz, neue Wohnungen zu errichten, dann geringer als ohne die Reform. Gibt es jedoch viele Haushalte mit niedrigen Zahlungsbereitschaften, jedoch hoher Kreditwürdigkeit, dann werden wiederum viele Haushalte mit hohen Zahlungsbereitschaften, aber niedrigerer Kreditwürdigkeit verdrängt. Sind diese Gruppe und ihre Zahlungsbereitschaften groß genug, kann es sich für Investoren verstärkt lohnen, neue Wohnungen zu errichten und oberhalb des Marktpreises anzubieten.

WIRKT DIE MIETPREISBREMSE ÜBERHAUPT?

Zur Wirkung der Mietpreisbremse auf die Mietpreisentwicklung lassen sich kausale Effekte zum jetzigen Zeitpunkt kaum identifizieren. Es ist denkbar, dass einige Vermieter kurz vor Einführung der Regulierung die Miete noch einmal erhöht haben, um sie im Anschluss – auch bei Neuvermietungen – nicht reduzieren zu müssen. Darüber hinaus ist die Mietpreisbremse auch dort, wo sie wirken sollte, bisher kaum durchgesetzt: In der jetzigen Ausgestaltung der Mietpreisbremse hat der Vermieter kaum Konsequenzen zu befürchten, wenn er eine zu hohe Miete verlangt. Nur selten wird diese vom Mieter gerügt. Ist dies doch einmal der Fall, muss der Vermieter zumeist nur seine Miete auf das erlaubte Niveau reduzieren. Erste empirische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass die Mietpreisbremse dort zu geringeren Mieten geführt hat, wo sehr hohe Preissteigerungen zu beobachten waren (vgl. Mense et al. 2017). Bei der Betrachtung unterschiedlicher Preissegmente findet Thomschke (2016), dass lediglich hochpreisige Wohnungen durch die Reform zu signifikant niedrigeren Preisen angeboten werden. Die Wirksamkeit der Mietpreisbremse dürfte sich erhöhen, wenn sie (vermutlich zum Anfang nächsten Jahres) verschärft wird und fortan der Vermieter Auskunft darüber geben muss, aufgrund welcher Ausnahme seine Miete mehr als 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Außerdem wird es dem Mieter einfacher gemacht, eine zu hohe Miete anzufechten.

Bisher wirkt die Mietpreisbremse vor allem auf Kaufpreise: Investoren rechnen künftig mit geringeren Mieteinnahmen und reduzieren entsprechend ihre Zahlungsbereitschaft. Tatsächlich finden Mense et al. (2017), dass Angebotspreise zu zwei Zeitpunkten signifikant gesunken sind: Erstens, als der Koalitions-

vertrag, der das Gesetz enthält, im Dezember 2013 unterschrieben wurde, und zweitens, als das Gesetz im März 2015 verabschiedet wurde. Vandrei (2018) vergleicht Transaktionspreise zwischen regulierten und nicht-regulierten Regionen in Brandenburg, wo die Regulierung quasi-randomisiert vergeben worden ist. Im Ergebnis sinken die Kaufpreise von Wohnungen, die unter die Mietpreisbremse fallen, um mehr als 20%. Die Mietpreisbremse hat somit große Vermögenseffekte für die Eigentümer betroffener Immobilien. Dies deutet auf gedämpfte Gewinnerwartungen bei potenziellen Investoren hin. Anbieter rechnen also damit, dass sie aufgrund der Mietpreisbremse nur noch Mieten deutlich unterhalb des Marktniveaus verlangen können.

FAZIT

Die Mietpreisbremse kann Preisanstiege zumindest in der kurzen und mittleren Frist verringern. Damit wird jedoch kein bezahlbarer Wohnraum geschaffen. Es wird lediglich vorhandener Wohnraum für einige Mieter bezahlbarer gemacht. Ohne eine tatsächliche Angebotsausweitung dürften von der Regelung vor allem relativ gutverdienende Nachfrager profitieren. Für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen wächst die Konkurrenz bei der Wohnungssuche. Das bisherige Wohnkostenproblem dieser Gruppe wandelt sich somit in ein Wohnzugangproblem.

LITERATUR

- Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2017), »Empirics on the causal effects of rent control in Germany«, FAU Discussion Papers in Economics No. 24/2017.
- Thomschke, L. (2016), »Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality«, CAWM Discussion Paper No. 89.
- Vandrei, L. (2018), »Does Regulation Discourage Investors? Sales Price Effects of Rent Controls in Germany«, ifo Working Paper No. 262.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018), »Soziale Wohnungspolitik«, Stand: 17. Juli 2018.

Theresia Theurl* Bezahlbaren Wohnraum schaffen: Wohnungs- genossenschaften leisten ihren Beitrag



Theresia Theurl

Keine Partei, ob in der Regierung oder als Opposition, kann derzeit auf Vorschläge für bezahlbaren Wohnraum verzichten. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert. Die aktuellen wohnungspolitischen Diskussionen weisen in manchen Punkten Übereinstimmung der Akteure, Experten und Kommentatoren auf, so z.B. was die Wohnraumknappheit und die Höhe der Mieten in Ballungszentren und die Leerstände in zahlreichen Gegenden außerhalb solcher Agglomerationen betrifft. Divergenzen treten jedoch bereits bei der Einschätzung auf, wie es dazu kommen konnte, vor allem aber wie nun zügig Besserung erreicht werden kann und wie die eingesetzten und geplanten Instrumente wirken.

BEZAHLBARES BAUEN UND WOHNEN

Sollen die Schwerpunkte auf der Angebots- oder Nachfrageseite gesetzt werden, die Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen oder direkte Eingriffe in die Marktmechanismen in den Vordergrund gestellt werden, ist die Subjektförderung der Objektförderung vorzuziehen oder umgekehrt (vgl. für eine Einschätzung der Maßnahmen z.B. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi 2018 und die ausgelösten Diskussionen)? Nicht überraschend bestehen die Ergebnisse des Wohngipfels vom 21. September 2018 – das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – aus einem bunten Mix von Ansatzpunkten und Maßnahmen (vgl. Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen 2018). So sollen 1,5 Mio. neue Wohnungen durch investive Impulse für den Wohnungsbau, Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung geschaffen werden. Unter anderem soll dies durch zusätzliche Mittel für den Sozialen Wohnungsbau, Bauzuschüsse wie Baukindergeld und Sonderabschreibungen, eine Reform des Wohngeldes, das Mietrechtsanpassungsgesetz, die Aufstockung der Städtebauförderung, die Reform der Mietpreisbremse, eine Musterbauordnung zur Vereinheitlichung von Planungen in den einzelnen Ländern, die Vereinfachung und Verbilligung der Abgabe bundeseigener Grundstücke an Länder und Kommunen, eine nachhaltige Baulandentwicklung sowie die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten in der Bauwirtschaft erreicht werden.

* Prof. Dr. Theresia Theurl ist Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

KOMMUNALES ANGEBOT UND MIETE IM FOKUS DER POLITIK

Während diese Maßnahmen nun der Umsetzung harren, fällt auf, dass die kommunalen Anbieter und zusätzliche öffentliche Ausgaben große Bedeutung haben, vor allem die Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus. Zusätzliche Anreize für private Anbieter bleiben hingegen im Hintergrund. Bemerkenswert ist auch, dass die Wohnungsgenossenschaften keine Erwähnung finden. Gerade, wenn die gesellschaftliche Bedeutung des Wohnens einerseits und deren Leistungsprofil andererseits berücksichtigt werden, sind sie vor den aktuellen Herausforderungen unverzichtbare Marktteilnehmer. Anders noch im Koalitionsvertrag, wenngleich sie dort kurzerhand und fälschlicherweise den kommunalen und kirchlichen Wohnungsunternehmen, nicht gewinnorientierten Initiativen und Stiftungen zugeschlagen wurden, deren Engagement »für den Neubau und eine sozialverträgliche Sanierung im Sinne einer Gemeinwohlorientierung« unterstützt werden sollte (vgl. Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 5213–5219). Die Vernachlässigung von Wohnungsgenossenschaften und das häufige Missverstehen ihrer Governance in der Politik drängen dazu, diese in den folgenden Überlegungen herauszuarbeiten.

WOHNUNGSUNTERNEHMEN MIT BESONDEREN VERFÜGUNGSRECHTEN

In Deutschland organisieren etwa 2 000 Wohnungsgenossenschaften mehr als 2,2 Mio. Wohnungen, in denen etwa 5 Mio. Menschen leben. Sie investieren jährlich mehr als 4 Mrd. Euro in Neubau, Instandhaltung und Modernisierung. Das Interesse an Wohnungsgenossenschaften hat in den vergangenen Jahren zugenommen (vgl. z.B. Theurl und Wendler 2011), was damit zu erklären ist, dass ihre komparativen Stärken in Zeiten größerer Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft besonders deutlich wahrgenommen werden. Ihre Besonderheit ist, dass sie Merkmale des privat genutzten Eigentums mit jenen des Mietens kombinieren, da ihre Mitglieder gleichzeitig Wohnungsnutzer – also Mieter – und Eigentümer der Wohnungsunternehmen sind. Sie nutzen die Leistungen der Wohnungsgenossenschaft, deren Eigentümer sie gemeinsam sind und deren strategische Weichenstellungen sie in den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen festlegen. Genossenschaftliches Wohneigentum ist daher Privateigentum an Wohnraum, jedoch kein Individualeigentum an dem bewohnten Wohnobjekt. Weil es ein Nutzungseigentum darstellt, werden die Geschäftsanteile von den Mitgliedern nicht als Anlageinstrumente erworben, sondern als Wohnnutzungsrechte, die ein lebenslanges Wohnrecht, den Schutz vor Eigenbedarfskündigungen sowie exakt definierte Mitwirkungsrechte beinhalten.

Genossenschaftliches Wohneigentum ist also durch die damit verbundenen Verfügungsrechte zu privat genutztem Wohneigentum ebenso abzugrenzen wie zu Mietbeziehungen, die mit privaten, staatlichen oder anderen Wohnungseigentümern eingegangen werden. Wohnungsgenossenschaften als private Unternehmen grenzen sich durch ihre spezielle Eigentumskonstellation von privaten Gesellschaften sowie von kommunalen Unternehmen ab, die ihre Wohnungen vermieten (oder im Falle von kommunalen Unternehmen beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen »belegen«), ohne dass die Mieter Eigentümer-Verfügungsrechte nutzen könnten. Genossenschaften sind nicht gemeinnützig, obwohl manche von ihnen im Rahmen des Sozialen Wohnbaus in der zweiten Hälfte des vorangegangenen Jahrhunderts ihre – meist schlechten – Erfahrungen damit gemacht haben, im Gegenzug zu steuerlichen Vorteilen Belegungsvorgaben zu akzeptieren. Es bestehen keine Neigungen, diesen Status zu reaktivieren.

IM IDEALFALL ANREIZKONSISTENZ

Die skizzierten Governancemerkmale von Wohnungsgenossenschaften sind damit verbunden, dass in der Entscheidungsfindung von Wohnungsgenossenschaften Investoreninteressen und Mieterinteressen simultan berücksichtigt werden. Dies ist auch bei privaten Wohnungseigentümern der Fall, wenn sie ihr Wohnungseigentum selbst nutzen, während Mietbeziehungen mit einer Trennung der Investoren- und Mieterinteressen verbunden sind. Mit der Personalunion von Eigentümern und Mietern sind zwar einerseits konsistente Anreize verbunden. Andererseits entstehen Herausforderungen für das Management, wenn die Mitglieder heterogene Interessen auszeichnen, was dadurch verstärkt wird, dass sie unabhängig von der Anzahl ihrer Geschäftsanteile jeweils über eine Stimme verfügen. Auch die Probleme der kollektiven Entscheidungsfindung sind zu nennen. Im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels zeigt sich, dass die Zufriedenheit von Genossenschaftsmitgliedern mit ihrer Wohnsituation höher ist als jene von Bewohnern kommunaler und anderer Wohnungen. Allerdings weisen die Bewohner von Wohnungen privater Eigentümer einen höheren Grad der Zufriedenheit auf (vgl. Theurl, Wicher und Cappenberg 2012).

GENOSSCHAFTLICHER EIGENTÜMERWERT ALS STRATEGISCHE ORIENTIERUNG

Wohnungsgenossenschaften ist die ausschließliche Orientierung an ihren Eigentümern in §1 des Genossenschaftsgesetzes vorgegeben. Für sie ist ein *MemberValue* zu schaffen, ein Eigentümerwert, der den Gesamtwert der unternehmerischen Tätigkeit für die Mitglieder darstellt und sich aus drei Kompo-

nenten zusammensetzt. Der unmittelbare *MemberValue* beruht auf dem Nutzungsverhältnis zwischen Mitglied und Wohnungsgenossenschaft und resultiert aus den Leistungen. Die hohe Wohnsicherheit, gefolgt von einem guten Preis-/Leistungsverhältnis stehen im Vordergrund, erst dann folgt die Verfügbarkeit zusätzlicher wohnrelevanter Leistungen. Hervorzuheben ist, dass die durchschnittliche Kaltmiete/m² bei Wohnungsgenossenschaften unter jener der anderen Wohnungsunternehmen liegt. Ihre durchschnittliche Wohnungsgröße liegt etwas über den Werten aller Wohnungsunternehmen, ihre Fluktuations- und Leerstandsquoten sind geringer. Der mittelbare *MemberValue* stammt aus der Eigentümerfunktion der Mitglieder, die das Unternehmen mit Eigenkapital ausstatten. Seine Bestandteile bilden nicht nur Vermögensrechte, meist als Bezug von Dividenden, sondern dazu kommen Mitwirkungs-, Kontroll- und Gestaltungsrechte. Der nachhaltige *MemberValue* korrespondiert mit der Investitionsbeziehung. Er bildet die Basis für die Unternehmensentwicklung und entspricht einem Optionsnutzen für die Eigentümer durch die zukünftige Existenz und Leistungsfähigkeit des Wohnungsunternehmens. Diese drei Komponenten sind interdependent.

VERMEIDUNG ISOLIERTER INVESTORENINTERESSEN

Die genossenschaftliche *MemberValue*-Orientierung vermeidet die Herausforderungen kommunaler Eigentümer sowie die vielfach kritisierten Begleiterscheinungen einer investorenorientierten *ShareholderValue*-Strategie. Letztere maximiert den Wert des Unternehmens durch die Mietverhältnisse für die Eigentümer, während bei der *MemberValue*-Orientierung der Wert des Unternehmens durch die Wohnungsnutzung der Mitglieder für die Mitglieder selbst entsteht. Da Genossenschaftsanteile nicht gehandelt werden, können Finanzmarktentwicklungen nicht in die Wohnungsgenossenschaften getragen werden, Akteure mit isolierten Investoreninteressen daher nicht die unternehmerischen Entscheidungen dominieren. Wohnungsgenossenschaften können nicht feindlich übernommen werden. Eine Disziplinierung des Managements kann folglich nicht durch Finanzmarktteilnehmer erfolgen, sondern ausschließlich durch die Mitglieder und den Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt. Eine weitere Restriktion erfährt die Beschaffung von Eigenkapital, das nur von den Eigentümern und aus thesaurierten Gewinnen kommen kann. Um zu investieren und die Genossenschaft weiter zu entwickeln, sind daher Gewinne eine grundlegende Voraussetzung. Entstehung, Verwendung und Verteilung der Gewinne weisen durch die genossenschaftliche Governance Besonderheiten auf. Die Wohnungsgenossenschaften in ihrer Gesamtheit weisen eine kontinuierlich steigende und höhere Eigenmittelquote und einen geringeren langfristi-

gen Verschuldungsgrad auf als die Gesamtheit der Wohnungsunternehmen.

NACHHALTIGKEIT, TEILHABE UND GESELLSCHAFTLICHE STABILISIERUNG

Wohnungsgenossenschaften verfügen über ein nachhaltiges Geschäftsmodell, weil die Entscheidungen von Eigentümern getroffen werden, die ihre Vorteile auch aus den zukünftigen Leistungen der Genossenschaft erzielen. Das Nutzungseigentum der Genossenschaft kann über die Komponenten des *MemberValue* genutzt werden, solange die Mitgliedschaft besteht. Mit deren Kündigung erhält ein Mitglied konsequenterweise den ursprünglich bezahlten Betrag für seine Geschäftsanteile zurück, partizipiert jedoch nicht an der Unternehmenswertsteigerung. Die *MemberValue*-Orientierung ruft zusätzlich Effekte hervor, die über die Wohnungsgenossenschaften hinausgehen und die entstehen, weil manche Verhaltensspielräume nicht genutzt werden können, die charakteristisch für eine isolierte Investorenorientierung sind. Wohnungsgenossenschaften sind daher nicht nur in der Lage, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sondern auch ihr Umfeld zu stabilisieren, was vor allem in Zeiten wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen wichtig wird. Dies gilt für urbane Wohnquartiere ebenso wie für Standorte im ländlichen Raum. Genossenschaftliche Wohnungsunternehmen tragen dazu bei, Lebens- und Wirtschaftsräume aufzuwerten, die Wohn- und Lebensqualität von Menschen und deren gesellschaftliche Teilhabe zu erhöhen. Im Ergebnis können Wohnungsgenossenschaften teilweise staatliche Maßnahmen ersetzen oder ergänzen, z.B. in der Sozialpolitik oder in der Quartiers- und Stadtentwicklungspolitik. Die angeführten Effekte sind jedoch sekundäre Effekte genossenschaftlicher *MemberValue*-Strategien, die die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zum Ausdruck bringen. Dies ist natürlich auch kommunalen und privaten Wohnungsgesellschaften möglich. Doch nur bei Genossenschaften handelt es sich um Folgen, die direkt aus der Umsetzung ihrer einzelwirtschaftlichen Strategie entstehen.

UNTER- UND ÜBERSCHÄTZUNG IN DER POLITIK

Die Politik neigt dazu, Wohnungsgenossenschaften kontextabhängig sowohl zu überschätzen als auch zu unterschätzen. So werden sie manchmal als eine Wunderwaffe zur Lösung wohnungs-, sozial- und gesellschaftspolitischer Herausforderungen kommuniziert, meist indem sie als Alternative zu Wohnungsgesellschaften und privaten Angeboten stilisiert und kurzerhand unter die kommunalen und/oder nicht gewinnorientierten Organisationen subsumiert werden. Manchmal werden sie hingegen, ihre Potenziale ignorierend, unterschätzt. Beides wird ihnen nicht gerecht und missachtet die Besonderheiten ihrer Governance. Dazu tragen übrigens auch Mitglieder selbst bei, die

sich nicht als Eigentümer, sondern »nur als Mieter« einordnen und ebenso solche, die Genossenschaften als isolierte Institutionen der Vermögensanlage missverstehen und so das Fehlverhalten einzelner Genossenschaften als verdeckte Kapitalsammelstellen ermöglichen. Letzteres ist ein Missbrauch der Gesellschaftsform, der eine Gefahr für die Reputation der Wohnungsgenossenschaften insgesamt bedeutet.

Wohnungsgenossenschaften haben bezahlbaren Wohnraum geschaffen, seit es sie gibt. Ihre Governance spiegelt die Zeit, in der sie entstanden sind, nämlich bitterste Wohnungsnot verbunden mit staatlicher Enthaltensamkeit auf dem Wohnungsmarkt. Gleichzeitig haben sie Eigentümer, deren Investoreninteresse gleichzeitig die Mieterpräferenzen verkörpern. Sie stellen daher Alternativen für Mieter, für den Sozialen Wohnbau sowie für die Selbstnutzung von Wohneigentum dar und sollten daher von der Politik als das wahrgenommen werden, das sie sind: Wohnungsunternehmen, die bezahlbaren Wohnraum schaffen. Es handelt sich bei ihnen weder um wohnungspolitische Instrumente, die es speziell zu fördern gilt, noch um kommunale Unternehmen, die es zu vereinnahmen gilt. Es handelt sich vielmehr um Wohnungsunternehmen, die auf Rahmenbedingungen angewiesen sind, die es nahelegen, in Wohnraum zu investieren. Neue Wohnungsgenossenschaften werden dann gegründet werden, wenn sich Menschen finden, die bereit sind, in Eigeninitiative und im eigenen Interesse zusammen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und die in der Lage sind, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Eine solche Vorgangsweise ist auch gesellschaftlich wertvoll und erfordert keine spezielle Förderung, sondern lediglich das Vermeiden von Benachteiligungen aufgrund der Rechtsform und des fehlenden Verstehens ihrer Governance.

LITERATUR

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (unterschiedliche Jahrgänge), *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends*, Berlin.

Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen (2018), *Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt*, Berlin.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, 19. Legislaturperiode, 14. März.

Theurl, Th. und C. Wendler (2011), *Was weiß Deutschland über Genossenschaften*, Shaker Verlag, Aachen.

Theurl, Th., J. Wicher und Chr. Cappenberg (2012), »Merkmale und Einschätzungen der Bewohner von Wohnungsgenossenschaften – eine Charakterisierung auf Basis des Sozioökonomischen Panels«, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 524, DIW Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2018), *Gutachten zur Sozialen Wohnungspolitik*, Stand: 17. Juli 2018, Berlin.

Ralph Henger*

Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau

Die Frage nach der Schaffung ausreichend bezahlbaren Wohnraums ist das beherrschende sozialpolitische Thema unsere Zeit. Und in der Tat: In einigen Ballungszentren ist das Angebot von Wohnungen derart knapp, dass sich speziell einkommensschwache Bevölkerungsschichten nicht mit einer angemessenen Wohnung versorgen können. Die Krux: Die Mieten steigen vielerorts schneller als die Löhne, so dass die Wohnkostenbelastungen zunehmen. Viele Haushalte partizipieren folglich nicht an der aktuell sehr dynamischen Konjunktur und den seit Jahren stetig steigenden Beschäftigungszahlen und Einkommen.

In den aktuellen Wahlkämpfen stehen daher Maßnahmen gegen die Wohnungsnot und für bezahlbaren Wohnraum im Zentrum. Die aktuelle Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD visiert in ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 den Bau von 1,5 Mio. Wohnungen an. Dies entspricht für die vier Jahre der Legislaturperiode bis 2021 rund 375 000 Wohnungen pro Jahr und damit auch den tatsächlichen Bedarf (vgl. Henger et al. 2017). Auch ein eigens ausgerufenen Wohnungsgipfel mit Vertretern aus Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden der Immobilienwirtschaft hat sich diesem Thema am 23. September 2018 gewidmet. Das Ergebnis ist eine lange Liste verschiedener Maßnahmen (vgl. BMI 2018). Die Liste überzeugt jedoch nicht. Die zentralen Maßnahmen wie z.B. das Baukindergeld (1 200 Euro pro Kind für zehn Jahre beim Kauf einer Eigentumswohnung, Antragstellung bis zum 31. Dezember 2020) und die beschleunigten Abschreibungen für Mietwohnungen (plus 5% für vier Jahre, begrenzt für Herstellungs- und Anschaffungskosten bis 3 000/m², Bauantrag bis zum 31. Dezember 2021) setzen an der Nachfrage nach Immobilien an, die aber nicht das Problem darstellt. Außerdem enthält die Liste des Wohnungsgipfels viele Maßnahmen, die vermeintlich leicht (vom Bund) umzusetzen sind. Ein Großteil der Punkte war zudem schon vorher geplant und abgestimmt.

Der Beitrag zeigt auf, dass der Schlüssel des Wohnungsnotproblems bei der Ausweitung des Angebots und dem richtigen Mix flankierender Maßnahmen darstellt. Vor allem die Städte und Gemeinden in den Ballungszentren müssen hierbei einen Politikwechsel vollziehen. Schließlich verfügen sie in Deutschland über die Planungshoheit. Der Bund und die Länder können »nur« den richtigen Rahmen setzen.

* Dr. Ralph Henger ist Senior Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

ANGEBOT UND NACHFRAGE: WIE VIEL WIRD AKTUELL GEBAUT UND BENÖTIGT?

Die Ballungszentren wachsen aktuell so stark, dass in vielen Großstädten ein gravierender Wohnungsmangel herrscht, insbesondere im Geschosswohnungsbau und bei kleinen Wohnungen. Berlin ist in den letzten sechs Jahren (31. Dezember 2011 bis 31. Dezember 2017, entspricht 1,4% p.a.) um jährlich 47 500 Einwohner gewachsen, Hamburg und München um ebenfalls beachtliche 18 700 (1,1% p.a.) bzw. 15 200 (1,1% p.a.) (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Das sind historisch einmalige Dimensionen. Die neuen Einwohner benötigen neue Wohnungen, die aber gar nicht so schnell errichtet werden können. Die Baufertigstellungen steigen zwar stetig (285 000 im Jahr 2017 im Vergleich zu 2012 mit 200 000), reichen aber (noch) nicht aus, um langfristigen Bedarf zu decken. Allein in den sieben bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland (den sog. A-Städten) müssen bis 2020 jedes Jahr etwa 88 000 Wohnungen neu entstehen (vgl. Henger et al. 2017). Realisiert wurden dort im Jahr 2017 hingegen mit 44 200 nur ziemlich genau die Hälfte (vgl. Statistisches Bundesamt 2018).

WO LIEGEN DIE PROBLEME?

Die Ursachen für den enorm hohen Wohnungsbedarf liegen in dem starken Zuzug aus dem Aus- und Inland in die Ballungszentren. Die Wanderungen haben wiederum ihre Ursache in der starken Konjunktur und dem starken Beschäftigungsaufbau in den Ballungszentren (vgl. Henger et al. 2017). Gleichzeitig fällt die infrastrukturelle Versorgung vieler ländlicher Räume in den letzten Jahren relativ zu den Großstädten zurück (z.B. Breitband, ÖPNV).

Das zentrale Problem ist nicht die Nachfrage nach Immobilien, sondern das fehlende Angebot an Flächen zur Bebauung in den wachsenden Städten und Gemeinden. Es gibt ausreichend Investoren, die aufgrund der niedrigen Zinsen und sicheren Renditen in den Wohnungsbau investieren möchten. In den Ballungszentren fehlt es jedoch an Bauflächen und zunehmend auch an ausreichend Bauunternehmen. Jede politische Maßnahme, die die Nachfrage weiter fördert, wird bei gegebenem Baulandangebot die Grundstückspreise erhöhen – und die steigen sowieso schon sehr stark. Auch die Bauträger und Bauunternehmen werden so nur in der Lage versetzt, höhere Preise durchzusetzen. Es muss an der Angebotsseite angesetzt werden, damit dort gebaut werden kann, wo auch ein tatsächlicher Bedarf an Wohnungen besteht.

DIE PROBLEMLÖSUNG

Die Wohnraumfrage kann allein über den Neubau von neuen Wohnungen geregelt werden. Diese ökonomische Binsenweisheit muss in diesen Tagen immer wieder betont werden, da viele Politiker und auch einige



Ralph Henger

Verbände und Forscherkreise ihren Fokus auf eine stärkere Regulierung der Märkte und speziell auch der Mieten setzen. Regulatorische Maßnahmen können jedoch immer nur die Symptome bekämpfen und nicht die Krankheit selbst. Die viel diskutierte Mietpreisbremse wirkt bisher kaum (Kholodilin et al. 2018). Auch die aktuell angekündigten Nachbesserungen werden nicht dazu führen, dass sich die Lage für Mieter verbessert. Gerade Wohnungssuchende werden spüren, dass sie noch genauer durchleuchtet werden. Zudem führt diese Maßnahme nicht zu mehr Wohnungsbau, theoretisch sogar zu weniger Wohnungsbau, da regulierte Mieten die Attraktivität für Investoren senkt.

Mehr Neubau kann nur durch die Anwendung mehrerer Instrumente im Rahmen einer langfristigen Gesamtstrategie gelingen. Der Wohnungsbau muss von Seiten aller föderaler Ebenen als öffentliche Daueraufgabe anerkannt werden. Zur Lösung der Wohnungsnot sind Antworten auf die folgenden drei zentralen Fragen erforderlich:

- Wie lässt sich mehr Wohnraum in den Ballungszentren schaffen?
- Wie lässt sich mehr bezahlbarer Wohnraum in den Ballungszentren schaffen?
- Wie lässt sich der starke Zuzug in die Ballungszentren abschwächen?

WIE LÄSST SICH MEHR WOHNRAUM IN DEN BALLUNGSZENTREN SCHAFFEN?

In den Ballungszentren muss mehr gebaut werden. Zwar zieht die Bautätigkeit stetig an, erreicht aber nicht das erforderliche Niveau, um die extrem hohe Nachfrage zu befriedigen. Die große Masse an neuen Wohnungen wird dabei durch den Umbau des Siedlungsbestandes zu erreichen sein. Die Potenziale sind enorm (vgl. Voigtländer und Henger 2017). In Berlin existieren immer noch viele brach liegende Areale in sehr guten Lagen. Aber auch in anderen Städten ist viel mehr möglich. Als Beispiel sei hier der Dachgeschossausbau oder die Überbauung von Supermarktfilialen genannt. Aber auch in der Sanierung von Stadtquartieren bestehen immer Möglichkeiten, gezielt neue Wohnungen zu schaffen. Probleme bestehen hier häufig bei der praktischen Umsetzung vor Ort. Nicht aktive Eigentümer, unkooperative Anrainer, strenge Bauvorschriften. Das sind langwierige Prozesse, mit denen sich aber in der Summe viel erreichen lässt. Ziel darf es dabei natürlich nicht sein, alles zu bebauen und zu verdichten. Es geht um die sogenannte »Doppelte Innenentwicklung«, also neben der baulichen Verdichtung auch um eine grüne Entwicklung – also der Weiterentwicklung und bessere Nutzung urbaner Grünflächen. Beides muss als Einheit konzeptionell zusammengeführt werden. Hier gilt es insbesondere für die Kommunen, Hemmnisse zu beseitigen und Projekte vor Ort zusammen mit Investoren und Bewoh-

nern voranzutreiben. Mehr Personal und Know-how auf Seiten der Genehmigungsbehörden sind vielerorts dringend erforderlich (vgl. Gornig und Michelsen 2017; Voigtländer und Henger 2018). Eine erfolgreiche Wohnungspolitik erfordert einen Schulterschluss der kommunalen Politik und Verwaltung, der Immobilienwirtschaft und den Bürgern vor Ort.

Spekulationen und die Hortung von Bauflächen gilt es zu bekämpfen. Eine Vereinfachung und Reform der Grundsteuer zu einer Bodenwertsteuer kann die Anreize hierfür verringern. Eine Baulandsteuer (Grundsteuer C) wäre hingegen nur Stückwerk, da sie mit unbebauten baureifen Grundstücken nur einen Teilbereich der Siedlungsflächen mit Anreizen für eine effiziente Nutzung versieht (vgl. Henger 2018).

Es ist in Anbetracht der Dimensionen des Wohnungsmangels zu betonen, dass allein mit Nachverdichtungen nicht genügend Wohnungen gebaut werden können: Es braucht auch mehr Bauland an den Stadträndern der Metropolen und den Umlandgemeinden. Hier ist teilweise ein erhebliches Umdenken der Städte erforderlich. Bislang haben die stark wachsenden Kernstädte kaum neues Wohnbauland erschlossen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Großstädte nicht auf Bevölkerungswachstum ausgelegt sind und daher zum Beispiel keine Bodenvoratspolitik betrieben haben, die es ihnen jetzt ermöglichen würde, Grundstücke schnell zu entwickeln. Bei den aktuell hohen Bodenpreisen besteht immer noch ausreichend Spielraum für die Realisierung von wirtschaftlichen und für die Städte vorteilhaft zu entwickelnde neue Baugebiete. Jedoch existieren kaum finanzielle Spielräume bei der sozialen und technischen Infrastruktur. Hier sollten der Bund und die Länder stärker in die Förderung investieren, insbesondere in Projekte zur Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPNV).

WIE LÄSST SICH MEHR BEZAHLBARER WOHNRAUM IN DEN BALLUNGSZENTREN SCHAFFEN?

Ein besonderes Problem stellt die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum dar. Preiswertes Bauen dauert vor allem länger, da hierfür erst günstige Voraussetzungen geschaffen bzw. Areale gefunden werden müssen. Die besondere Herausforderung stellt die Anzahl der projektspezifischen Faktoren dar, die gerade in den Städten mit dichter Bebauung und hohen Wohnungsbedarfen höher ist. Zu projektspezifischen Faktoren zählen Bauvorschriften, Vorgaben zum Lärm- und Naturschutz oder Eintragungen im Grundbuch, die beim Bau zu berücksichtigen sind. Um die Anzahl dieser Faktoren zu begrenzen, sind vor allem die Kommunen in der Pflicht. Aber auch Bund und Länder müssen die Bauvorschriften vereinfachen und zwischen den Bundesländern vereinheitlichen (Stichwort Musterbauordnung).

Zudem wird auf dem Markt zuerst diejenige Nachfrage befriedigt, mit der sich eine höhere Rendite erzielen lässt, was häufiger im Eigentumssegment und im hochwertigen Mietsegment der Fall ist. Aber auch hochwertiger Neubau macht durch den »Sickereffekt« Bestandswohnungen im einfachen und mittleren Segment frei.

Um das Angebot von bezahlbarem Wohnraum direkt zu erhöhen, sollten die Städte und Gemeinden verstärkt kooperative Baulandmodelle vorantreiben (vgl. DV und BMUB 2016). Sie können hiermit Investoren verpflichten, einen bestimmten Anteil der Wohnungen (z.B. 30% in München) im öffentlich geförderten Segment zu errichten. Hierbei werden Mindestgrößen für Projekte festgesetzt (z. B. 20 Wohneinheiten in München). Vorteil: Es entsteht günstiger Wohnraum bei gleichzeitig hoher sozialer Durchmischung. Die Vorgaben senken aber die Attraktivität aus Sicht der Investoren und werden von den Mietern im nicht geförderten Segment quersubventioniert. Baulandmodelle sollten daher mit Konzeptvergaben verknüpft werden, in denen die Kommunen ihre Bauflächen nicht zum Höchstpreis, sondern nach bestimmten Kriterien für den Wohnungsbau veräußert werden. So können die Kommunen an denjenigen verkaufen, der das beste Konzept vorlegt.

Von vielen Seiten wird die deutliche Stärkung des sozialen Wohnungsbaus gefordert (vgl. Holm et al. 2017; Junker 2018). Der Neubau von Sozialwohnungen ist zwar wirksam, aber auch sehr teuer, da viele Haushalte auch dann noch von der Förderung profitieren, wenn sie nicht mehr bedürftig sind. Die Fehlbelegungsquoten sind hoch und lassen sich durch Fehlbelegungsabgaben kaum verringern (vgl. Schier und Voigtländer 2018). Der geförderte Wohnungsbau sollte daher nur »wohl dosiert« zum Einsatz kommen, um das Zugangsproblem für bestimmte Haushalte zu adressieren. Besser sind direkte Transfers an einkommensschwache Haushalte wie zum Beispiel über das Wohngeld. Das Wohngeld ist ein sehr wirksames und effizientes Instrument, um einkommensschwache Haushalte zu unterstützen. Hartz-IV-Empfänger sind ausgeschlossen, da sie ihre Wohnung ja bereits über die Grundsicherung voll finanziert bekommen. Haushalte mit einem geringen Einkommen erhalten je nach Miete und Einkommen einen Zuschuss zur Miete, z.B. 30%. Das Problem ist jedoch, dass das Wohngeld seit der großen Sozialreform 2005 mit deutlich unter 1 Mio. Empfängern ein Nischendasein führt. Das Wohngeld sollte daher deutlich gestärkt und dynamisiert werden, d. h. an die laufenden Miet- und Preisentwicklungen automatisch angepasst werden. Die beim Wohngipfel angekündigte Stärkung des Wohngeldes ist richtig, darf nicht zu schwach ausfallen.

Zudem sollten die Kommunen verstärkt Belegungsrechte für den Wohnungsbestand erwerben (vgl. Voigtländer und Henger 2017). Hierdurch erhalten sie das Recht, Mieter auszuwählen. Dies hilft

z. B. Alleinerziehenden oder Personen mit Migrationshintergrund eine Wohnung zu finden. Es ist ein Fehler, wenn die Kommunen Belegungsrechte nur durch den Bau von neuen Sozialwohnungen schaffen. Hierdurch bleiben günstige und treffsichere Maßnahmen ungenutzt.

WIE LÄSST SICH DER STARKE ZUZUG IN DIE BALLUNGSZENTREN ABSCHWÄCHEN?

Die hohe Zuwanderung in die wirtschaftlichen dynamischen Großstädte sind zusammen mit der zu geringen Bautätigkeit der wesentliche Grund für die Schieflage auf den Wohnungsmärkten. Was in der Debatte aber zu wenig diskutiert wird: Der deutsche Wohnungsmarkt ist gespalten und sehr heterogen. Neben stark wachsenden Regionen bestehen viele schrumpfende Regionen mit sinkender und alternder Bevölkerung, teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft. Die aktuellen demographischen Trends zeigen, dass die Binnenwanderung in die Zentren wieder nachlässt. Gleichwohl wird die Rolle der Metropolen als Wachstumsmotor mit weiter steigenden Beschäftigungszahlen fortgesetzt.

Zukünftig muss es gelingen, die Wanderungsströme vom Land in die Stadt und von den strukturschwachen Räumen in die prosperierenden Metropolregionen nicht weiter steigen zu lassen und wieder abzuschwächen. Hierfür müssen die ländlichen Räume mit ausreichend technischer (Breitband, ÖPNV) und sozialer Infrastruktur (Kitas, Schulen) ausgestattet sein. Dies ist vor allem auch deswegen wichtig, damit ausreichend Arbeitsplätze auf dem Land entstehen. Wichtig ist eine Regionalpolitik, die in der Fläche Wachstumszentren fördert und diese gut miteinander vernetzt.

Wichtig ist zudem ein Verständnis darüber, dass wohnungspolitische Maßnahmen allein nicht zum Erfolg führen. Schon heute muss mit Blick auf die regionale Verteilung der Bautätigkeit klüger gebaut werden. Aktuell wird in den wachsenden Städten deutlich zu wenig, während in vielen schrumpfenden Regionen eher zu viel gebaut wird. In vielen vor allem ländlich geprägten Gebieten mit sinkender Bevölkerung stehen Teile der Innenstädte und Dorfkerne leer, während auf der grünen Wiese neue Baugebiete entstehen. Eine nachhaltige Siedlungspolitik wirkt einer solchen »Entkernung« der Gemeinden und der Zersiedlung der Landschaft entgegen. Nur auf diese Weise können auch strukturschwächere Räume ihre Attraktivität erhalten.

LITERATUR

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018), *Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, Berlin.*

DV und BMUB – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung und Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016), *Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnraum.*

nungsbau. *Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik*, Berlin.

Gornig, M. und C. Michelsen (2017), »Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus«, *DIW Wochenbericht* (11), 211–219.

Henger, R. (2018), *Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht*, Gutachten des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.

Henger, R., Ph. Deschermeier, B. Seipelt und M. Voigtländer (2017), »Steigende Wohnbedarfe – Aktualisierte Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells«, in: G. Meinel, U. Schumacher, St. Schwarz und B. Richter (Hrsg.), *Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?*, Rhombos-Verlag, Berlin, 251–259.

Holm, A., H. Lebhuhn, St. Junker und K. Neitzel (2017), *Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten*, Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Düsseldorf.

Junker, St. (2018), *Wohnverhältnisse in Deutschland. Mietbelastung, soziale Ungleichheit und Armut*, Kurzgutachten im Auftrag des Sozialverband Deutschland e. V., Berlin.

Kholodilin, K. A., A. Mense und C. Michelsen (2018), »Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems«, *DIW Wochenbericht* (7), 107–117.

Schier, M. und M. Voigtländer (2016), »Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand« *IW-Trends* 43(1), 21–35.

Statistisches Bundesamt (2018), *Regionalstatistik*, verfügbar unter: www.regionalstatistik.de, aufgerufen am 11. Oktober 2018.

Voigtländer, M. und R. Henger (2017), *Ideen für eine bessere Wohnungspolitik*, Gutachten für die LEG Immobilien AG, Köln.

Voigtländer, M. und R. Henger (2018), *Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD*, Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG, Köln.

Konstantin Kholodilin* und
Sebastian Kohl**

Sind Mietregulierungen das Ende der Neubautätigkeit? Ein historisch-vergleichender Blick

Es besteht relativ einhellige Meinung darüber, dass es in Deutschland (vgl. Positionen des IW Köln, ifo Instituts oder DIW Berlin), aber auch in anderen nordeuropäischen Ländern einen Mangel an neuem Wohnungsbau gibt, insbesondere im Bereich großstädtischer und günstiger Mietwohnungen. Als einer der verantwortlichen Faktoren werden häufig staatliche Regulierungen im privaten Mietmarktsegment angesehen, die in Form von Mietpreisregulierungen wie zuletzt der Mietpreisbremse, von Kündigungsschutz und von Wohnraumlengungsmaßnahmen wie etwa der soziale Milieuschutz auftreten. Diesen Eingriffen wird unterstellt, dass sie den Neubau abwürgen und somit – obwohl als Sozialpolitik gut gemeint – nur noch zu einer weiteren Verknappung des Wohnraums beitragen. Darauf folgt meist der positive Vorschlag, dass der Bau neuer Wohnungen, ja gerade auch kostensensitiverer bezahlbarer Wohnungen, durch eine Deregulierung des Mietmarktes stimuliert werden könnte. Dieser kurze Beitrag möchte mit erstmals erschlossenen ländervergleichenden Daten zur Mietregulierung und zum Neubau in 15 alten westlichen Industrieländern und insgesamt 33 Ländern seit 1901 anzweifeln, dass Mietregulierung unbedingt so universal negativ auf den Neubau wirkt, wie oft a priori angenommen.

HISTORISCHER RÜCKBLICK

Historisch gehen Eingriffe in den Mietmarkt auf den Konsumentensozialismus der beiden Weltkriege zurück (vgl. Führer 1995): Mit Preisregulierungen und Mieterschutz wurden in allen kriegsbetroffenen Ländern zunächst Soldatenfamilien und bald die gesamte Bevölkerung vor der Kriegsinflation geschützt. In den Wirren der beiden Nachkriegszeiten – mit Angebotsknappheit aufgrund kriegsbedingter Zerstörungen oder Neubausstopps und Nachfrageüberschüssen wegen Heirats- und Geburtenwellen sowie massenhafter Zwangsmigration – war es politisch unabdingbar, an den Regulierungen länger als ursprünglich intendiert festzuhalten und diese – auch wegen der erstarkten Linksparteien und Mieterschutzbewegungen – von Notmaßnahmen in bürgerliches Recht umzuwandeln.

* Dr. habil. Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Professor an der NRU HSE St. Petersburg.

** Dr. Sebastian Kohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Zu jener Zeit waren alle europäischen Großstädte im Vergleich zu denen in Übersee stark mieterdominiert, und regulatorische Sozialpolitik auf Kosten einer vermietenden Minderheit war eine politische Option.

Diese harten Mietregulierungen der ersten Generation bestanden oft aus einem völligem Einfrieren der Preise, so dass – auch wegen privaten Kapitalmangels – staatlich geförderter Wohnungsbau als flankierende Neubaumaßnahme entstand. In den meisten europäischen und außereuropäischen Ländern entwickelte sich die erste Mietregulierungs- generation hin zu einer weicheren zweiten Generation in den 1970er Jahren. Wohnraumlenkung wurde weitgehend beseitigt, aber der Kündigungsschutz zumeist erhalten. Ein Großteil des Kriegssozialismus zugunsten von Mietern hat sich also – ähnlich wie in anderen Sozialstaatsbereichen – erhalten. Allerdings hat sich die entscheidende Randbedingung verändert: Die staatliche Förderung von Wohnungsbau ist seit den 1970er Jahren reduziert worden, so dass die historisch flankierende Maßnahme langsam entfallen ist.

Angesichts fehlenden sozialen Wohnungsbaus rückt die Mietregulierung mit den unterstellten Neubaudämpfenden Effekten wieder in den Blick der öffentlichen Aufmerksamkeit; dies umso mehr, als dass die grenzenlose Förderung von Wohneigentum nach der Finanzkrise zumindest zeitweise an Reputation eingebüßt hat.

So steht die 2015 verabschiedete Mietpreisbremse unter dem Verdacht, einem sowieso schon strangulierten Markt noch weitere Luft zu nehmen und den Neubau gänzlich abzuwürgen. Dabei ist die bestehende Evidenz zu den Wirkungen von Mietmarktregulierungen alles andere als umfangreich und eindeutig. Die Evidenz – abgesehen von einzelnen Policy-Untersuchungen oder US-amerikanischer Städtetestudien (vgl. Glaeser und Luttmer 2003) – ist weitgehend anekdotisch (vgl. Krugman 2000).

NEUE EMPIRIE

Nun liegen erstmals umfangreiche Daten zur Mietpreis-, Mieterschutz- und Mietwohnraumregulierung in 15 alten Industrieländern seit dem ersten Weltkrieg zusammen mit Daten der Bautätigkeit seit frühestens 1901 vor. Zusätzlich gibt es für insgesamt 33 Länder diese Daten

in kürzerem Zeitraum, und dies erlaubt, die Frage zu beantworten, ob staatliche Mietwohnungseingriffe tatsächlich historisch mit weniger Neubau zusammenhängen. Die Neubaudaten liegen als Wohnungseinheiten aus nationalen historischen Statistiken vor. Die Mietregulierung hingegen beruht auf einer Sammlung aller relevanten historischen Mietgesetze eines jeden Landes und einer inhaltlichen Kodierung von 18 binären Kategorien (z.B. liegt ein realer oder nominaler Mietpreisstopp vor, werden befristete Mietverträge nach ihrem Auslauf automatisch fortgesetzt, gibt es Abrissverbote etc.). Diese Kategorien werden zu Regulierungsindizes für die Bereiche Mietpreis- kontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung summiert (vgl. ausführlicher Kholodilin 2018; Weber 2017). Je höher der Index, desto intensiver ist die Mietmarktregulierung. Er misst allerdings nur grob, wie breit der Anwendungsbereich der Regulierungen ist, und nicht, wie effektiv gesetzliche Vorschriften durchgesetzt werden.

Abbildung 1 stellt die Indexentwicklung von Mietpreisregulierung, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung in europäischen Ländern nach verschiedenen Rechtstraditionen vor (vgl. La Porta, Lopez-de-Silanes und Shleifer 2008). Es wird generell deutlich, wie Wohnraumlenkung und die harte Mietpreisregulierung mit den Weltkriegen aufka-



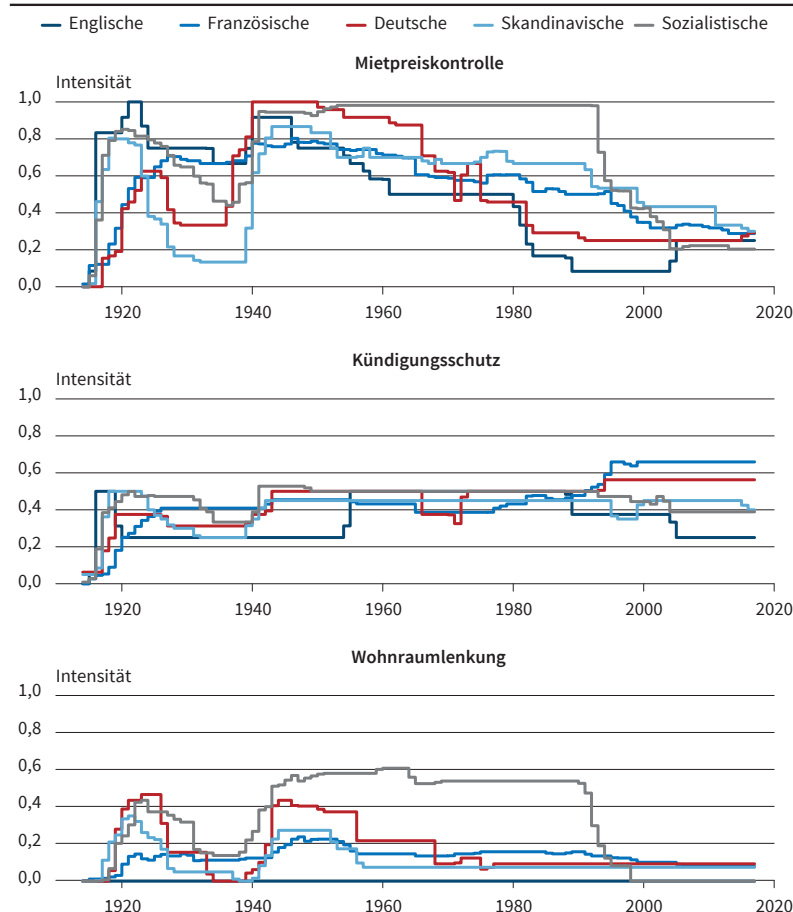
Konstantin Kholodilin



Sebastian Kohl

Abb. 1

Mietregulierung in verschiedenen europäischen Rechtstraditionen



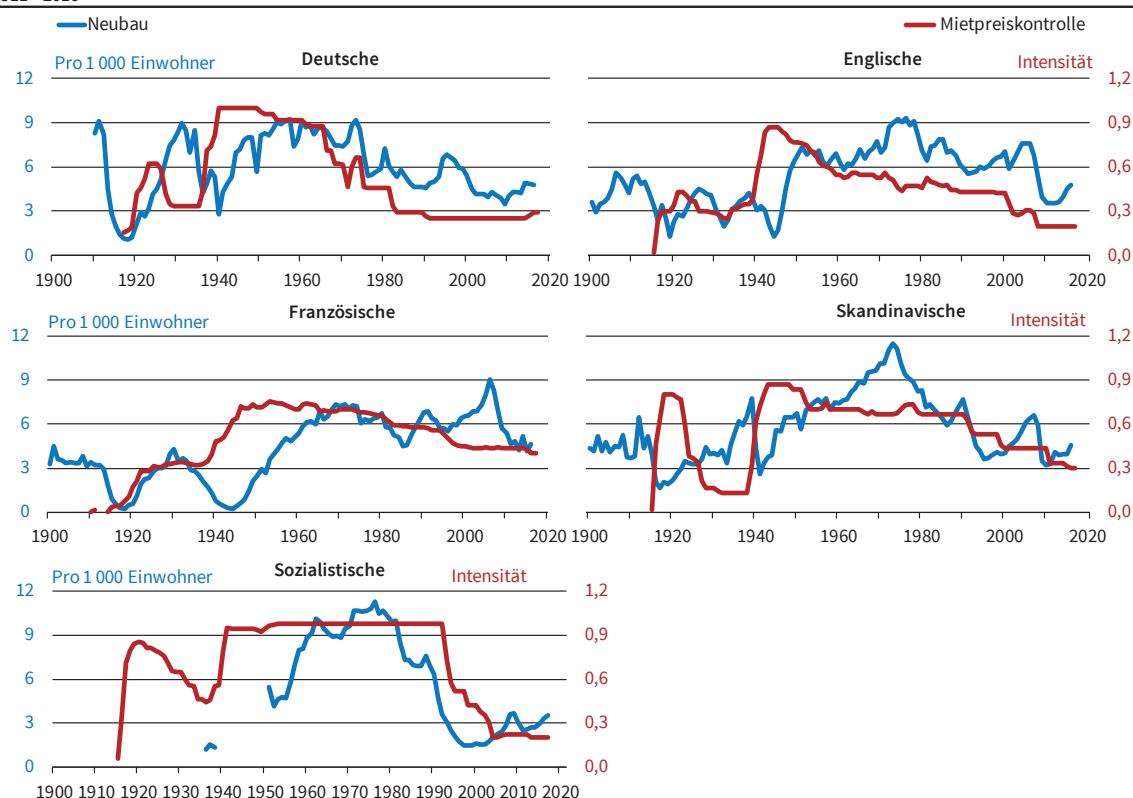
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 2

Mietregulierung in verschiedenen europäischen Rechtstraditionen

1911–2016



Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

men, nach ihnen aber auch wieder verschwanden bzw. in weichere Regulierungen übergingen. Der Kündigungsschutz hingegen hat sich eher kumulativ entwickelt. Ländervergleichend zeigt sich, dass angelsächsische Länder meist das niedrigste, sozialistische Länder das höchste Regulierungsniveau aufwiesen und deutschsprachige Länder dazwischen oszillieren.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Mietpreisregulierung und des Neubaus pro 1 000 Einwohner über Zeit für verschiedene Rechtsräume. Es fällt auf, dass im deutschen, aber auch sozialistischen Rechtsraum die höchste Bautätigkeit pro Bevölkerung kurz nach der striktesten Mietpreisregulierung eintrat, während sie in anderen Rechtsräumen erst eintrat, als Mieten bereits weniger reguliert waren. Die Zeitreihen legen noch keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen beiden Variablen dar: Hohe Bautätigkeit kann sowohl bei hohem als auch bei niedrigem Regulierungsniveau auftreten. Zudem fällt auf, dass auch bei gleich bleibender Mietpreisregulierung ganze Bauzyklen auftreten können.

MULTIVARIATE ANALYSE

Der Bauzyklus hängt natürlich noch von weiteren Faktoren als der Mietregulierung ab. Daher haben wir multivariat zusätzliche Kontrollvariablen hinzugezogen. Für die kleinere Stichprobe von 15 westli-

chen Industrieländern¹ ab frühestens 1901 können wir für die Bevölkerungswachstumsrate, die reale Wachstumsrate des BIP pro Kopf, den realen langfristigen Zinssatz, das Kaufpreis-Mietverhältnis und den Abhängigenquotienten kontrollieren. Für die größere Stichprobe von 33 Ländern² ab 1901 liegen nur allgemeine Kontrollvariablen wie die Bevölkerungswachstumsrate und die reale Wachstumsrate des BIP pro Kopf vor. All diese Daten sind auf Jahresbasis verfügbar, allerdings nicht gleichmäßig für alle Länder. Um die möglichen Auswirkungen der Wohnungsmarktregulierung auf die Bautätigkeit zu bestimmen, haben wir Panelmodelle mit jährlichen Veränderungen des natürlichen Logarithmus der pro 1 000 Einwohner fertiggestellten Wohnungen als abhängiger Variable geschätzt. Dabei werden fixe Effekte für Länder und Jahre verwendet. Für die Regulierungsvariablen werden jeweils Vorjahreswerte verwendet, um Endogenitätsprobleme zu vermeiden. Die Paneldatenmodelle werden für alle Länder zusammen und dann für einzelne Ländergruppen nach verschiedenen Rechtsräumen geschätzt. Es werden unterschiedliche Spezifika-

¹ Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und USA.

² Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Lettland, Litauen, Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Singapur, Slowakei, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine und USA.

tionen mit verschiedenen Kombinationen der Regulierungsvariablen benutzt.

In den Modellen mit kleiner Stichprobe finden wir einen statistisch signifikanten negativen Effekt der Mietpreisregulierung auf den Neubau für die Länder mit französischer und skandinavischer Rechts-tradition, hingegen sogar einen positiven Effekt für die Länder der deutschen Rechtstradition. Der Index des Kündigungsschutzes ist statistisch signifikant und negativ über alle Länder hinweg, und dies gilt besonders für die Länder der französischen und deutschen Rechtstradition. Für die Länder der englischen und skandinavischen Rechtstradition ist dieser Index hingegen insignifikant. Die Wohnraumlentkung hat immer ein negatives Vorzeichen und ist für die Länder der englischen, deutschen und skandinavischen Rechtstradition besonders statistisch signifikant.

In der großen Stichprobe ist die Mietpreis-kontrolle bei allen Ländern sowie bei denen der englischen und sozialistischen Rechtstradition nicht signifikant. Sie ist statistisch signifikant und negativ bei den Ländern mit französischer und skandinavischer Rechtstradition, während bei denen mit deutscher Tradition der entsprechende Koeffizient positiv ist. Kündigungsschutz ist nur bei zwei Ländergruppen signifikant: negativ bei der deutschen, positiv bei der skandinavischen. Ferner hat die Wohnraumlentkung einen statistisch signifikanten negativen Effekt bei allen Ländern sowie besonders bei den Ländern mit der deutschen und skandinavischen Rechtstradition.

INTERPRETATION

Der Zusammenhang von Mietregulierung und Bautätigkeit ist also mitunter nicht universal negativ. Er ist am ehesten und wie erwartet verbreitet für die Wohnraumlentkung und den Kündigungsschutz, für die Mietpreisregulierung aber ist er selten signifikant und hat zudem manchmal ein positives Vorzeichen. *Drei* historische Gründe könnten dies erklären. Ein erster Grund dafür könnte einfach darin liegen, dass sehr viele der Mietpreisregulierungen – aber nicht unbedingt Kündigungsschutz oder Wohnraumlentkung – immer schon den Neubau ausgenommen haben wie auch die zuletzt diskutierte deutsche Mietpreiskontrolle. In fast der Hälfte aller kodierten Mietpreisregulierungsjahre bestanden Ausnahmeregelungen in der Anwendung der Regulierung, und dies betraf neben Luxuswohnungen häufig Neubauten. Mietregulierungen führten daher in vielen Ländern zu einer Segmentierung des Marktes in Alt- und Neubauwohnungen und -mieten. Da der Altbestand mit fortschreitendem Neubau einen immer kleineren Anteil am gesamten Wohnungsbestand ausmacht, wurde der Anwendungsbereich und damit auch die Effektivität der Regulierung immer geringer, so dass es trotz Regulierung im Durchschnitt steigende Mieten geben konnte.

Aber selbst im Altbestand konnten in Zeiten der Mietregulierung noch sichere Renditen erzielt werden, wie eine Langzeitstudie Lyoneser Mietshäuser zwischen 1860 und 1968 zeigt (vgl. Bonneval und Robert 2013). Auch im Nachbarland jenseits des Rheins fielen Mieten ab 1914 unter strikte Mietregulierung, die in der Zwischenkriegszeit zwar durch ein Regime der nominellen Anpassung ersetzt wurde, aber auch ab 1948 weiterhin den Altbestand konservativ reguliert ließ. Alte Haussmann'sche Mietimmobilien waren dennoch eine sichere und renditebringende Anlage in Lyon, auch weil der Regulierungseffekt in die Kaufpreise eingepreist war und Einnahmen aus regulierten Mieten relativ zu diesen Preisen auskömmliche Renditen erzielten.

Die langfristige Renditeentwicklung von Wohnungsbauinvestitionen ist zuletzt für 15 Länder seit 1870 rekonstruiert worden (vgl. Jordà et al. 2017). Legt man diese globale Entwicklung über die der Mietregulierung der Abbildungen 1 und 2, stechen drei Tatsachen hervor: Erstens fielen Wohnungrenditen aus diversen Gründen bereits um 1900 herum, also schon deutlich vor dem Anfang der Miet- und Kündigungsschutzregulierung. Zweitens sind gerade auch die Nachkriegsphasen mit ihrem Übergang von harten zu weichen Mietregulierungen Zeiten steigender Renditen gewesen. Schließlich ist die Phase stärkerer Mietderegulierung im späteren 20. Jahrhundert nicht gleichbedeutend mit einem Steigen der Renditen, die zudem stärker von Kaufpreis- und Mietentwicklungen getrieben sind.

Ein zweiter Grund für nicht eindeutige Regulierungseffekte auf Neubau könnte darin liegen, dass die Mietpreisregulierung zu einer Abwanderung in den Käufermarkt geführt hat (vgl. Kholodilin et al. 2018). Dies ist an einer steigenden Eigenheimquote in Folge von Mietregulierung ablesbar. Anders ist zum Beispiel nicht zu erklären, dass die letzten Baubooms gerade in den südeuropäischen Ländern stattfanden, die historisch die stärksten Mietpreisregulierungen in Westeuropa hatten. Dies ist in einigen Ländern auch daran ablesbar, dass der Anteil der Einfamilienhausbauten – die in vielen Ländern dem Hauseigentum vorbehalten sind – positiv mit Mietregulierung assoziiert sind.

Schließlich entstanden Mietregulierungen historisch zusammen mit dem staatsgeförderten Wohnungsbau: Was der private Mietmarkt nicht mehr allein leisten konnte, sollten para-staatliche Bau-träger und staatliche Baukredite für private Miet- und Eigentumsbauherren in Europa leisten. Das Extrembeispiel dieser Regulierungskombination waren sozialistische Länder, in denen ein völlig regulierter Mietmarkt mit minimaler privater Bautätigkeit einherging. In diesen Ländern besteht daher oft ein positiver Zusammenhang von Regulierung und Bautätigkeit. Aber auch in westeuropäischen Ländern, insbesondere dem besonders kriegszerstörten urbanen Deutschland, bedeuteten die Phasen der stärksten Mietregulierung

lierungen nach den Weltkriegen ein hohes Engagement staatlicher Träger in der Bautätigkeit, staatlicher Bauförderung und staatlicher Wohnbaukredite.

Mietregulierung mag also auf das Segment für private Vermietung und ohne Staatsunterstützung gebauter, ihr ohne Ausnahme unterworfenen Neubauwohnungen einen negativen Einfluss haben, auch wenn dies statistisch in den meisten Ländern keine isolierbare Messgröße und daher schwerlich nachzuweisen ist. Nimmt man aber den globalen Neubau in Ländern, dann zeigt sich empirisch, dass dieser nicht so eindeutig negativ mit Mietregulierung assoziiert ist, wie häufig angenommen. Dies heißt aber auch, dass eine Deregulierung des privaten Mietmarktes nicht unbedingt eine schnelle Alternative zu aufwendigeren Programmen des sozialen Wohnungsbaus sein muss.

LITERATUR

Bonneval, L. und F. Robert. (2013), *L'immeuble de rapport. L'immobilier entre gestion et spéculation*. Presses Univ. de Rennes, Rennes.

Führer, K. Chr. (1995), »Managing Scarcity: The German Housing Shortage and the Controlled Economy 1914–1990«, *German History* 13(3), 326–355.

Glaeser, E. L. und E. F. P. Luttmer (2003), »The Misallocation of Housing Under Rent Control«, *American Economic Review* 93(4), 1027–1246.

Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick und A. M. Taylor (2017), »The Rate of Return on Everything«, 1870–2015, NBER Working Paper No. 24112.

Kholodilin, K. A. (2018), »Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulations«, DIW Discussion Papers 1727.

Kholodilin, K. A., S. Kohl, Y. Prozorova und J. Licheron (2018), »Social Policy or Crowding-out? Tenant Protection in Comparative Long-run Perspective«, HSE Working Paper Series: Economics, WP BRP 202/EC/2018, verfügbar unter: <https://wp.hse.ru/data/2018/10/31/1142925041/202EC2018.pdf>.

Krugmann, P. (2000), »Reckonings; A Rent Affair«, *New York Times*, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2000/06/07/opinion/reckonings-a-rent-affair.html>.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes und A. Shleifer (2008), »The Economic Consequences of Legal Origins«, *Journal of Economic Literature* 46(2), 285–332.

Weber, J. Ph. (2017), *The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis*, Universität Regensburg, Dissertation.

Nachtrag: Extremwetterlage und Dürreschäden: Sind staatliche Hilfen für die Landwirtschaft erforderlich?

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 20/2018 zu den Finanzhilfen bei Dürreschäden veröffentlicht wurden, stellt Julia Klöckner, Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, die Position der Bundesregierung vor.

*Julia Klöckner**

Wann Hilfen für unsere Bauern richtig sind

Die extreme Trockenheit war eines der beherrschenden Themen in diesem Sommer. Vor allem natürlich für die Landwirtschaft. In weiten Teilen Deutschlands konnten viele Bauern nur noch hilflos zuschauen, wie ihnen das Getreide auf den Feldern verdorrte. Weil das Gras nicht nachgewachsen ist, mussten die Vorräte für die Winterfütterung teilweise schon im Sommer an die Tiere gegeben werden. Weil die Böden zu trocken waren und noch immer sind, konnte die Herbstsaat in vielen Regionen bisher nicht erfolgen.

Ich habe in diesem Sommer angesichts dieser dramatischen Situation entschieden, dass unsere Landwirte, die wegen der dürrebedingten Ernteverluste in ihrer Existenz bedroht sind, Unterstützung erhalten. Nicht aus einem Bauchgefühl heraus, sondern auf der Grundlage von Zahlen, Daten und Fakten. Nicht mit der Gießkanne, sondern anhand von strengen Kriterien. Und nicht für alle, sondern nur für diejenigen, die in Not sind.

In dieser Situation haben viele gesagt, dass es doch auch für Landwirte ein unternehmerisches Risiko gibt. Wo ist der Unterschied, wurde gefragt, zwischen dem Biergartenbesitzer, der bei schlechtem Wetter keinen Umsatz macht, und dem Landwirt, der wegen der Trockenheit eine schlechte Ernte einfährt? Ich bin davon überzeugt: Es gibt ihn.

Natürlich gehören Landwirtschaft und Wetter zusammen. Ohne Regen, ohne Sonne, ohne Wind gäbe es keine Landwirtschaft. Deshalb gehören extreme Wetterereignisse grundsätzlich auch zum unternehmerischen Risiko landwirtschaftlicher Betriebe. Und Landwirte sind natürlich gehalten, ihre Betriebe so zu organisieren, dass sie gegen Risiken hinreichend

abgesichert sind. Und sie tun das auch, wo es möglich ist – schon im eigenen Interesse. Indem sie zum Beispiel für schlechte Zeiten vorsorgen und in wirtschaftlich guten Zeiten Reserven anlegen. Indem sie auf verschiedene wirtschaftliche Standbeine setzen, indem sie für bestimmte Risiken Versicherungen abschließen. Aber gerade für Dürreschäden gibt es kein wirtschaftlich vertretbares Versicherungsangebot!

Gleichzeitig, sind für Hilfen zum Ausgleich von Schäden bei außergewöhnlichen Witterungsereignissen grundsätzlich erst einmal die Länder zuständig. Der Bund kann in solchen Fällen nur ausnahmsweise und ergänzend helfen, wenn es sich um ein Ereignis von nationalem Ausmaß handelt.

Deshalb haben wir, also Bund und Länder gemeinsam, es uns bei der Entscheidung, ob die Landwirtschaft Dürrehilfen erhalten sollen, auch nicht einfach gemacht. Die Kosten der Dürrehilfe werden vom Bund und den Ländern zu gleichen Teilen getragen.

2018 – EIN JAHR DER EXTREME

Eines vorab: Das Jahr 2018 war kein gewöhnliches Jahr. Laut dem Deutschen Wetterdienst haben wir in diesem Jahr die bisher höchste Temperaturanomalie seit Beginn der Wetteraufzeichnung im Jahr 1881 erlebt. So war es zwischen April und August im Vergleich zum Durchschnitt früherer Jahre – gemeint ist der Zeitraum von 1960 bis 1991 – um 3,6 °C wärmer.

Das zentrale Problem war aber der fehlende Niederschlag: In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen war der Zeitraum von April bis August der niederschlagsärmste seit 1881! In Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen war es der zweittrockenste. In den laut Deutschem Wetterdienst (DWD) am stärksten betroffenen Bundesländern Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen fiel in den Sommermonaten nur die Hälfte der sonst üblichen Niederschlagsmengen. Gleichzeitig hätten die Pflanzen wegen der hohen Temperaturen aber mehr Wasser gebraucht.



Julia Klöckner

* Julia Klöckner ist Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft.

Der Deutsche Wetterdienst macht die extremen Auswirkungen der Dürre aber noch an einem weiteren Parameter fest: der Bodenfeuchte – auch hier mit eindrucksvollen Zahlen. Denn die Bodenfeuchte ist ein idealer Zeiger für den Wasserversorgungsgrad der Pflanzen. Ausgedrückt wird sie in Prozent nutzbarer Feldkapazität (Prozent nFK). Wenn die Bodenfeuchte unter 30% nFK sinkt, dann nimmt die Photosyntheseleistung und somit das Wachstum der Pflanze stark ab. Je länger die Pflanze in diesem Zustand bleibt, desto größer können die Schäden werden.

Für Winterweizen, die wichtigste Getreideart in Deutschland, wurden 2018 zwischen März und Juli neue Negativrekorde für die Zahl an Tagen erreicht, in denen die Bodenfeuchte unter 30% nFK lag. Der Mittelwert im gleichen Monatszeitraum 1991 bis 2017 betrug in Brandenburg 19 Tage. Im Jahr 2018 lag er dort bei 35 Tagen. Noch dramatischer war die Situation in Mecklenburg-Vorpommern – mit fast 44 anstelle von 15 Tagen.

Entsprechend niedrig ist die Ernte in vielen Bereichen ausgefallen: Die Getreideernte 2018 ist die kleinste seit 1994. Die Hektarerträge liegen im Mittel für ganz Deutschland um 16% unter dem dreijährigen Durchschnitt der Vorjahre. Die Bundesländer Schleswig-Holstein (-29%), Brandenburg (-26%) Mecklenburg-Vorpommern (-26%) und Sachsen-Anhalt (-25%) waren dabei am stärksten betroffen.

Auch die Kartoffelernte war nicht gut. Die Erträge liegen hier im Bundesmittel um rund 22% unter dem dreijährigen Durchschnitt; in den ostdeutschen Ländern generell um mehr als 30% unter dieser Marke. Die viehhaltenden Betriebe haben mit großen Ausfällen bei der Futtermittelversorgung zu kämpfen. Auf dem Grünland konnte oftmals nur ein Schnitt geerntet werden.

Daraus ergeben sich finanzielle Schäden von mehr als 3 Mrd. Euro. Allein in den Betrieben, die durch die Dürre existenzgefährdet sind, beträgt der Schaden nach Schätzungen der Länder rund 770 Mio. Euro.

Auf der Grundlage der Erntezahlen und der Schadensmeldungen der Länder, habe ich die Dürre dieses Jahres als außergewöhnliches Wetterereignis von nationalem Ausmaß eingestuft. Der Bund stellt dafür deshalb bis zu 170 Mio. Euro bereit, die Länder die gleich Summe, so dass insgesamt 340 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Für Betriebe, die in ihrer Existenz bedroht sind. Nach Schätzungen der Länder sind das rund 10 000 Betriebe.

STRENGE KRITERIEN FÜR DIE AUSZAHLUNG DER HILFEN

Was heißt »in der Existenz bedroht«? Das heißt, dass die Weiterbewirtschaftung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr nicht gewährleistet, also keine ausreichende Liquidität gegeben ist. Bei der Berechnung der Dürrehilfen werden sowohl die positiven Einkünfte als auch das kurzfristig zumutbar verwertbare Privatvermögen berücksichtigt. Dies gilt für jede Betriebsform,

unabhängig davon, ob es sich um eine juristische Person oder um Familienbetriebe im Haupt- oder im Nebenerwerb handelt. Die maximale Förderhöhe je Unternehmen ist auf 500 000 Euro begrenzt.

Bei der Prüfung der Dürrehilfen darf die Summe der Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen nicht mehr als 35% der Gesamteinkünfte betragen. Es werden maximal 50% der Schäden ausgeglichen. Damit beihilfeberechtigte Betriebe Hilfen erhalten, muss der Naturalertrag in der gesamten Bodenproduktion des Betriebes 2018 um mindestens 30% geringer sein als im Durchschnitt der vergangenen Jahre.

Strenge und klare Auflagen also, die wir den Betrieben gestellt haben. Aber nur so ist es der richtige Weg, denn es sind Steuergelder, über die wir hier reden.

Und vor diesem Hintergrund, aber auch auf der Grundlage der genannten Kriterien, ist es richtig, den Bauern zu helfen. Denn am Ende geht es nicht nur um sie, sondern um uns alle. Denn es ist in unser aller Interesse, dass in Deutschland eine Landwirtschaft erhalten bleibt, die nachhaltig wirtschaftet und für uns regionale Produkte erzeugt.

In der deutschen Landwirtschaft vollzieht sich aufgrund unterschiedlicher Faktoren seit längerer Zeit ein kontinuierlicher Strukturwandel. 1,5% oder 4 000 unserer Betriebe gehen jedes Jahr verloren. Ich befürchte, dass der Strukturwandel durch die Dürre und die bereits angesprochene Existenzgefährdung zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe diesen Prozess zusätzlich beschleunigen könnte. Das könnte dem Ziel der Bundesregierung zuwiderlaufen, eine multifunktional ausgerichtete, bäuerlich-unternehmerische, familiengeführte und regional verwurzelte Landwirtschaft zu unterstützen und die damit verbundene Entwicklung von ländlichen Regionen schädigen. Und für diese Art der Landwirtschaft haben wir im Koalitionsvertrag ein klares Bekenntnis abgelegt.

BESSERE ABSICHERUNG DURCH STEUERLICHE TARIFGLÄTTUNG

Hilfe aus Steuermitteln kann aber natürlich keine Dauerlösung sein. Deshalb müssen wir aus der Situation auch lernen, wir müssen uns einstellen auf häufigere Extremwettersituationen.

Viele haben im Sommer deshalb nach einer Versicherung gerufen, unterstützend finanziert durch staatliche Zuschüsse. Seitens des Bundes halte ich das für keine gute Lösung. Für die deutsche Landwirtschaft gibt es ein breites Angebot verschiedener privatwirtschaftlicher Versicherungen. Die Folgen von Dürre und Hochwasser lassen sich dagegen bisher nicht zu wirtschaftlich tragfähigen Kosten versichern, da das Risiko für die Versicherungswirtschaft in diesen Fällen nicht wirtschaftlich kalkulierbar ist.

Um die Bauern bei der Risikoabsicherung zu unterstützen, haben wir als Bundesregierung des-

halb eine dreijährige steuerliche Tarifglättung auf den Weg gebracht. Ziel ist, dass sich gute und nicht so gute Jahre bei der steuerlichen Gewinnermittlung über drei Jahre ausgleichen. So gibt es eine Absicherung gegen einzelne schlechte Jahre, ohne dass dafür zum richtigen Zeitpunkt Geld – das auch erstmal da sein muss – zurückgelegt werden muss.

Deshalb haben wir uns für die Tarifglättung entschieden und nicht für eine steuerliche Risikoprüfung. Denn sie hilft besser, Gewinnschwankungen steuerlich abzufedern – das haben auch die Berechnungen verschiedener Agrarökonomen gezeigt. Und sie kommt allen Betrieben zugute. Und was Versicherungen angeht: Die Länder haben heute über die zweite Säule bereits die Möglichkeit, sie zu fördern, wenn es denn ein Angebot gibt.

Neben den finanziellen Hilfeleistungen hat der Bund auch mit anderen Instrumenten reagiert. Um die Futtermittelversorgung der Tiere zu verbessern, habe ich eine Verordnung erlassen, die es den Ländern ausnahmsweise ermöglicht, Zwischenfrüchte auf ökologischen Vorrangflächen in den betroffenen Gebieten für die Futtermittelherstellung freizugeben, die ansonsten nicht genutzt werden könnten. Für die Wirksamkeit dieser Maßnahme bedarf es natürlich ausreichender Niederschläge.

WEITERE ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL NOTWENDIG

Wir müssen damit rechnen, dass künftig mehr Extremwittersituationen eintreten und uns auf sie einstellen. Für die Zukunft gilt es, die landwirtschaftlichen Betriebe robuster gegen Witterungsrisiken zu machen. Weder die Landwirtschaft noch die Politik werden künftig auf jede Extremwetterlage sofort passende Antworten haben.

Die Landwirtschaft ist aber bereits heute dabei, sich an den Klimawandel anzupassen und sich darauf einzustellen, dass die Witterungsextreme zunehmen werden. Aber hier muss die Landwirtschaft, müssen wir alle mehr tun als bisher.

Die Landwirte müssen das im Rahmen ihrer unternehmerischen Verantwortung tun, z.B. indem sie ihren Betrieb so organisieren, dass sie durch verschiedene Betriebszweige einen gewissen Risikoausgleich schaffen. Sie können ihre Produktionsweise so anpassen, dass Standortbedingungen besser berücksichtigt werden und geeignete Anbautechniken nutzen. Eine weite Fruchtfolge oder zumindest eine Anbaudiversifizierung wären weitere Möglichkeiten. Sie können Sorten anbauen, die widerstandsfähiger sind, gegen Schadorganismen ebenso wie gegen Hitze, Frost oder Trockenstress. Zur Schadensreduzierung bei vermehrter Trockenheit kann auch eine Beregnung beitragen, wenn sie wasserrechtlich genutzt werden kann.

Und die Politik? Dennoch stellen wir uns dieser großen Herausforderung. Der Koalitionsvertrag for-

dert eine Fortentwicklung der »Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel«. Mein Ministerium wird sich explizit dafür einsetzen, dass auch die Landwirtschaft zu dieser Anpassungsstrategie einen angemesseneren Beitrag leistet.

ZENTRALE ANSATZPUNKTE SIND DIE AUSGESTALTUNG DER GAP UND DIE FORSCHUNG

Auch mein Ministerium wird seinen Beitrag dazu leisten: Fragen des Klimaschutzes spielen auch bei den aktuellen Diskussionen über die EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020 eine große Rolle. So hat die Europäische Kommission zur Weiterentwicklung der GAP vorgeschlagen, eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung zu erreichen und die Direktzahlungen an die Einhaltung von ambitionierteren Umwelt- und Klimavorschriften zu binden. Dies ist ein mögliches Instrument, um die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zu fördern.

Gleichzeitig müssen und wollen wir stärker auf die Forschung setzen. Denn viele ertragswirksame Faktoren wie zum Beispiel steigende Ozonkonzentrationen und deren Zusammenhang mit Schädlingsbefall und Extremwetterereignissen sind noch weitgehend ungeklärt.

Für den Pflanzenbau brauchen wir angepasste und tolerante Sorten sowie Ertragsmodelle, die sowohl Schäden durch Extremwetterereignisse als auch durch Schaderreger vorbeugen, aber auch positive Faktoren und Interaktionen nutzen können. Wir brauchen wissenschaftliche Grundlagen, um zu entscheiden, wann der bestmögliche und effektivste Düngzeitpunkt ist, wie eine Bewässerung bestmöglich funktionieren kann oder wie Pflanzenschutz nachhaltiger werden kann. Hier wird auch die Digitalisierung helfen. Denn sie macht eine bessere Überwachung möglich, eine effizientere Bewässerung oder eine gezieltere Düngung.

Alle Klimaanpassungsmaßnahmen müssen gleichermaßen anhand ihrer Kosten und Nutzen aus ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Sicht bewertet werden. Insbesondere die Steigerung oder zumindest der konsequente Erhalt des Humusgehaltes in den landwirtschaftlichen Böden ist hierbei eine erfolgversprechende Maßnahme, die gleichermaßen zum Klimaschutz (Speicherung von Kohlenstoff) und zur Klimaanpassung beiträgt (Verbesserung der Wasserspeicherfähigkeit). Eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung kann langfristig sogar den Humusgehalt steigern und somit auch zu einer höheren Bodenfruchtbarkeit führen.

Bei vielen dieser Fragen ist die Ressortforschung meines Ministeriums bereits sehr aktiv. Im Rahmen eines zusätzlichen Forschungsprogramms zu Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der Landwirtschaft unterstützen wir in den kommenden Jahren mit rund 26 Mio. Euro Projekte, die an konkreten Lösungen für die Landwirte arbeiten.

Klar ist: Hilfen aus Steuermitteln können keine Dauerlösung sein. Finanzielle Hilfen für Landwirte, die unter den Folgen von Witterungsextremen leiden, waren bisher und müssen auch künftig die Ausnahme bleiben. Die extreme Trockenheit dieses Jahres ist eine solche Ausnahmesituation.

Clemens Fuest

Soziale Marktwirtschaft: Exportschlager oder Auslaufmodell?

Rede anlässlich der Preisverleihung »Impulsrede zur Sozialen Marktwirtschaft« an ifo-Präsident Clemens Fuest durch den Wirtschaftspolitischen Club Deutschland im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 11. September 2018.

1. AKTUELLE DEBATTE ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND

Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft stößt in Deutschland parteiübergreifend auf hohe Akzeptanz. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass die wirtschaftliche Erholung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg eng mit diesem wirtschaftspolitischen Konzept verbunden ist. Die breite Unterstützung für die Soziale Marktwirtschaft hat aber auch damit zu tun, dass der Begriff hinreichend vage ist. Befürworter staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft betonen, dass die Soziale Marktwirtschaft die ordnende Hand des Staates hervorhebt, Anhänger stärkerer Umverteilung stützen sich auf das »Soziale«. Kritiker derartiger Eingriffe dagegen erinnern daran, dass in der Sozialen Marktwirtschaft ökonomische Entscheidungen an Märkten getroffen werden und dass man nur verteilen kann, was zuvor erwirtschaftet wurde.

Welche Bedeutung hat die Soziale Marktwirtschaft für Deutschland und Europa heute? Kritiker der bestehenden Verhältnisse in Deutschland behaupten immer wieder, die Soziale Marktwirtschaft sei ein Auslaufmodell, sie existiere gar nicht mehr, jedenfalls nicht in Deutschland. Diese Kritik kommt von zwei Seiten. Die eine Seite behauptet, dass die wirtschaftliche Ungleichheit in Deutschland so zugenommen habe, dass man nicht mehr von einer Sozialen Marktwirtschaft sprechen könne.¹ Der Staat müsse dringend eingreifen, um Ungleichheit abzubauen. Die andere Seite vertritt dagegen die Auffassung, der Staat greife gerade im Bereich der Sozialpolitik bereits zu viel ein, die Soziale Marktwirtschaft sei auf das Soziale reduziert worden.²

¹ So zitiert etwa der *Tagesspiegel* am 14. März 2016 den DIW-Präsidenten Marcel Fratzscher mit der Aussage: »Die Soziale Marktwirtschaft ist tot.« (Jahberg 2016).

² Der Titel eines Kommentars von Ralf Dieter Brunowski in der *Welt* vom 31. August 2018 lautete schlicht: »Ludwig Erhard ist tot.« (Brunowski 2018) Gemeint ist, dass Ludwig Erhards Auffassungen über Wirtschaftspolitik und seine Warnungen vor einem Ausufer des Sozialstaats heute nicht mehr beachtet werden. Schuknecht

Diese Debatte wirft die Frage auf, ob das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzept der Sozialen Marktwirtschaft heute noch Relevanz hat. Das betrifft die herrschenden ökonomischen Zustände in Deutschland, die aktuelle Wirtschaftspolitik, letztlich aber auch die Frage, ob und wie die Politik in Deutschland dazu beitragen kann, dass die generell geteilten Ziele der Sozialen Marktwirtschaft angesichts aktueller Herausforderungen künftig weiterhin oder wieder erreicht werden können. Dazu gehören vor allem die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft, der wachsende Populismus, der sich unter anderem in Protektionismus niederschlägt, der Aufstieg Chinas und die Digitalisierung. Dazu später mehr.

2. WAS IST SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT?

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft geht zurück auf Alfred Müller-Armack, der dieses Konzept als wirtschaftspolitische Synthese aus den historischen Erfahrungen mit der Laissez-faire-Marktwirtschaft auf der einen und einer staatlich gelenkten Wirtschaft auf der anderen Seite betrachtete. »Wir sprechen von »Sozialer Marktwirtschaft«, um diese dritte wirtschaftspolitische Form zu kennzeichnen.« (Müller-Armack 1946/1990, S. 96) Müller-Armack spricht aber nicht von einer hybriden Wirtschaftsordnung, die Elemente der Lenkungswirtschaft und der Marktwirtschaft kombiniert. Er sieht allein die Marktwirtschaft als das tragende Gerüst dieser Wirtschaftsordnung. Aber es soll »eben keine sich selbst überlassene, liberale Marktwirtschaft, sondern eine bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft sein« (Müller-Armack 1946/1990, S. 96).

Diese Steuerung soll an zwei Punkten ansetzen: Das ist zum einen die Beschränkung von Marktmacht und der Schutz des Wettbewerbs im Interesse der

und Zemanek (2018) verweisen auf den kontinuierlichen Anstieg der Sozialausgaben in Deutschland und anderen Ländern und warnen davor, dass Sozialausgaben andere Staatsausgaben verdrängen. Sie bezeichnen dieses Phänomen als »Soziale Dominanz«.

Konsumenten und zum anderen der soziale Ausgleich. Soweit dieser soziale Ausgleich mit staatlichen Interventionen umgesetzt wird, sollen diese allerdings »marktgerecht« sein. Im Abschnitt 4 dieses Beitrags wird näher diskutiert, was damit gemeint ist.

In der praktischen Wirtschaftspolitik ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft vor allem mit dem Namen Ludwig Erhards verbunden. Die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, das »Wirtschaftswunder«, hat der Idee der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland zu großer Popularität verholfen. Erhard selbst hat immer wieder betont, dass es weniger die sozialpolitischen Eingriffe seien, sondern die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft und die Wirkung des Wettbewerbs, die dafür sorgen, dass Wohlstand für breite Bevölkerungsschichten entsteht. In seinem Buch »Wohlstand für Alle« formulierte er das so:

»Der Begriff »soziale Marktwirtschaft« hat heute, und nicht einmal nur in Deutschland, Allgemeingültigkeit erlangt. Selbst die Gegner meiner Wirtschaftspolitik versperren sich dieser Formulierung nicht mehr. Eine Wirtschaftspolitik darf sich aber nur dann sozial nennen, wenn sie den wirtschaftlichen Fortschritt, die höhere Leistungsergiebigkeit und die steigende Produktivität dem Verbraucher schlechthin zugute kommen läßt.« (Erhard 1957, S. 159)

Der von Ludwig Erhard beschriebene Konsens darüber, dass die Soziale Marktwirtschaft für Deutschland das richtige Wirtschaftssystem darstellt, besteht bis heute. Umstritten ist allerdings, ob die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland heute noch das einlösen, was der Begriff verspricht: Wohlstand, soziale Sicherheit und Teilhabe für breite Bevölkerungsschichten zu gewährleisten.

Abbildung 1 gibt einen Überblick darüber, wie die Bevölkerung die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft im Hinblick auf das »Soziale« einschätzt, differenziert nach West- und Ostdeutschland. Es zeigt sich, dass die vorherrschenden Auffassungen über den Zustand der Sozialen Marktwirtschaft in der Bevölkerung nicht konstant sind. Bis in die Mitte der 2000er Jahre wuchs sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland die Skepsis. Im Jahr 2006 war in beiden Landesteilen eine Mehrheit der Bevölkerung der Meinung, dass die Marktwirtschaft in Deutschland nicht wirklich sozial sei, wobei die Kritik in Ostdeutschland größer war als die im Westen. Es ist sicherlich kein Zufall, dass dieser Zeitpunkt mit dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in Deutschland zusammenfällt. Seitdem hat sich mit der Arbeitsmarktlage auch die Einschätzung des Wirtschaftssystems in Deutschland verändert. Heute ist die Mehrheit der Bevölkerung der Meinung, dass die wirtschaftliche und soziale Situation in Deutschland die Bezeichnung Soziale Marktwirtschaft verdient.

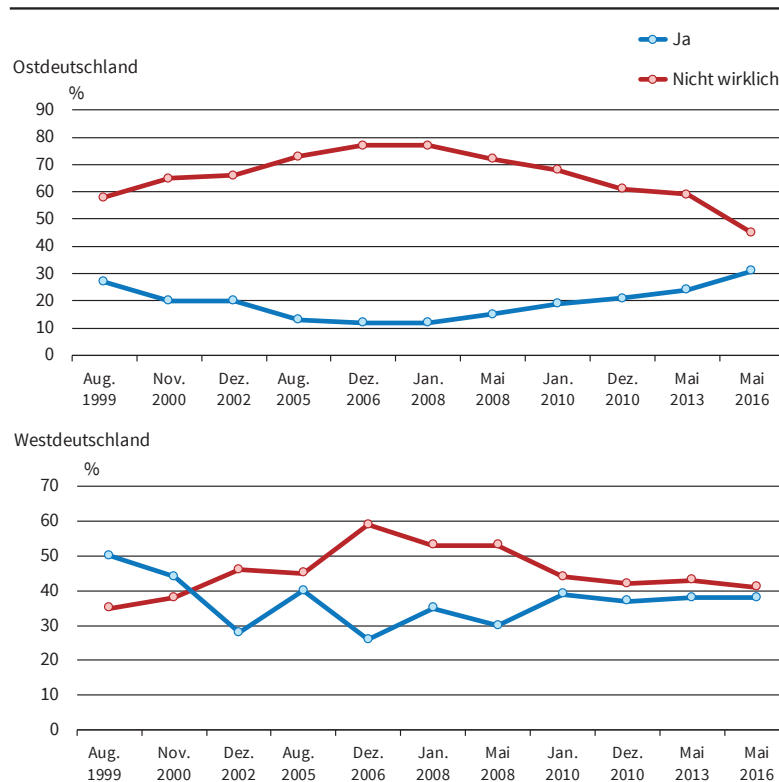
die Bezeichnung Soziale Marktwirtschaft verdient.

Einschätzungen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage, wie sie sich in Umfragen zeigen, sind nicht immer kompatibel mit ökonomischen Fakten. Im folgenden Abschnitt werden einige ökonomische Fakten und Indikatoren zur Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft dargestellt und diskutiert.

Abb. 1

Einschätzung zur Sozialen Marktwirtschaft

Frage: Würden Sie sagen, wir haben bei uns eine Soziale Marktwirtschaft, oder ist unsere Marktwirtschaft nicht wirklich sozial?



Die Befragungsergebnisse bis Mai 2008 sind in den "Allensbacher Jahrbüchern der Demoskopie" veröffentlicht; die neueren Daten wurden vom Institut freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt.

Quelle: Hampe (2018), Institut für Demoskopie Allensbach, Befragungen im Zeitraum 1999–2016.

© ifo Institut

3. SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND: FAKTEN UND INDIKATOREN ZU MARKTMACHT UND UNGLEICHHEIT

Die eingangs erwähnte These, die Soziale Marktwirtschaft habe in Deutschland keinen Bestand mehr, ist sicherlich weniger als eine präzise und empirisch belegbare Aussage über die herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse zu verstehen, sondern eher als Versuch, für Themen wie Beschränkungen des Wettbewerbs, Ungleichheit und nicht

marktkonforme wirtschaftspolitische Interventionen Aufmerksamkeit zu erlangen. Dennoch ist es wichtig, diese Thesen zu präzisieren und sie anhand empirischer Fakten zu diskutieren. Die Breite des Themas und der beschränkte Platz in diesem Beitrag bedingen es, dass dies hier nur recht cursorisch, aber hoffentlich trotzdem erhellend geschieht.

3.1. Wettbewerb: Bedroht wachsende Marktmacht die Soziale Marktwirtschaft?

Die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs ist in einer Marktwirtschaft von grundlegender Bedeutung. Der Wettbewerb sorgt dafür, dass das Gewinnstreben des Einzelnen letztlich zu gesamtgesellschaftlich erwünschten Ergebnissen führt, vor allem dazu, dass die Verbraucher von wachsender Produktivität profitieren.³ Monopole und Kartelle schwächen meistens die wirtschaftliche Effizienz und untergraben die breite Teilhabe am Wohlstand.⁴ Die Internationalisierung der Wirtschaft und sinkende Kosten für Kommunikation und den Transport von Gütern sollten eigentlich dafür sorgen, dass der marktwirtschaftliche Wettbewerb zunimmt. Das ist jedoch nicht überall der Fall. Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Wirtschaft und der wachsenden Bedeutung geistigen Eigentums für die Wertschöpfung nehmen Größenvorteile und Netzwerkeffekte zu. Die von Algorithmen gestützte Preisgestaltung steht im Verdacht, den Wettbewerb zu beschränken (vgl. hierzu etwa Monopolkommission 2018, S. 68 ff.).

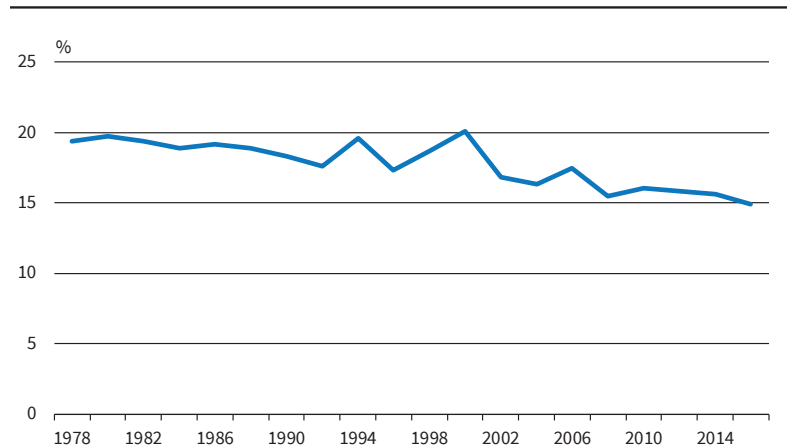
Aktuelle Untersuchungen für die USA kommen zu dem Ergebnis, dass die Intensität des Wettbewerbs in vielen Märkten in den letzten

Jahren abgenommen hat. Diese Entwicklung treibt die Preise in die Höhe, erhöht die Einkommensungleichheit und ist für schleppende Investitionen und sinkendes Produktivitätswachstum mitverantwortlich (vgl. Gutiérrez und Philippon 2016; 2017; Gutiérrez (2017); Autor et al. 2017). Diese Ergebnisse sind allerdings nicht ohne weiteres auf Europa übertragbar. Wie ist die Entwicklung beispielsweise in Deutschland?

Es gibt verschiedene Indikatoren für die Intensität des Wettbewerbs. Es ist naheliegend, mit dem Ausmaß an Unternehmenskonzentration, also dem Anteil der größten Unternehmen am Gesamtmarkt, zu beginnen. Abbildung 2 illustriert den Wertschöpfungsanteil der 100 größten Unternehmen in Deutschland an der gesamten Wertschöpfung. Dabei zeigt sich kein Anstieg, eher ein fallender Trend.

Abbildung 3 betrachtet das Gewicht der größten Unternehmen in den wichtigsten Branchen in Deutschland. Im Kreditgewerbe zeigt sich ein deutlicher Trend zu mehr Konzentration. In den anderen Branchen weist hingegen das Gewicht der größ-

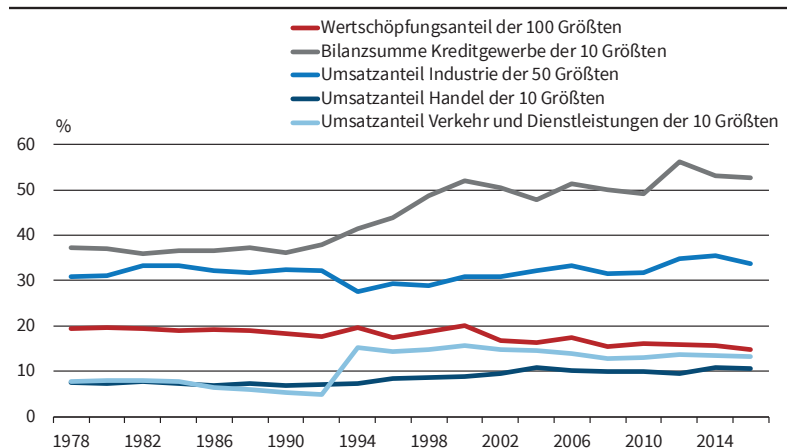
Abb. 2
Wertschöpfungsanteil der 100 größten Unternehmen in Deutschland
1978–2016



Quelle: Monopolkommission (2018).

© ifo Institut

Abb. 3
Konzentration in Deutschland nach Branchen
1978–2016



Quelle: Monopolkommission (2018).

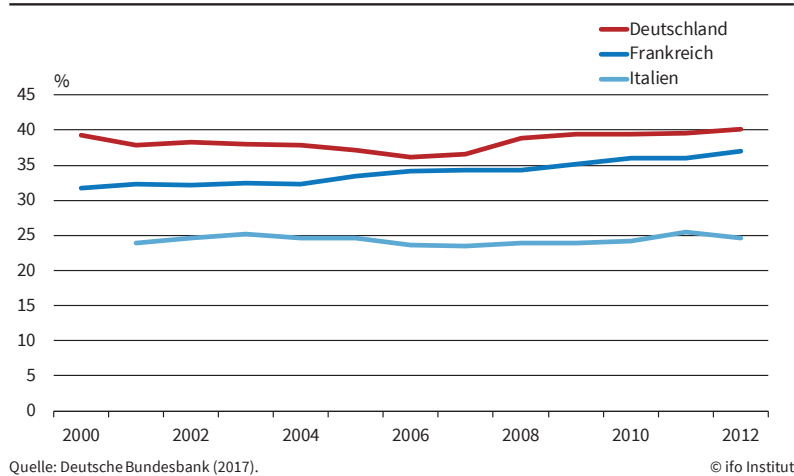
© ifo Institut

³ Das ist selbstverständlich keine spezifische Erkenntnis der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft, sondern eine grundlegende Einsicht der Wirtschaftstheorie, die auch in der modernen Wohlfahrtsökonomik fest etabliert ist (vgl. hierzu etwa Harberger 1954).

⁴ Adam Smith (1776/2007) hat seine Kritik an Kartellen so formuliert: »People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices« (ebenda, Book I, Chapter 10, S.105 f.). Während diese Passage von zitiert wird, ist weniger bekannt, dass Smith pessimistisch war, was Möglichkeiten der Politik angeht, Kartelle zu verhindern. An gleicher Stelle schreibt er: »It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law which... would be consistent with liberty and justice... But... the law... ought to do nothing to facilitate such assemblies...« (ebenda).

Abb. 4

Marktanteil der zehn größten Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe
 Arithmetischer Mittelwert der Angaben für 22 Sektoren im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes



ten Unternehmen eine erstaunliche Stabilität auf. Von einem Trend hin zu allgemein wachsender Konzentration kann man angesichts dieser Zahlen nicht sprechen.

Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich? Abbildung 4 vergleicht die Marktanteile der zehn größten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes für Deutschland, Frankreich und Italien. Dass die zehn größten deutschen Firmen einen Marktanteil von 40% erreichen, ist bemerkenswert. Hier wird aber auch deutlich, dass die genaue Abgrenzung der Branche und des betrachteten Marktes eine wichtige Rolle spielen. Entscheidend ist, dass in keinem der drei Länder ein Trend zu wachsender Konzentration vorliegt.

Unternehmensgrößen allein haben allerdings eine begrenzte Aussagekraft über die herrschende Wettbewerbsintensität. Denn für die Nutzung von Größenvorteilen ist es unerlässlich, große Unternehmen zu haben. Den Interessen der Verbraucher ist nicht gedient, wenn eine Zersplitterung der Unternehmen zwar die Marktmacht in engen Grenzen hält, aber ineffizient hohe Produktionskosten verursacht. Entscheidend ist, dass sich die Preise nicht allzu weit von den Produktionskosten entfernen. Hohe und wachsende Aufschläge auf Grenzkosten können ein Zeichen für abnehmenden Wettbewerb sein.⁵

Abbildung 5 illustriert Schätzungen der Deutschen Bundesbank zur Entwicklung

⁵ Es ist allerdings auch denkbar, dass solche Entwicklungen durch Veränderungen in den Kostenstrukturen in Richtung höherer Fixkosten und sinkender variabler Kosten entstehen.

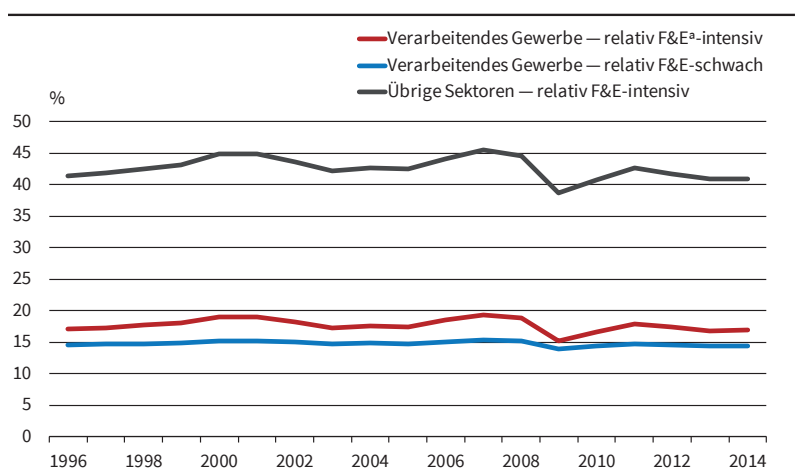
der Grenzkostenaufschläge im Zeitraum von 1996 bis 2014 für verschiedene Unternehmestypen. Wie man erwarten würde, sind die Differenzen zwischen Preisen und Grenzkosten in Unternehmen mit hohem Aufwand für Forschung und Entwicklung und daher hohen Fixkosten größer als bei Unternehmen mit niedrigeren Fixkosten. Ein allgemeiner Trend zu wachsenden Preisaufschlägen ist aber auch hier nicht sichtbar. In den letzten Jahren hat sich das Bild allerdings verändert. So weist die Monopolkommission (2018, S. 90 und 167 f.) darauf

hin, dass die Preisaufschläge in Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2015 einen wachsenden Trend aufwiesen. Das geht einher mit steigenden Gewinnmargen. Ob sich diese Entwicklung fortsetzt und auf eine signifikante Veränderung in der Wettbewerbssituation hinweist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

Insgesamt legen die hier betrachteten Indikatoren die Schlussfolgerung nahe, dass von einem Verfall des Wettbewerbs zu Lasten der Konsumenten zumindest in den letzten zwei Jahrzehnten in Deutschland wenig zu sehen ist. Es gibt allerdings keine Garantie dafür, dass das so bleibt. Die Wettbewerbspolitik sollte aktuellen Hinweisen auf wachsende Preis-Grenzkosten-Margen sowie Gewinnmargen nachgehen und die weitere Entwicklung im Blick behalten. Außerdem wird vielfach befürchtet, dass Unternehmen mit digitalen und plattformbasierten Geschäftsmodellen an Marktmacht gewinnen und den Wettbewerb einschränken könnten. Diese Entwicklungen werden

Abb. 5

Preisaufschläge auf Grenzkosten



^a Forschung- und Entwicklung.
 Quelle: Deutsche Bundesbank (2017). © ifo Institut

die Wettbewerbspolitik in den kommenden Jahren intensiv beschäftigen. Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass Marktmacht auch in der Sozialen Marktwirtschaft nicht in allen Fällen als schädlich betrachtet werden sollte. Innovationen führen notwendigerweise zu Marktmacht, und diese ist notwendig, um Anreize für Innovationen zu setzen.⁶ Schädlich wird Marktmacht erst, wenn sie sich verfestigt und Innovationen, Produktivitätswachstum und Beschäftigung beeinträchtigt.

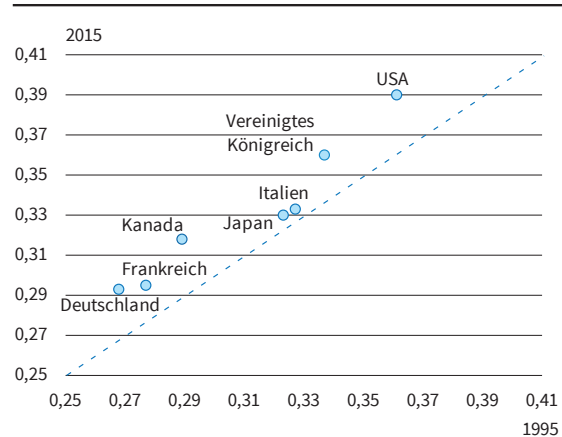
3.2. Ungleichheit: Ist die Soziale Marktwirtschaft nicht mehr »sozial«?

Probleme wachsender Ungleichheit von Einkommen und Vermögen haben in den letzten Jahren in der öffentlichen Debatte wachsende Aufmerksamkeit erhalten.⁷ Über die Frage, welches Ausmaß an Ungleichheit mit dem Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar ist, kann man ebenso unterschiedlicher Auffassung sein wie über die Frage, ob es sich dabei um Ungleichheit bei Einkommen, Vermögen oder anderen Größen handelt, ob es sich um Ergebnis- oder Chancengleichheit dreht oder ob die Soziale Marktwirtschaft an Ungleichheit zu messen ist bzw. daran, was gegen Ungleichheit getan wird. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Einkommens- und Vermögensungleichheit, auf staatliche Umverteilungsaktivitäten und auf den Aspekt der Chancengleichheit. Außerdem werfen wir einen Blick auf die wirtschaftliche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland und die Entwicklung der Ungleichheit unter den Regionen in ganz Deutschland.

Der wohl am häufigsten verwendete Indikator für wirtschaftliche Ungleichheit ist der Gini-Koeffizient⁸ der verfügbaren Einkommen. Hier geht es um das, was die Menschen nach Steuern, Abgaben und Transfers an Einkommen erhalten und für Konsum oder Sparen verwenden können. Abbildung 6 vergleicht die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen für die G-7-Staaten für die Jahre 1995 (horizontale Achse) und 2015 (vertikale Achse). Hier werden die G-7-Staaten betrachtet, weil diese Länder, was ihre Größe und ihren Entwicklungsstand angeht, gut mit Deutschland vergleichbar sind. Das sollte nicht darüber hin-

Abb. 6

Gini-Koeffizienten der verfügbaren Einkommen der G-7-Staaten im Jahr 1995 und 2015



Quelle: OECD (2018).

© ifo Institut

wegtäuschen, dass sich bei der Betrachtung anderer Ländergruppen ein anderes Bild ergeben kann.⁹

Wie hat sich die Einkommensungleichheit unter den G-7-Staaten entwickelt, und wie unterscheiden sich die Länder untereinander? Erstens zeigt sich, dass alle Länder oberhalb der Winkelhalbierenden liegen. In allen G-7-Staaten hat die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen zwischen 1995 und 2015 zugenommen. Zweitens ist die Einkommensungleichheit in Deutschland niedriger als in allen anderen G-7-Staaten. Das war 1995 der Fall und ist es heute immer noch. Überhaupt ist es bemerkenswert, dass sich die Rangfolge der Ungleichheit innerhalb der betrachteten Ländergruppe in den letzten zwei Jahrzehnten nicht verändert hat.

Was unternimmt der Staat, um die Einkommensungleichheit, die sich am Markt ergibt, abzubauen? Ein einfacher Indikator dafür ist die Differenz zwischen dem Gini-Koeffizienten der Markteinkommen, also der Einkommen vor Steuern und Transfers, und dem Gini-Koeffizienten der verfügbaren Einkommen. Abbildung 7 illustriert diese Differenz für die G-7-Staaten im Jahr 2015.

Nach diesem Indikator ist die staatliche Einkommensumverteilung unter den G-7-Staaten in Frankreich am stärksten ausgebaut, gefolgt von Deutschland. Ob man ein hohes Maß an Umverteilung für ein gutes oder schlechtes Zeichen hält, ist eine Frage der Perspektive. Auf der einen Seite kann man kritisieren, dass ein hohes Maß an Umverteilung eine hohe Einkommensungleichheit vor Steuern und Transfers reflektiert, auf der anderen Seite ist es lobenswert, dass staatliche Eingriffe die Ungleichheit stark reduzieren. Jedoch ist dies, sollte man befürchten, dass Steuern und Transfers Leistungsanreize hemmen, natürlich auch kritisch zu sehen.

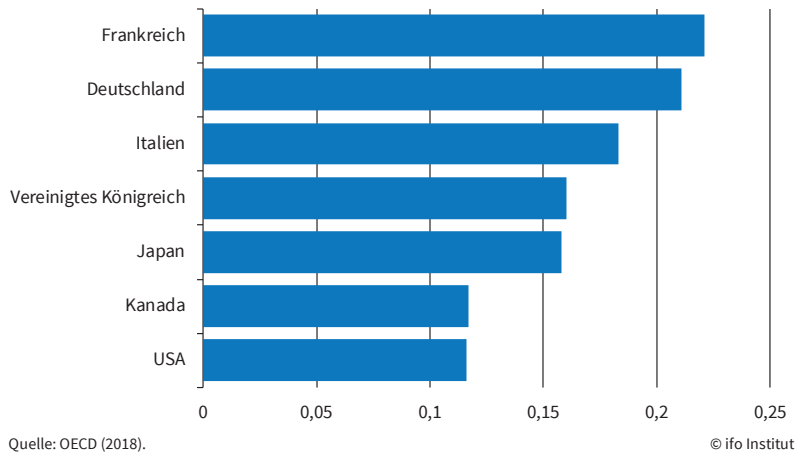
⁹ Beispielsweise würde sich bei einem Vergleich Deutschlands mit den skandinavischen Staaten zeigen, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland höher ist.

⁶ Das Phänomen der Pioniergewinne und die Erosion dieser Gewinne durch Wettbewerb hat bereits Adam Smith (1776/2007) beschrieben: »The establishment of any new manufacture... is always a speculation... if the project succeeds [the profits - Anm. d. Verf.] are commonly at first very high... When the trade becomes well known... competition reduces them to the level of other trades.« (ebenda, Book I, Chapter 10, S. 94 f.).

⁷ Eine große Rolle dabei hat das Buch von Thomas Piketty (2014) gespielt, das wachsende Ungleichheit vor allem in den USA hervorhebt und die (sehr umstrittene) Prognose wagt, dass die Ungleichheit weiter wachsen wird, weil die Verzinsung von Kapital vor allem bei großen Vermögen seines Erachtens systematisch höher ist als das Wachstum der Arbeitseinkommen, von denen der größte Teil der Bevölkerung lebt.

⁸ Der Gini-Koeffizient kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei ein Wert von 0 maximale Gleichheit und ein Wert von 1 maximale Ungleichheit bedeutet.

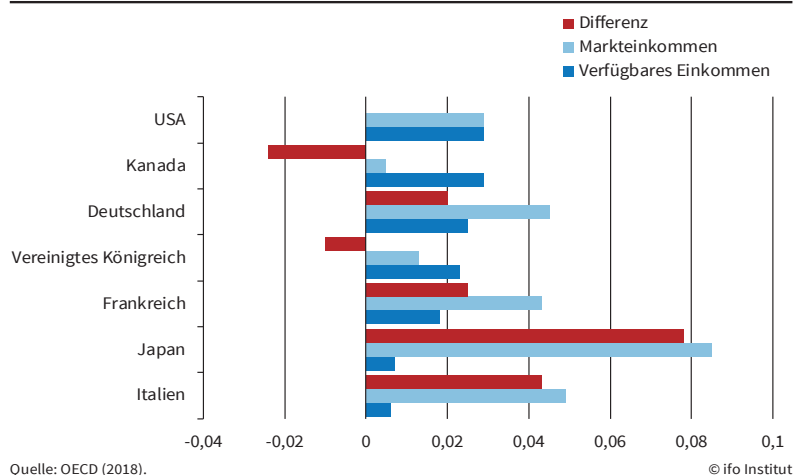
Abb. 7
Differenz der Gini-Koeffizienten zwischen Markteinkommen und verfügbarem Einkommen der G-7-Staaten im Jahr 2015



Quelle: OECD (2018).

© ifo Institut

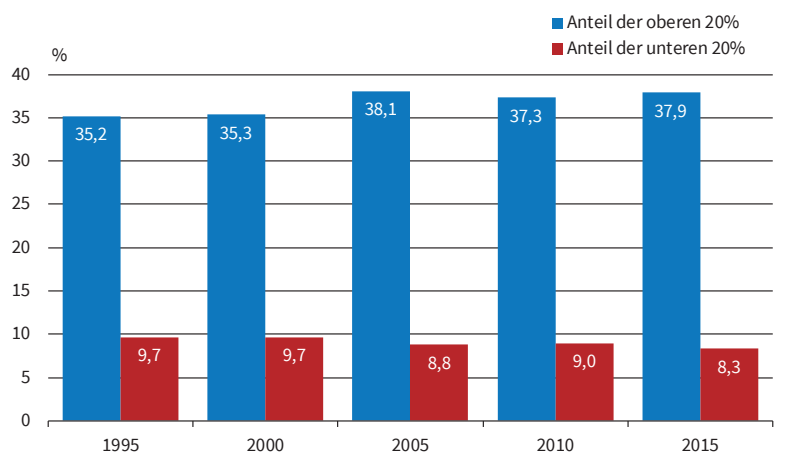
Abb. 8
Veränderung der Gini-Koeffizienten der G-7-Staaten im Jahr 2015 gegenüber 1995



Quelle: OECD (2018).

© ifo Institut

Abb. 9
Verteilung der jährlichen Nettoäquivalenzeinkommen^a



^a Mit Berücksichtigung selbstgenutzten Wohneigentums.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017).

© ifo Institut

Es ist aufschlussreich, die Veränderung in der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, der Markteinkommen und der Differenz aus beiden zwischen 1995 und 2015 zu betrachten (vgl. Abb. 8). Von der Sozialen Marktwirtschaft kann man erwarten, dass sie bei wachsender Ungleichheit der Markteinkommen einen Teil dieser wachsenden Ungleichheit abfedert, so dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen weniger stark zunimmt. Abbildung 8 zeigt, dass genau das in Deutschland passiert ist.

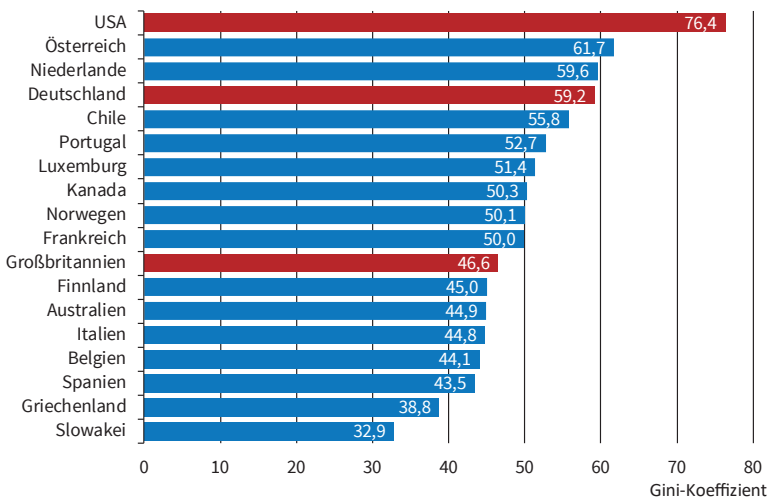
Das gilt jedoch nicht für alle G-7-Staaten. In den USA entspricht der Anstieg der Markteinkommensungleichheit dem Anstieg der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, gemessen am absoluten Anstieg des Gini-Koeffizienten. Das staatliche Steuer- und Transfersystem hat hier nichts abgedämpft. In Kanada und im Vereinigten Königreich ist die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen sogar stärker angestiegen als die Ungleichheit der Markteinkommen. Der Umverteilungsstaat hat sich hier deutlich zurückgezogen.

Diese Zahlen sprechen dafür, dass der Sozialstaat in Deutschland größer ist und mehr umverteilt als in anderen vergleichbaren Ländern, und dass er sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch besser behauptet hat.

All dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland vor allem in den Jahren zwischen 1995 und 2005 zugenommen hat. Das wird auch deutlich, wenn man die Ränder der Einkommensverteilung betrachtet. Abbildung 9 zeigt, wie sich der Anteil der oberen und der unteren 20% der Bevölkerung am gesamten Nettoeinkommen entwickelt hat. Die kalkulatorische Miete aus selbst

Abb. 10

Vermögensungleichheit
2010



Quelle: OECD.

© ifo Institut

genutztem Wohneigentum wird hier den Einkommen hinzugerechnet.

Es zeigt sich, dass der Anteil der oberen 20% im Jahr 2005 ein Maximum erreicht und seitdem ungefähr stabil ist. Der Einkommensanteil der unteren 20% sinkt dagegen und war 2015 noch einmal etwas niedriger als im Jahr 2005. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Deutschland in diesem Zeitraum eine erhebliche Zuwanderung zu verzeichnen hatte. Die meisten der Zuwanderer befinden sich in den unteren Einkommensbereichen. Das ist einer von mehreren Gründen dafür, dass es sich bei den unteren 20% des Jahres 1995 nicht um den gleichen Personenkreis handelt wie im Jahr 2015.

Wie verhält es sich mit der Vermögensungleichheit? Hier ist die Datenverfügbarkeit schlechter als bei den Einkommen. Daten zur Vermögensverteilung beruhen wie Daten zur Einkommensverteilung in der Regel auf Umfragen. Dabei sind falsche oder unvollständige Angaben beim Vermögen häufiger als beim Einkommen. Das liegt unter anderem daran, dass für viele Vermögensgegenstände keine Marktwerte verfügbar sind und bestimmte Vermögen, beispielsweise Renten- und Pensionsansprüche, nicht erfasst werden. Nach den verfügbaren Daten sind die Durchschnittsvermögen in Deutschland im internationalen Vergleich eher gering und sehr ungleich verteilt, wie Abbildung 10 illustriert.

Bislang haben wir uns auf Momentaufnahmen der Einkommens- und Vermögensver-

teilung und damit auf so etwas wie Ergebnisungleichheit konzentriert. In der Debatte über Ungleichheit spielt aber der Aspekt der Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit eine zentrale Rolle. Chancengleichheit ist deutlich schwerer zu messen als Ergebnisgleichheit. Es gibt sehr unterschiedliche Konzepte zur Messung von Chancengleichheit. Abbildung 11 zeigt, wie sich die Chancengleichheit, gemessen an »Inequality of Opportunity«, in Deutschland entwickelt hat. Dieser Indikator gibt an, welcher Anteil der vorliegenden Einkommensungleichheit auf andere Faktoren – sog. Umstandsvariablen wie

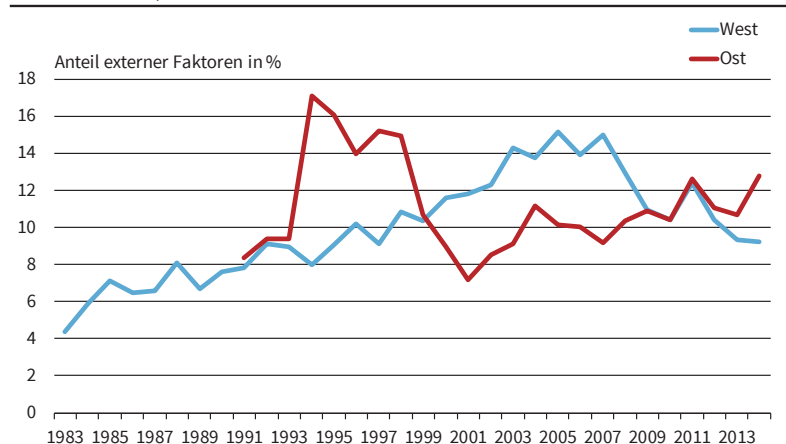
beispielsweise Ausbildungsstand der Eltern, Körpergröße oder den Wohnort zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung (Ost oder West) – zurückzuführen ist. Je stärker die bestehende wirtschaftliche Ungleichheit durch diese Faktoren bestimmt wird, desto geringer ist die Chancengleichheit.

Es zeigt sich, dass in Westdeutschland die Chancengleichheit bis Mitte der 2000er Jahre zugenommen hat und seitdem wieder sinkt. Hier spielt, wie im Fall der Einkommensungleichheit, die Arbeitsmarktentwicklung eine wichtige Rolle. In Ostdeutschland hat der Aufholprozess der Wirtschaft in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren auch die gemessene Chancengleichheit reduziert. Seitdem ist kein klarer Abwärts- oder Aufwärtstrend erkennbar.

Um ein angemessenes Bild der Chancengleichheit zu gewinnen, sollte man weitere Indikatoren heranziehen, darunter die Jugendarbeitslosigkeit

Abb. 11

Chancengleichheit in verfügbaren Haushaltseinkommen in West- und Ostdeutschland, 1983–2014

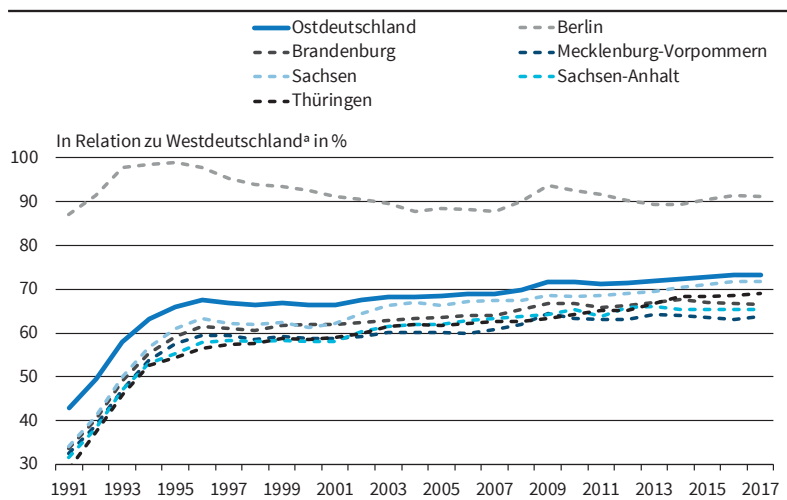


Quelle: Peichl et al. (2017).

© ifo Institut

Abb. 12

Entwicklung des BIP pro Kopf



*Ohne Berlin.

Quelle: VGRdL (2018).

© ifo Institut

und die Aufstiegschancen, die das Schulsystem bieten. Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ist im internationalen Vergleich gering (vgl. Eurostat 2018), was unter anderem auf das System der dualen Ausbildung zurückzuführen ist. Es bietet Menschen aus allen sozialen Schichten berufliche Chancen. Das deutsche Schulsystem gilt im internationalen Vergleich hingegen als weniger »durchlässig«. Der Schulerfolg hängt mehr als in vielen anderen Ländern vom Elternhaus ab. Über Reformen in diesem Bereich wird in Deutschland seit Jahren diskutiert, mit begrenztem Erfolg (vgl. dazu etwa Schütz und Wößmann 2005).

Abschließend soll ein anderer Aspekt der Einkommensverteilung betrachtet werden: die Entwicklung regionaler Einkommensdisparitäten. In Deutschland wird dieser Aspekt vorrangig mit Blick auf die wirtschaftliche Konvergenz zwischen Ost und West diskutiert. Abbildung 12 illustriert den wirtschaftlichen Aufholprozess der ostdeutschen Bundesländer gegenüber dem Westen. Dieser Aufholprozess verlief in den Jahren direkt nach der deutschen Wiedervereinigung zügig. Um das Jahr 2000 herum hat sich der Aufholprozess verlangsamt. Seitdem verkleinert sich die Lücke in der Wirtschaftskraft zwischen Ost und West nur noch sehr langsam.

Regionale Disparitäten sind allerdings nicht nur ein Thema, das im Kontext des deutschen Wiedervereinigungsprozesses diskutiert wird. Auch in Westdeutschland existieren erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen.

Die Auffassung ist weit verbreitet, dass sich die deutschen Regionen zunehmend unterschiedlich entwickeln und Ballungszentren boomen, während ländliche Regionen immer mehr abgehängt werden. Das entspricht nicht der Realität. Es gibt durchaus Regionen, die sich seit vielen Jahren wirtschaftlich erheblich schlechter entwickeln als der Durchschnitt, aber insgesamt gehen zumindest die am Pro-Kopf-Einkommen gemessenen regionalen Disparitäten zurück, wie Abbildung 13 illustriert. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Betrachtung des Pro-Kopf-Einkommens divergente Entwicklungen

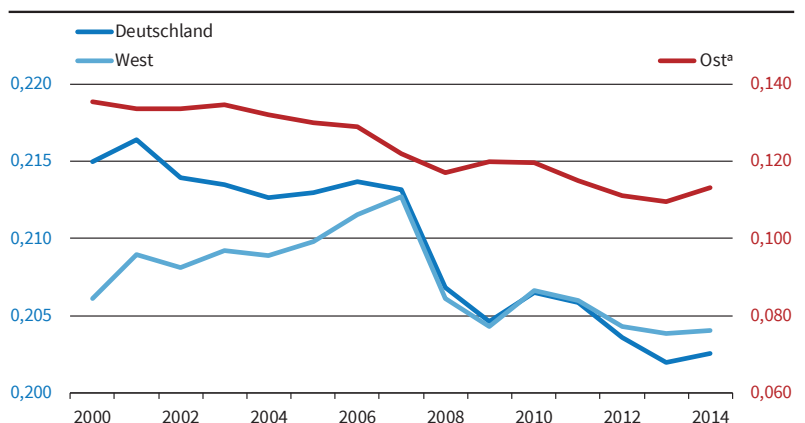
insofern unterzeichnet, als Wanderungsbewegungen zu einem Anwachsen der Bevölkerung und damit der aggregierten Wirtschaftskraft in Boomregionen führen, was sich im Pro-Kopf-Einkommen nicht direkt niederschlägt.

Insgesamt zeigt sich, dass die wirtschaftliche Ungleichheit in Deutschland im internationalen Vergleich eher moderat ausfällt. Das gilt stärker für verfügbare Einkommen als für Vermögen. Vorliegende Zahlen über Vermögensungleichheit relativieren sich allerdings insofern, als Vermögensaufbau zur Absicherung weniger dringend ist, wenn diese Absicherung durch einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat und umfangreichen Mieterschutz gewährleistet wird, wie es in Deutschland der Fall ist.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass der in den meisten Industriestaaten beobachtbare Trend hin zu wachsender Einkommensungleichheit auch in Deutschland sichtbar ist. Das gilt vor allem für den Zeitraum zwischen 1995 und 2005. Die positive Wirtschaftsent-

Abb. 13

Gini-Koeffizienten der regionalen BIP-pro-Kopf-Ungleichheit in Deutschland



*Ost: rechte Skala; enthält Westberlin. NUTS-3-Ebene (Kreise und kreisfreie Städte).

Quelle: Eurostat, Braml und Felbermayr (2018).

© ifo Institut

wicklung, insbesondere die sinkende Arbeitslosigkeit, hat in den vergangenen zehn Jahren ein weiteres Anwachsen der Einkommensungleichheit verhindert. Von einer Trendumkehr kann man aber nicht sprechen. Jedoch ist davon auszugehen, dass wirtschaftliche Veränderungen, wie die trotz der aktuellen Handelskonflikte fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft und der technische Wandel, das Einkommensgefälle zwischen hoch und weniger hoch qualifizierter Arbeit weiter wachsen lassen wird. Gleichzeitig wird der demographische Wandel die sozialen Sicherungssysteme unter erheblichen Druck setzen. All das spricht dafür, dass sich Debatten über Fragen der Einkommensverteilung in den nächsten Jahren intensivieren werden.

4. WERDEN WIRTSCHAFTSPOLITISCHE PRINZIPIEN DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT HEUTE NOCH BEACHTET? DIE BEISPIELE WOHNUNGSPOLITIK UND MINDESTLOHN

In der Debatte über den Zustand der Sozialen Marktwirtschaft spielen nicht nur Wettbewerb und Wohlstandsverteilung eine Rolle, sondern auch die Entwicklung der Wirtschaftspolitik selbst. Häufig wird beklagt, die aktuelle Wirtschaftspolitik habe sich von den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft entfernt. Diese These setzt voraus, dass es so etwas wie eine bestimmte Wirtschaftspolitik gibt, die zur Sozialen Marktwirtschaft passt oder sie charakterisiert. Tatsächlich bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Formen von Wirtschaftspolitik mit dem Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sind. Auch die »Erfinder« der Sozialen Marktwirtschaft, Autoren wie Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, haben hier sehr unterschiedliche Akzente gesetzt.

Die sehr systematischen Überlegungen von Alfred Müller-Armack zu wirtschafts- und sozialpolitischen Eingriffen sind allerdings bis heute relevant und beachtenswert. Für ihn war vor allem der Aspekt der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Interventionen wichtig. Marktkonformität bedeutet, dass die Wirtschaftspolitik, wenn sie zu Gunsten bestimmter Gruppen umverteilen will, möglichst nicht in Prozesse der Preisbildung eingreifen, sondern ihre Ziele auf andere Weise verfolgen sollte. Müller-Armack (1946/1990) formulierte das so:

»Ohne Zweifel führt die marktwirtschaftliche Einkommensbildung zu Einkommensverschiedenheiten, die uns sozial unerwünscht erscheinen. Darüber, daß sie ausgeglichen werden sollen, besteht zwischen Lenkungs- und Marktwirtschaft keine Meinungsverschiedenheit, wohl aber über die spezifisch anzuwendende Methode. Gegenüber sozialpolitischen Eingriffen, die die Preisbildung selbst berühren, scheint es richtiger zu sein, einen direkten Einkommensausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommen durch eine unmittelbare Ein-

kommensumleitung vorzunehmen.« (Müller-Armack 1946/1990, S. 119)

Diese Position ist nicht vereinbar mit vielen Eingriffen, mit denen die aktuelle Wirtschaftspolitik ihre Ziele verfolgt, beispielsweise der Mietpreisbremse oder dem Mindestlohn. Tatsächlich hat sich Müller-Armack (1946/1990) zu genau diesen beiden Politikbereichen geäußert. Bei der Wohnungspolitik ist sein Urteil klar:

»Wenn auf dem Weg der Besteuerung die höheren Einkommen gekürzt und die einlaufenden Beträge etwa in Form von direkten Kinderbeihilfen, Mietzuschüssen, Wohnungsbauzuschüssen weitergeleitet werden, liegt geradezu der Idealfall eines marktgerechten Eingriffes vor.

So wird etwa durch die Mietzuschüsse die Nachfrage und Rentabilität von Kleinwohnungen erhöht. Derartige direkte Subventionen haben den Vorzug größerer Klarheit und machen eine Kontrolle möglich, daß der soziale Schutz nur wirklich Bedürftigen zukommt.« (Müller-Armack 1946/1990, S. 119)

Dass diese Positionen bis heute relevant sind, zeigt die aktuelle Debatte über die Wohnungspolitik. In seinem aktuellen Gutachten »Soziale Wohnungspolitik« empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, die Mietpreisbremse ersatzlos zu streichen, weil sie Wohnraum verknappt, den sozialen Wohnungsbau zurückzufahren, weil die Fehlbelegung zu hoch ist, und stattdessen das Wohngeld zu erhöhen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018, S. 30). Müller-Armack hätte es vermutlich genau so gesehen.

Im Fall der Lohnpolitik ist die Position Müller-Armacks weniger eindeutig. Zum einen warnt er deutlich vor staatlichen Eingriffen in die Lohnbildung:

»Die Methodik eines solchen sozialpolitischen Vorgehens können wir uns wohl am leichtesten klar machen, wenn wir feststellen, welche sozialpolitischen Eingriffe mit einer Marktwirtschaft nicht verträglich sind. Es ist dies die Form einer Lohnsicherung, die über eine allgemeine Preisfixierung und durch eine bewußt von der Grenzproduktivität der Arbeit abweichende Festsetzung des Lohnsatzes dessen Höhe entgegen den Markttendenzen zu behaupten sucht.« (Müller-Armack 1946/1990, S. 118 f.)

Dann argumentiert er allerdings, dass Mindestlöhne unter bestimmten Bedingungen doch zulässig seien:

»Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Lohnpolitik bedeutet keineswegs, daß auf alle lohnpolitischen Bindungen verzichtet werden müßte. Es ist marktwirtschaftlich durchaus unproblematisch, als sogenannte Ordnungstaxe eine staatliche Mindestlohnhöhe zu normieren, die sich im wesentlichen in der Höhe des Gleichgewichtslohnes hält, um willkürliche Einzellohnsenkungen zu vermeiden. Auch in Zeiten eines plötzlichen Arbeitsüberangebotes, das, wie es gegenwärtig der

Fall ist, strukturell noch nicht absorbiert wurde, ist ein gewisser Lohnschutz sinnvoll, der nur in Zeiten annähernder Vollbeschäftigung gelockert werden kann.« (Müller-Armack 1946/1990, S. 119)

So können sich also Gegner und Befürworter gesetzlicher Mindestlöhne auf Müller-Armacks Thesen in seiner für die Soziale Marktwirtschaft grundlegenden Schrift berufen, wenn sie nur selektiv genug zitieren. Freilich wird man heute die Berufung auf Meinungen der geistigen Väter oder Mütter der Sozialen Marktwirtschaft allein nicht als hinreichende Argumente in der wirtschaftspolitischen Debatte ansehen. Evidenzbasierung, also das Untermauern wirtschaftspolitischer Positionen mit Daten und Fakten, wird zumindest von wissenschaftlicher Seite und wachsenden Teilen der staatlichen Administration als entscheidend betrachtet. In der öffentlichen Debatte hat sorgfältiger Umgang mit empirischen Erkenntnissen einen schweren Stand, aber auch dort gewinnt Evidenzbasierung an Gewicht (vgl. dazu Boockmann et al. 2014).

5. AUSBLICK: HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die Wirtschaftspolitik in Deutschland ist nach wie vor den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet. Wohlstand für breite Bevölkerungsschichten sowie soziale Absicherung zu erreichen, macht es allerdings erforderlich, immer wieder auf Veränderungen in den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu reagieren. Der technische Wandel und die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft werden den Trend zu divergierenden Einkommen zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit sowie zwischen Arbeit und bestimmten Formen von Kapital voraussichtlich weiter verschärfen. Der demographische Wandel wird unsere Sozialstaaten massiv belasten. Die Digitalisierung stellt die Wettbewerbspolitik vor neue Herausforderungen. Gerade in Europa ist die Sorge verbreitet, dass Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen, wie Amazon oder Google, immer mehr an Marktmacht gewinnen werden. Den Wettbewerb im Interesse der Verbraucher und der Wirtschaft insgesamt aufrechtzuerhalten, ist eine der großen Herausforderungen der Zukunft.

Eine andere, nicht minder bedeutende Herausforderung für die Soziale Marktwirtschaft liegt im Aufstieg und wirtschaftlichen Erfolg Chinas. Mit dem Staatskapitalismus Chinas ist nicht nur der deutsch geprägten Sozialen Marktwirtschaft, sondern den von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geprägten westlichen Marktwirtschaften insgesamt, eine ernsthafte Konkurrenz erwachsen. Die Konkurrenz dieser beiden Wirtschaftssysteme habe ich an anderer Stelle als »Dritten Systemwettbewerb« charakterisiert (vgl. Fuest 2018). Den ersten Systemwettbewerb, den Wettbewerb mit den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas, haben die Marktwirtschaften westlichen

Typs klar für sich entschieden. Mit dem zweiten Systemwettbewerb ist die Konkurrenz unter den westlichen Marktwirtschaften um die Ansiedlung international mobiler wirtschaftlicher Aktivität gemeint. Dieser Wettbewerb hält nach wie vor an. Der dritte Systemwettbewerb hat gerade erst begonnen. Ob sich die Soziale Marktwirtschaft auch hier durchsetzt, wird die Zukunft zeigen. Unter anderem wird es davon abhängen, ob die Staaten Europas in der Lage sind, in Politikbereichen, in denen nationales Handeln nicht mehr ausreicht, effektiv zusammenzuarbeiten. Ein wichtiger Teil der tragfähigen Antworten auf die beschriebenen Herausforderungen wird in europäischen Lösungen liegen.

Ist die Soziale Marktwirtschaft ein Exportschlager oder ein Auslaufmodell? Das Wirtschaftsmodell der Sozialen Marktwirtschaft ist zweifellos alles andere als ein Auslaufmodell. Die Bedeutung einer sinnvollen Balance von marktwirtschaftlicher Effizienz und sozialem Ausgleich steht heute stärker im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten als je zuvor. Die in Deutschland derzeit herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse zeigen recht deutlich, dass sowohl der Schutz des Wettbewerbs als auch Politiken für sozialen Ausgleich durchaus wirksam sind. Gleichzeitig wäre es überzogen zu behaupten, die Soziale Marktwirtschaft wäre ein Exportschlager. Andere Länder haben ihre eigenen Traditionen und Erfahrungen mit dem Versuch, Marktwirtschaft und akzeptable Verteilungsergebnisse miteinander in Einklang zu bringen. Vor allem die skandinavischen Staaten sind dabei sicherlich nicht weniger erfolgreich als Deutschland. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist eng mit der deutschen Nachkriegsgeschichte verbunden und insofern nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragbar. Unter den herrschenden Bedingungen inklusives Wirtschaftswachstum, also »Wohlstand für Alle«, wie Ludwig Erhard es genannt hat, zu erreichen, wird aber auch in Zukunft und nicht nur in Deutschland, sondern international, zu den zentralen Herausforderungen der Wirtschaftspolitik gehören.

LITERATUR

Autor, D., D.F. Dorn, L. Katz, C. Patterson und J. Van Reenen (2017), »The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms«, CEP Discussion Paper No. 1482.

Boockmann, B., C.M. Buch und M. Schnitzer (2014), Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potenziale, IZA Standpunkte Nr. 68.

Braml, M. und G. Felbermayr (2018), »Regionale Ungleichheit der Arbeitsproduktivität in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?«, ifo Schnelldienst 71(10), 26-31.

Brunowsky, R.-D. (2018), »Ludwig Erhard ist tot«, *Die Welt.de*, 31. August, verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/bilanz/article181373726/Soziale-Marktwirtschaft-Ludwig-Erhard-ist-tot.html>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Daten verfügbar unter: <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Open-Data/opendata.html>.

Deutsche Bundesbank (2017), *Monatsbericht* Dezember 2017, Frankfurt am Main.

- Erhard, L. (1957), *Wohlstand für Alle*, bearbeitet von Wolfram Langer, 8. Auflage, 1964, Econ-Verlag, Düsseldorf.
- Eurostat (2018), »Harmonisierte Arbeitslosenquote nach Geschlecht – Alter 15-24«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=de&pcode=teilm021>.
- Fuest, C. (2018), »Der Dritte Systemwettbewerb«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juli, 18.
- Gutiérrez, G. und T. Philippon (2016), »Investment-less growth: An empirical investigation«, NBER Working Paper No. 22897.
- Gutiérrez, G. und T. Philippon (2017), »Declining Competition and Investment in the U.S.«, NBER Working Paper No. 23583.
- Gutiérrez, G. (2017), »Investigating Global Labour and Profit Shares«, NYU Working Paper.
- Hampe, P. (2018), »Wie sozial ist die »Soziale Marktwirtschaft«? Eine Drei-Säulen-Interpretation«, *ifo Schnelldienst* 71(15), 12–17.
- Harberger, A. C. (1954), »Monopoly and Resource Allocation«, *American Economic Review* 44(2), 77–87.
- Jahberg, H. (2106), »DIW-Chef Marcel Fratzscher klagt an: ‚Die soziale Marktwirtschaft ist tot‘«, *Tagesspiegel.de*, 14. März, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/diw-chef-marcel-fratzscher-klagt-an-die-soziale-marktwirtschaft-ist-tot/13319260.html>.
- Monopolkommission (2018), *Wettbewerb 2018*, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bonn.
- Müller-Armack, A. (1946/1990), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Kastell, Sonderausgabe, Kastell Verlag München.
- Peichl, A., P. Hufe und M. Ungerer (2017), *Wohlstand für Alle: Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft?*, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, New York.
- Schuknecht, L. und H. Zemanek (2018), »Social Dominance«, CESifo Working Paper No. 6894.
- Schütz, G. und L. Wößmann (2005), »Wie lässt sich die Ungleichheit der Bildungschancen verringern?«, *ifo Schnelldienst* 58(21), 15–25.
- Smith, A. (1776/2007), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Meta Libri, verfügbar unter: https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2018), *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017*, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, 17. Juli, Berlin.

Ann-Christin Rathje und Klaus Wohlrabe

Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht

Zur Untersuchung des internationalen Steuerwettbewerbs und dessen Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft hat die Stiftung Familienunternehmen eine Studie beim ifo Institut in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden im vorliegenden Artikel zusammengefasst und im »Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen« veröffentlicht. Grundlage des Berichts ist eine im Zeitraum von April bis Juli 2018 vom ifo Institut durchgeführte Unternehmensbefragung, an der sich mehr als 1 250 Familien- und Nicht-Familienunternehmen aus Deutschland beteiligten. Den Ergebnissen der Unternehmensbefragung zufolge wird der internationale Steuerwettbewerb von dem Großteil (59,2%) der Unternehmen als stark oder eher stark eingestuft. Von den im Zuge der Steuerreform in den USA reduzierten Steuersätzen können etwa 60% der befragten Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA finanzielle Vorteile erzielen. Unter den ausschließlich in Deutschland tätigen Unternehmen geben lediglich 1,9% der Unternehmen an, vom internationalen Steuerwettbewerb in Summe profitieren zu können. Eine erhebliche Steigerung der Investitionstätigkeiten in den USA infolge der Steuerreform wird unter den befragten Unternehmen insgesamt nicht verzeichnet. Von den Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA planen jedoch knapp 27% den Ausbau und 14,2% die Neuerrichtung von US-Kapazitäten. Eine deutliche Mehrheit der befragten Unternehmen vertritt die Ansicht, die deutsche Politik solle Maßnahmen ergreifen, um auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren. Den größten Reformbedarf sehen die befragten Unternehmen in der Reduktion von Bürokratie.

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB

Die Globalisierung und die damit einhergehende steigende internationale Mobilität von Produktionsfaktoren setzt Staaten zunehmend unter Druck, attraktive Standortbedingungen für Unternehmen und Investoren zu schaffen – beispielsweise durch niedrige Steuersätze oder vorteilhafte Steuersysteme. Die Senkung der Unternehmensteuern oder die Einführung eines steuerlichen Präferenzregimes erhöht die Attraktivität eines Standortes für Investitionen und führt so zu einem Wettbewerb zwischen Ländern zur Erzielung von Standortvorteilen.

Die Entwicklung der Unternehmensteuern in den OECD-Ländern und der EU macht deutlich, dass sich der internationale Steuerwettbewerb in den letzten Jahren intensiviert hat. Die nominalen Körperschaftsteuersätze (KSt) inklusive lokaler Gewinnsteuern wurden im Zeitraum von 1981 bis 2018 in vielen OECD-Ländern beziehungsweise der EU drastisch gesenkt – für die in Tabelle 1 dargestellte Auswahl der Länder sank der ungewichtete durchschnittliche nominale Steuersatz in ebenjenem Zeit-

raum von etwa 48% auf 23,35% (vgl. OECD 2018). Auch nach Berücksichtigung der erfolgten Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in einer Reihe von Ländern durch die Analyse der effektiven Durchschnittssteuersätze nach einem Indikator von Devereux und Griffith (2003) wurde die steuerliche Belastung für Unternehmen über die letzten Jahrzehnte reduziert – sie sank im Zeitraum von 2006 bis 2017 im Durchschnitt der EU 28 allerdings nur um 1,8 Punkte von 22,7% auf 20,9% (vgl. Steuern und Zollunion 2017).

Mit dem Inkrafttreten des *Tax Cuts and Jobs Act* in den USA zum 1. Januar 2018 und der Senkung der Körperschaftsteuer von 35% auf 21% sowie der Ankündigung mehrerer europäischer Staaten, die Körperschaftsteuern in den nächsten Jahren senken zu wollen, gewinnt die Thematik um den internationalen Steuerwettbewerb nochmals an Aktualität. Frankreich sieht beispielsweise eine schrittweise Senkung der Körperschaftsteuer von 33,33% auf 25% bis zum Jahr 2022 vor, und in Großbritannien wurde eine weitere Reduktion der Körperschaftsteuer auf 17% ab 2020 beschlossen.

Tab. 1

Nominale Körperschaftsteuersätze (in Prozent)

	1981	2000	2018
Australien	46,00	34,00	30,00
Belgien	48,00	40,17	29,58
Dänemark	40,00	32,00	22,00
Deutschland	60,00	51,61	29,83
Estland	-	26,00	20,00
Frankreich	50,00	37,76	34,43
Finnland	61,50	29,00	20,00
Griechenland	45,00	40,00	29,00
Großbritannien	52,00	30,00	19,00
Irland	45,00	24,00	12,50
Italien	36,25	41,25	27,81
Japan	-	40,87	29,74
Kanada	50,92	42,43	26,80
Lettland	-	25,00	20,00
Litauen	-	24,00	15,00
Luxemburg	-	37,45	26,01
Niederlande	48,00	35,00	25,00
Norwegen	50,80	28,00	23,00
Österreich	55,00	34,00	25,00
Polen	-	30,00	19,00
Portugal	48,96	35,20	31,50
Schweden	57,80	28,00	22,00
Schweiz	33,05	24,93	21,15
Slowakei	-	29,00	21,00
Slowenien	-	25,00	19,00
Spanien	33,00	35,00	25,00
Tschechien	-	31,00	19,00
Ungarn	-	18,00	9,00
USA	49,70	39,34	25,84
Ø (ungewichtet)	47,95	32,69	23,35

Quelle: OECD (2018).

Zur Untersuchung des internationalen Steuerwettbewerbs und dessen Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft hat die Stiftung Familienunternehmen eine Studie beim ifo Institut in Auftrag gegeben. Grundlage des Berichts ist eine im Zeitraum von April bis Juli 2018 vom ifo Institut durchgeführte Unternehmensbefragung, an der sich mehr als 1 250 Familien- und Nicht-Familienunternehmen aus Deutschland beteiligten.^{1,2}

¹ Insgesamt konnten 1 263 Fragebögen bis zum Einsendeschluss ausgewertet werden. Die Ergebnisse der Befragung werden unter anderem für die zufällig im Rahmen einer geschichteten Stichprobenziehung ausgewählten Unternehmen ausgewertet (n = 1 180). Hiervon bezeichneten sich 877 Umfrageteilnehmer als Familienunternehmen, und 238 Unternehmen ordneten sich der Gruppe der Nicht-Familienunternehmen zu.

Die Zuordnung der Unternehmen zu der Klasse der Familienunternehmen beziehungsweise Nicht-Familienunternehmen basiert in dieser Studie auf der Selbstidentifikation. Da die Verteilung der befragten Unternehmen in der Stichprobe über die Größenklassen und die Branchen nicht exakt mit der Verteilung der deutschen Volkswirtschaft über ebenjene Merkmale übereinstimmt, werden Korrekturfaktoren zur Berechnung von repräsentativen Ergebnissen eingesetzt. Die nachfolgenden Ergebnisse entsprechen den gewichteten Antworten der befragten Unternehmen. Die Sollwerte für die Branchen (und Größenklassen) orientieren sich an den Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Branche (und Größenklasse), die durch

Im Zuge der Erhebung wurde zum einen untersucht, inwiefern sich der internationale Steuerwettbewerb und die Steuerreform in den USA auf die Unternehmen auswirken und welche Maßnahmen die Unternehmen als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb ergreifen. Zum anderen sollten die Unternehmen bewerten, welche Reformen zur Unternehmensbesteuerung als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb von der Bundesregierung in Deutschland auf den Weg gebracht und welche Reformansätze auf internationaler Ebene verfolgt werden sollten.

INTENSITÄT DES INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERBS

Darüber hinaus wurden die Unternehmen gebeten, eine Einschätzung zur Intensität des internationalen Steuerwettbewerbs abzugeben. Die befragten Unternehmen sollten hierfür auf einer Skala von 1 (= stark) bis 5 (= schwach) angeben, ob sie den internationalen Steuerwettbewerb zwischen Staaten auf Ebene der Unternehmensbesteuerung eher stark oder schwach einschätzen. 45% der befragten Unternehmen der Stichprobe stufen den internationalen Steu-

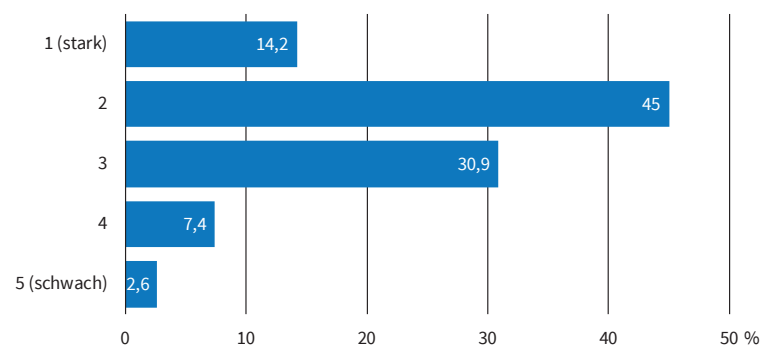
das Unternehmensregister des Statistischen Bundesamtes publiziert werden (Statistisches Bundesamt 2017). Jedes teilnehmende Unternehmen der Stichprobe wird einer Klasse von Branche und Beschäftigtenzahl zugeordnet und geht so entsprechend des volkswirtschaftlichen Gewichtes dieser Klasse, die durch die Sollwerte des Statistischen Bundesamtes bestimmt wird, in die Berechnung der Ergebnisse ein. Klassen, die gemessen an der volkswirtschaftlichen Bedeutung beziehungsweise der Beschäftigtenzahl tendenziell zu gering in der Unternehmensbefragung vertreten sind, werden durch die Korrekturfaktoren dementsprechend höher gewichtet. Durch dieses Verfahren wird die Repräsentativität der Ergebnisse auf aggregierter Ebene sichergestellt. Aufgrund fehlender Informationen zur Zusammensetzung von Familienunternehmen beziehungsweise Nicht-Familienunternehmen kann der Gewichtungprozess nicht gewährleisten, dass die Verteilung der Familienunternehmen beziehungsweise Nicht-Familienunternehmen über die Branchen und Größenklassen in der Befragung der tatsächlichen Verteilung in der deutschen Volkswirtschaft entspricht.

Dies ist die zweite Umfrage im Rahmen des Projektes am ifo Institut.
² Der aktuelle ausführliche Bericht findet sich bei Stiftung Familienunternehmen (2018). Für den Bericht im letzten Jahr vgl. Rathje und Wohlrahe (2017).

Abb. 1

Intensität des internationalen Steuerwettbewerbs

Wie schätzen Sie die derzeitige Intensität des internationalen Steuerwettbewerbs zwischen den Staaten auf Ebene der Unternehmensbesteuerung ein?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 146).

© ifo Institut

erwettbewerb den Ergebnissen der Befragung zufolge als eher stark ein, 14,2% schätzen die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Staaten sogar als stark ein, wie in Abbildung 1 ersichtlich wird. Lediglich 2,6% beziehungsweise 7,4% der befragten Unternehmen sind der Meinung, der internationale Steuerwettbewerb zwischen den Staaten sei schwach oder eher schwach ausgeprägt. Die empirischen Befunde zur Entwicklung der Körperschaftsteuersätze in den letzten Jahrzehnten stehen somit in Einklang zu den Ergebnissen der Unternehmensbefragung, wonach Staaten in intensivem Wettbewerb um die Verteilung des Besteuerungssubstrates stehen.

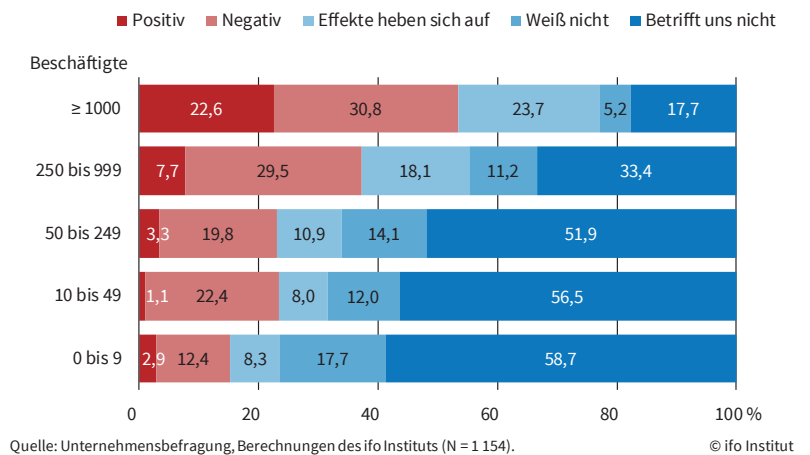
AUSWIRKUNGEN AUF DEUTSCHE UNTERNEHMEN

In Deutschland ist der effektive Durchschnittssteuersatz im Zeitraum von 1979 bis 2002 zwar von 47% auf 29% gesunken (vgl. Devereux, Griffith und Klemm 2002). Nichtsdestoweniger ist die steuerliche Belastung von Unternehmen in Deutschland im internationalen Vergleich heute relativ hoch: Mit einem durchschnittlichen effektiven Steuersatz von 28,2% im Jahr 2016 weist Deutschland im Vergleich zu den 28 Mitgliedstaaten der EU sowie einer Reihe von OECD-Ländern einen der höchsten Unternehmenssteuersätze auf.

Für die deutschen Unternehmen könnte sich hieraus ein potenzieller Wettbewerbsnachteil ergeben. So profitieren ausländische Unternehmen durch geringere Steuersätze im Ausland und erlangen hierdurch im Vergleich zu den inländischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil. Umgekehrt können international tätige Unternehmen mit Unternehmenssitz in Deutschland an ausländischen Standorten ebenfalls von geringeren Steuersätzen sowie Steuerarbitragemöglichkeiten profitieren.

Im Rahmen der Untersuchung wurden die befragten Unternehmen gebeten, eine Einschätzung abzugeben, inwiefern sich der internationale Steuerwettbewerb in Summe positiv oder negativ auf ihr Unternehmen auswirkt. Die Ergebnisse variieren hierbei je nach Größenklasse und internationaler Geschäfts-

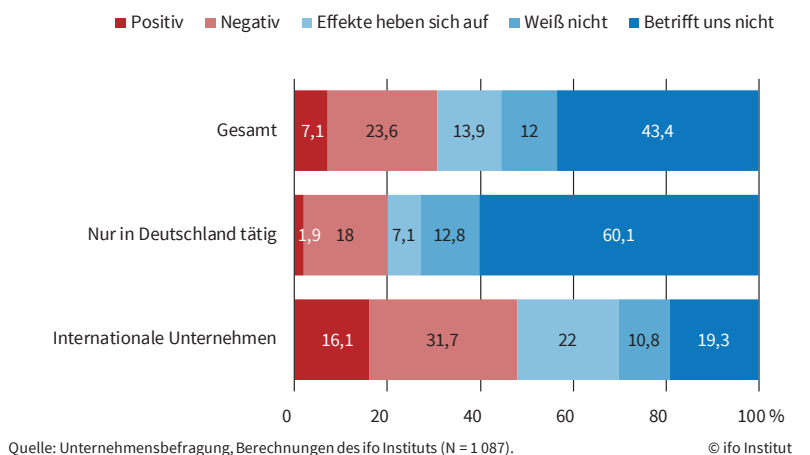
Abb. 2
Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs – Größenklasse
Wie wirkt sich der internationale Steuerwettbewerb netto auf Ihr Unternehmen aus?



tätigkeit des Unternehmens stark, wie in Abbildungen 2 und 3 ersichtlich wird. Der Anteil der Unternehmen, der die Ansicht vertritt, der internationale Steuerwettbewerb wirke sich nicht direkt auf sie aus, steigt mit sinkender Größenklasse deutlich. Von den Unternehmen mit null bis neun Beschäftigten sind knapp 60% der Ansicht, die Thematik betreffe sie nicht. Umgekehrt steigt der Anteil der Unternehmen, der die Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs spürt, mit zunehmender Beschäftigtenzahl und internationaler Geschäftstätigkeit.

Von den befragten Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten sowie den international tätigen Unternehmen (mit Betriebsstätten im inner- oder außereuropäischem Ausland) geben etwa 30% an, dass sich der internationale Steuerwettbewerb netto negativ auf ihr Unternehmen auswirkt. Etwa 20 bis 25% der Unternehmen sind der Ansicht, die Effekte heben sich auf, und etwa 15% der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten oder international tätigen Unternehmen geben an, vom internationalen Steuer-

Abb. 3
Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs
Wie wirkt sich der internationale Steuerwettbewerb netto auf Ihr Unternehmen aus?



wettbewerb in Summe profitieren zu können. Unter den in Deutschland tätigen Unternehmen hingegen geben lediglich 1,9% der Unternehmen in der Stichprobe an, vom internationalen Steuerwettbewerb in Summe profitieren zu können.

Auffällig ist in diesem Kontext insbesondere, dass Familienunternehmen die Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs deutlich negativer einschätzen: Während bei den Nicht-Familienunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten in 16,9% der Fälle die negativen Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs überwiegen, geben bei den Familienunternehmen knapp 32% an, dass die Nachteile durch den internationalen Steuerwettbewerb dominieren.

AUSWIRKUNGEN DER US-STEUERREFORM AUF UNTERNEHMEN

Im Zuge der Erhebung wurde darüber hinaus untersucht, welche Auswirkungen die zum 1. Januar 2018 in Kraft tretende Steuerreform in den USA auf die befragten Unternehmen in Deutschland hat. Wesentlicher Bestandteil der Steuerreform in den USA, des *Tax Cuts and Jobs Act*, ist die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 35% auf 21%. Einem Papier des Wissenschaftlichen Beirats Steuern von Ernst & Young (vgl. Dötsch et al. 2018) zufolge wird damit die nominale Gesamtbelastung für Unternehmen inklusive zusätzlicher Körperschaftsteuern der Bundesstaaten auf 26,5% reduziert. Zudem wurde mit der Einführung eines Präferenzregimes und reduzierten Steuersätzen von 13,125% für Einkünfte aus ausländischen immateriellen Wirtschaftsgütern (*foreign-derived intangible income* – FDII) für US-Unternehmen ein steuerlicher Anreiz geschaffen, geistiges Eigentum wie Patente, Marken oder Lizenzen in den USA anzusiedeln (vgl. Dötsch et al. 2018).

Darüber hinaus wurde mit dem Systemwechsel von der weltweiten Besteuerung, wonach Auslandsgewinne von Tochtergesellschaften bei Repatriierung in die USA mit 35% besteuert werden, hin zur territorialen Besteuerung, also der Besteuerung der im Inland entstandenen Gewinne, nicht aber der repatriierten Auslandsgewinne, ein Anreiz geschaffen, Gewinne aus Niedrigsteuerrändern in die USA zurückzuholen und in den USA zu investieren (vgl. Boumans und Krolage 2018; Heinemann et al. 2018; Krolage und Wohlrabe 2018).

Die fortan ermöglichten Sofortabschreibungen auf die meisten Investitionsgüter steigern ebenfalls die steuerliche Attraktivität der USA für Unternehmensinvestitio-

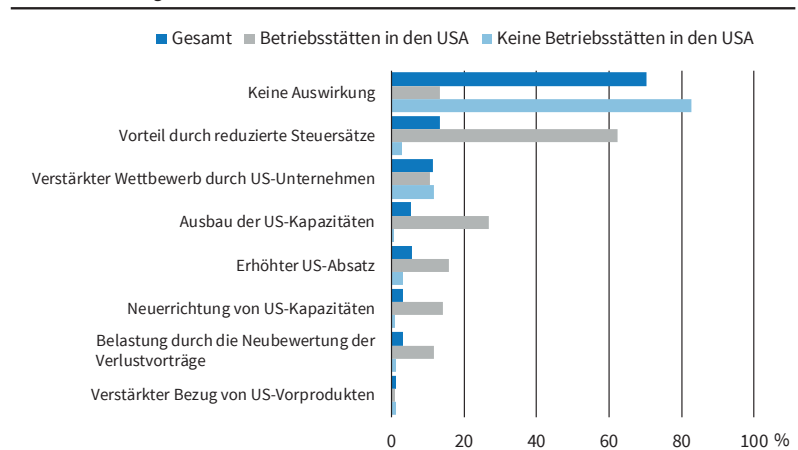
nen (vgl. Dötsch et al. 2018). Experten gehen davon aus, dass die durch die Steuerreform in den USA verringerten Kapitalkosten für Investitionen zu einer Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität und somit zu einer Steigerung der Unternehmensinvestitionen beziehungsweise der ausländischen Direktinvestitionen in den USA führen dürften (vgl. Steinmüller, Thuncke und Wamser 2017; Mintz 2018) sowie zu einer gesamtwirtschaftlichen Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes beitragen werden.

Nach dem Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats Steuern der Ernst & Young Gruppe dürfte die deutsche Wirtschaft »kurzfristig zwar von der Stimulierung der US-Konjunktur durch die Reform profitieren« (Dötsch et al. 2018, S. 3), weil sich steigende Investitionen und eine Zunahme der privaten Konsumnachfrage durch die hohe Exportorientierung der deutschen Wirtschaft ebenfalls positiv auswirken dürften. Mittel- bis langfristig hingegen sei jedoch mit einer Verlagerung von Investitionen und damit Arbeitsplätzen zu rechnen, was sich nachteilig auf das inländische Steueraufkommen auswirken dürfte. Für die deutschen Unternehmen seien Wettbewerbsnachteile zu erwarten, da die in den USA ansässigen Unternehmen durch die reduzierten Unternehmenssteuern wettbewerbsfähiger werden und gegenüber den deutschen Exporteuren einen Wettbewerbsvorteil erlangen.

Die Einschätzung der Unternehmen zu den Effekten der Steuerreform in den USA wird in Abbildung 4 dargestellt. Den Ergebnissen der Befragung zufolge rechnen etwa 10 bis 15% der Unternehmen mit verstärktem Wettbewerb durch US-Unternehmen.

Des Weiteren variieren die Ergebnisse stark, je nachdem ob ein Unternehmen über Betriebsstätten in den USA verfügt oder nicht: Während die Unternehmen ohne Betriebsstätten in den USA in mehr als 80% der Fälle keine Auswirkungen durch die Steuerreform auf ihr Unternehmen erwarten, können diejenigen Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA mehrheitlich von der US-Steuerreform profitieren. Mehr als

Abb. 4
Auswirkungen der US-Steuerreform
Welche Auswirkungen hat die Steuerreform in den USA für Ihr Unternehmen?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 082).

© ifo Institut

60% dieser Unternehmen geben an, finanzielle Vorteile durch reduzierte Steuersätze genießen zu können. Etwa 11,7% der befragten Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA erwarten hingegen eine einmalige finanzielle Belastung durch die Neubewertung der Verlustvorträge.

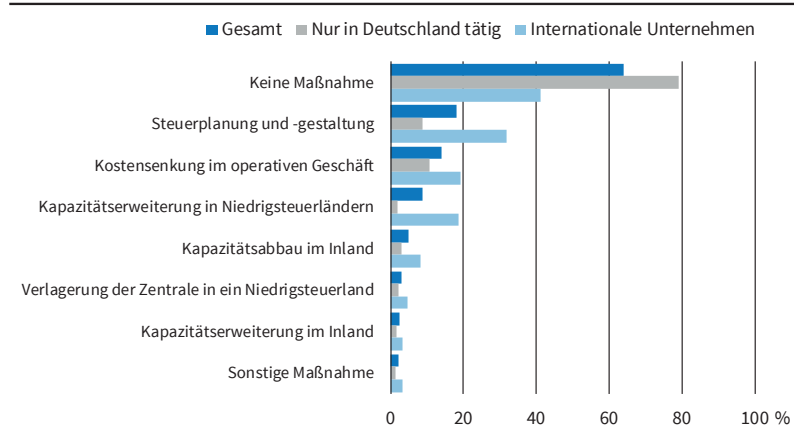
Daneben ist insbesondere der Effekt der US-Steuerreform auf die Investitionstätigkeiten der Unternehmen von besonderer Bedeutung: Experten zufolge dürften Unternehmensinvestitionen infolge der Steuerreform und der höheren steuerlichen Standortattraktivität in den USA steigen. Unter den Unternehmen, die derzeit nicht über Betriebsstätten in den USA verfügen, kann ein solcher Effekt nicht beobachtet werden. Dagegen plant ein bedeutender Anteil der Unternehmen, die bereits über Betriebsstätten in den USA verfügen, in den USA zu investieren: Knapp 27% der Unternehmen mit Betriebsstätten in den USA werden infolge der Steuerreform ihre Kapazitäten in den USA ausbauen, und 14,2% der Unternehmen planen die Neuerrichtung von US-Kapazitäten.³

REAKTION DER UNTERNEHMEN AUF DEN INTERNATIONALEN STEUERWETTBEWERB

Inwiefern Unternehmen infolge des internationalen Steuerwettbewerbs Investitionen in Niedrigsteuerländer verlagern oder anderweitige Maßnahmen ergreifen, um auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren, wird in Abbildung 5 dargestellt. Insgesamt kann aus den Ergebnissen der Erhebung geschlossen werden, dass die Mehrzahl der deutschen Unternehmen im Zuge des internationalen Steuerwettbewerbs keine Verlagerung der Investitionen ins Ausland plant – dies gilt insbesondere für Unternehmen, die derzeit nicht über Betriebsstätten an internationalen Standorten verfügen. Etwa 80%

³ Über das quantitative Ausmaß der Verlagerung von Unternehmensinvestitionen in Niedrigsteuerländer kann die Befragung keine Aussage treffen.

Abb. 5
Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb
 Welche Maßnahmen ergreift Ihr Unternehmen, um auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 077). © ifo Institut

der nur in Deutschland tätigen Unternehmen wollen infolge des internationalen Steuerwettbewerbs keine Maßnahmen ergreifen.

Von den international tätigen Unternehmen in Deutschland beabsichtigt hingegen jedes fünfte Unternehmen in den Kapazitätsaufbau im niedrigbesteuerten Ausland zu investieren: 18,8% der Unternehmen mit Betriebsstätten im Ausland geben an, infolge des internationalen Steuerwettbewerbs ihre Kapazitäten in Niedrigsteuerländern erweitern zu wollen. 8,2% der international tätigen Unternehmen planen darüber hinaus, als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb Kapazitäten im Inland abzubauen, und knapp 5% der international tätigen Unternehmen wollen die Verlagerung der Unternehmenszentrale in ein Niedrigsteuerland vornehmen.

Weiter geben 31,8% der international tätigen Unternehmen mit Betriebsstätten im europäischen und außereuropäischen Ausland an, im Zuge des internationalen Steuerwettbewerbs verstärkt auf Maßnahmen zur Steuerplanung und -gestaltung setzen zu wollen. Grundsätzlich beschreibt der Begriff Steuerplanung Möglichkeiten und Strategien von Unternehmensgruppen zur Minimierung der weltweiten Steuerlast beziehungsweise Steuerquote (vgl. Kessler und Dorfmueller 2001). International tätige Unternehmen können Unterschiede zwischen nationalen Steuersystemen in der Unternehmensbesteuerung nutzen und ihre unternehmerischen Aktivitäten auf das international bestehende Steuergefälle ausrichten, um die konzernweiten Steuerzahlungen zu minimieren. In diesem Zusammenhang spielen interne Verrechnungspreise sowie die Verlustnutzung in internationalen Steuersachverhalten zur Steueroptimierung eine entscheidende Rolle.

Unternehmen mit ausschließlichen Standort und unternehmerischer Tätigkeit in Deutschland können jedoch ebenfalls im Rahmen des nationalen Steuerrechts Möglichkeiten nutzen, die Steuerlast zu senken.

Ansatzpunkte zur Steueroptimierung im nationalen Steuerrecht sind beispielsweise die Minimierung der Steuerbemessungsgrundlage etwa durch Senkung des Bruttovermögens, die Verschiebung der Verluste in ertragsstarke Jahre, die Wahl der Rechtsform oder die Berücksichtigung von Gewerbesteuern und Hebesätzen bei der regionalen Standortentscheidung. Unter den nur in Deutschland tätigen Unternehmen liegt der Anteil der befragten Unternehmen, die infolge des internationalen Steuerwettbewerbs verstärkt die Möglichkeiten der Steuer-

planung und -gestaltung nutzen wollen, hingegen bei lediglich 10%.

REFORMBEDARF FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK

In Anbetracht der realisierten Steuerreform in den USA und der angekündigten Senkungen der Körperschaftsteuersätze in einer Reihe von europäischen Ländern werden zunehmend Forderungen lauter, das deutsche Unternehmensteuerrecht zu reformieren und die Körperschaftsteuern in Deutschland zu senken, um die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Investitions- und Wirtschaftsstandortes zu stärken. Im Rahmen der Befragung wurden die Unternehmen gebeten, eine Einschätzung abzugeben, welche Reformen beziehungsweise Maßnahmen als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb aus ihrer Sicht von der deutschen Regierung auf den Weg gebracht werden sollten. Die Unternehmen konnten hierfür aus einem Antwortkatalog drei aus ihrer Sicht notwendige Maßnahmen für die Reform des (deutschen) Steuersystems auswählen.

Den größten Reformbedarf als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb sehen die befragten Unternehmen in der Reduktion von Bürokratie: Knapp 70% der Unternehmen wählen aus einer Reihe von Reformvorschlägen diese Option (vgl. Abb. 6). Dabei steht diese Maßnahme sowohl bei den Familienunternehmen wie Nicht-Familienunternehmen als auch bei den international sowie bei den nur in Deutschland tätigen Unternehmen an erster Stelle. Familienunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen räumen dem Bürokratieabbau allerdings einen besonders hohen Stellenwert ein. Umgekehrt befürwortet nur eine Minderheit der befragten Unternehmen die Schaffung von weiteren Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen oder Gruppen von Unternehmen.

Aus ökonomischer Sicht beschränken sich die »Kosten der Besteuerung« nicht nur auf die an den

Fiskus zu entrichtenden Steuerzahlungen, sondern bestehen auch aus den »Steuerbefolgungs- und Planungskosten der Steuerpflichtigen« sowie den Verwaltungskosten der Finanzbehörden (vgl. Spengel et al. 2012, S. 97). Für Unternehmen sind die Befolgungskosten, also jene Kosten, die »im Zusammenhang mit Buchführungs-, Nachweis und Erklärungspflichten entstehen«, sowie die Planungskosten von großer Relevanz, die aus der steueroptimalen Gestaltung der betriebswirtschaftlichen Prozesse zur Minimierung der Steuerlast resultieren (vgl. Spengel et al. 2012, S. 98). Die deutsche Regierung sollte dementsprechend auf eine Verringerung der bürokratischen Kosten (im Kontext der Unternehmensbesteuerung) hinwirken.

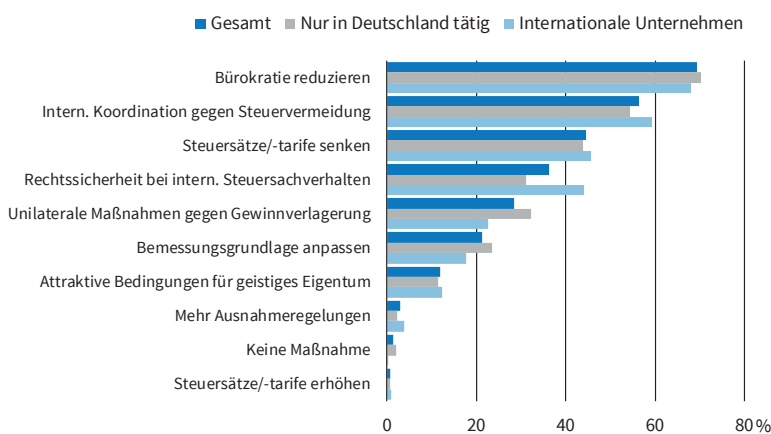
Kritisch ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der steuerlichen Befolgungskosten in Deutschland: Der Zeitaufwand, den Unternehmen »für die Erstellung von Steuererklärungen für die Gewinnsteuer, Umsatzsteuer und Lohnsteuer sowie für die Deklaration von Sozialversicherungsabgaben« benötigen, ist in den letzten zehn Jahren in Deutschland deutlich angestiegen, während die hierfür benötigten Arbeitsstunden im EU-15-Durchschnitt gesenkt werden konnten (vgl. Bräutigam et al. 2018, S. 31).

Nach dem Bürokratieabbau ist den Unternehmen die Verbesserung der internationalen Koordination zur Steuervermeidung als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb am wichtigsten: Etwa 56% der Unternehmen wählen diese Reform-Option unter den zur Verfügung stehenden Antwortkategorien aus. Den befragten Nicht-Familienunternehmen ist diese Maßnahme oftmals wichtiger als den Familienunternehmen, was möglicherweise in Verbindung mit dem Ergebnis steht, dass die bessere internationale Koordination zur Steuervermeidung insbesondere für international tätige Unternehmen von hoher Relevanz ist.

Die Abwehrgesetzgebung zur Verminderung von Gewinnverlagerung und Steuervermeidung betrifft zwar nicht nur international tätige Unternehmen, sondern

gilt in vielen Fällen ebenfalls für Unternehmen, die ausschließlich in Deutschland tätig sind. Die unkoordinierte Entstehung von Gesetzgebung zur Steuervermeidung auf nationaler Ebene sowie die Einführung von unilateralen Maßnahmen verschiedener Nationalstaaten führen jedoch insbesondere für internationale Unternehmen zu hohen absoluten Erfüllungskosten. Der Grund hierfür liegt in der Vielzahl der parallel bestehenden nationalen steuerrechtlichen Bestimmungen, die von den grenzüberschreitend tätigen Unternehmen beachtet werden müssen.

Abb. 6 Reformbedarf in Deutschland
Wie sollte die deutsche Politik auf den internationalen Steuerwettbewerb reagieren?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 082).

© ifo Institut

Auffällig ist insbesondere die Tatsache, dass knapp 30% der befragten Unternehmen der Meinung sind, die deutsche Politik solle unilaterale Maßnahmen gegen Gewinnverlagerungen realisieren – unter den in Deutschland tätigen Unternehmen liegt der Anteil sogar noch etwas höher. Hierunter fallen beispielsweise erhobene Mindeststeuern oder *exit taxes*, die mit der Zielsetzung implementiert werden, Steuervermeidungsstrategien oder Gewinnverlagerungen von Unternehmen zu unterbinden – die gleichzeitig jedoch steuerliche Belastungen für Unternehmen bedeuten.

Interessant ist in diesem Kontext jedoch die Korrelation zwischen den Unternehmen, die sich Maßnahmen zur Eindämmung von Steuervermeidung beziehungsweise Gewinnverlagerung entweder durch verbesserte internationale Koordination und/oder realisierten unilateralen Maßnahmen wünschen, und dem Gerechtigkeitsempfinden in Bezug auf die Besteuerung von international agierenden Unternehmen.

Die Unternehmen wurden im Rahmen der Befragung gebeten, das internationale Steuersystem im Hinblick auf die Besteuerung von international agierenden Unternehmen zu beurteilen. Auf einer Skala von 1 (= gerecht) bis 5 (= ungerecht) konnten die Unternehmen ihre Einschätzung zur Steuergerechtigkeit abgeben. Der Großteil der Unternehmen empfindet das derzeitige Steuersystem als nicht fair (vgl. Abb. 7): 36,8% der befragten Unternehmen bewerten die Besteuerung von internationalen Unternehmen mit einer 5, weisen dem Steuersystem also im Hinblick auf die Gerechtigkeit die schlechteste Note zu. Weitere 41,4% der befragten Unternehmen stufen das internationale Steuersystem als eher ungerecht ein. Lediglich 1% der Unternehmen bewerten die Besteuerung von international agierenden Unternehmen als gerecht.

Diejenigen Unternehmen in der Befragung, die der Ansicht sind, die Besteuerung von international agierenden Unternehmen sei ungerecht, sprechen sich deutlich öfter für Maßnahmen zur Eindämmung von Steuervermeidungspraktiken oder Möglichkeiten

zur Gewinnverlagerung für international tätige Unternehmen aus. Je höher das Ungerechtigkeitsempfinden der befragten Firmen, umso größer die Wahrscheinlichkeit, dass Maßnahmen zur Unterbindung von Steuervermeidungsmöglichkeiten von dem entsprechenden Unternehmen befürwortet werden. Unter den befragten Unternehmen, die das internationale Steuersystem als ungerecht empfinden, sprechen sich knapp 64% für eine verbesserte Koordination zur Steuervermeidung aus und 36,2% für unilaterale Maßnahmen gegen Gewinnverlagerungen.

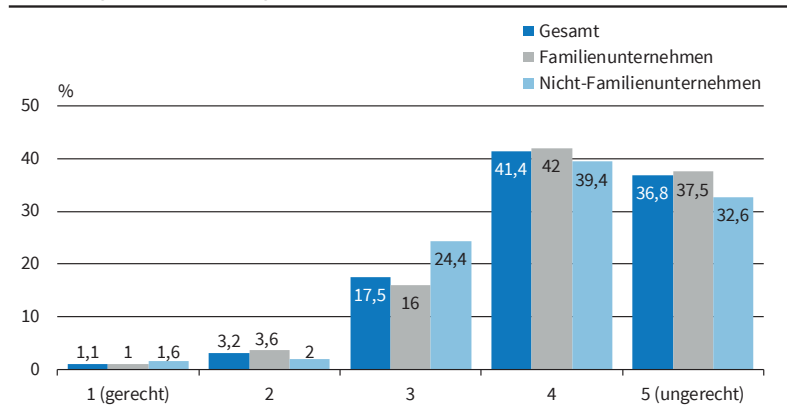
Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung sind im Lichte der intensiv geführten Debatte über unfaire Steuervermeidungspraktiken multinationaler Konzerne zu sehen und senden die klare Botschaft an die Politik, sie möge sicherstellen, dass multinationale Konzerne einen gerechten Anteil am Steueraufkommen leisten. Gleichzeitig sollte die Abwehrgesetzgebung gegen Steuervermeidungsstrategien nicht zu einer steigenden Komplexität des Steuersystems beitragen, wie die Ergebnisse der Unternehmensbefragung verdeutlichen.

Als Reaktion unter anderem auf die Offenlegung von als unfair empfundenen Steuervermeidungspraktiken von multinationalen Konzernen wurden beispielsweise eine Reihe von multilateralen Maßnahmen durch die OECD im Rahmen der BEPS-Initiative (BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*) zur Vermeidung von aggressiver Steuerplanung und -gestaltung oder der darauf aufbauenden Anti-Missbrauchsrichtlinie auf den Weg gebracht. Im Detail führt die Einführung von Vorschriften zur Dokumentation von Verrechnungspreisen oder das diskutierte Country-by-Country Reporting zur Erhöhung der Transparenz, wonach »Steuerverwaltungen einen Überblick über die globale Aufteilung der Erträge und Steuern sowie über bestimmte Indikatoren für die geographische Verteilung der Wirtschaftstätigkeit auf die verschiedenen Staaten« erhalten sollen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2017), jedoch auch zu einer zunehmenden Komplexität des Steuer-

systems. In diesem Kontext ist kritisch, dass die von den Unternehmen gewünschte verbesserte internationale Koordination zur Steuervermeidung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu einer Zunahme der bürokratischen Belastungen für die Unternehmen führen dürfte. Dies steht wiederum in Widerspruch zu der vielfach geäußerten Forderung der Unternehmen nach einer Vereinfachung des Steuersystems.

Neben dem Bürokratieabbau und der verbesserten internationalen Koordination zur Steuervermeidung steht die Senkung der steu-

Abb. 7
Gerechtigkeit des internationalen Steuersystems
 Wie beurteilen Sie das internationale Steuersystem im Hinblick auf die Besteuerung von international agierenden Unternehmen?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 093).

© ifo Institut

erlichen Belastung für die befragten Unternehmen an oberster Stelle der Prioritätenliste. Etwa 45% der befragten Unternehmen sind der Ansicht, die deutsche Politik solle als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb eine Senkung der Steuersätze beziehungsweise -tarife in Deutschland vornehmen. Eine Senkung der steuerlichen Belastung für Unternehmen könnte die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verbessern. Fuest (2018) spricht sich beispielsweise für eine maßvolle Senkung der steuerlichen Belastung für Unternehmensgewinne auf insgesamt 25% zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aus. Gleichzeitig wird sich eine Senkung der Steuersätze wahrscheinlich negativ auf das Steueraufkommen in Deutschland auswirken, geringere Steuereinnahmen dürften jedoch auch teilweise durch eine Steigerung der Investitionen und damit einhergehenden Wachstumseffekten kompensiert werden (vgl. Fuest 2017).

Bestrebungen, die Bemessungsgrundlage anzupassen beziehungsweise attraktive Bedingungen für geistiges Eigentum zu schaffen, werden von den befragten Unternehmen als weniger wichtig eingestuft.

Zu nennen ist an dieser Stelle jedoch, dass sich einige Unternehmen in der offenen Antwortmöglichkeit zu den Reformen des deutschen Steuersystems dafür ausgesprochen haben, Forschungs- und Entwicklungsausgaben steuerlich zu begünstigen. Aus ökonomischer Sicht ist die steuerliche Förderung von Unternehmen mit Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der Tat sinnvoll, weil die gesamtwirtschaftliche Rendite aus Investitionen in Forschung und Entwicklung über der Rendite des privaten Investors liegt und weitere Akteure über Spill-Over-Effekte von Innovationen profitieren können (vgl. Dötsch et al. 2017). Demzufolge wirken sich die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von Unternehmen positiv auf den technologischen Fortschritt und die Produktivität einer Volkswirtschaft aus.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung durch den Staat erfolgt derzeit primär über direkte Projektförderung – kleinere und mittlere Unternehmen können hiervon allerdings weniger stark profitieren. Aus dem Grund schlagen Experten beispielsweise die Einführung einer Steuergutschrift für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen vor, wodurch Unternehmen finanzielle Anreize für Investitionen in Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erhalten würden (vgl. Dötsch et al. 2017). Die Einführung von sogenannten Patent- oder Lizenzboxen in Deutschland steht weder für die befragten Unternehmen an oberster Stelle der Prioritätenliste noch ist dieses ökonomisch zu rechtfertigen: In wissenschaftlichen Studien konnte bisher kein statistisch signifikanter positiver Effekt von steuerlichen Präferenzregimen für Erträge aus Lizenzen oder geistigem Eigentum auf Neuinvestitionen in Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten festgestellt werden. Die steuerliche Begünsti-

gung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben – also der Begünstigung von Erträgen aus Immaterialgütern – ist demnach nicht zu befürworten, wohingegen die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die potenziell zu Innovationen führen, gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist.

Darüber hinaus sprechen sich einige der befragten Unternehmen dafür aus, dass Gewinne dort versteuert werden sollten, wo sie erzielt werden. In der Praxis ist die Feststellung des Ortes, an dem der Gewinn eines multinationalen Unternehmens erzielt wurde, jedoch problematisch. Ist für die Feststellung der Ort der Produktentwicklung, der Ort der Produktion oder der Ort des Produktverkaufes relevant?

Interessant ist in diesem Kontext die BEPS-Initiative der OECD zur Vermeidung von aggressiver Steuerplanung und -gestaltung, nachdem die »Besteuerung dort erfolgen soll, wo die unternehmerische Aktivität und die daraus resultierende Wertschöpfung« stattfindet (Bundesministerium der Finanzen 2017). Aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen an den Besteuerungsrechten ist eine politische Einigung auf multilateraler Ebene jedoch schwer zu erzielen.

Mit der zunehmenden Globalisierung und der steigenden Internationalisierung der Wirtschaft ist grundsätzlich jedoch zu klären, nach welchen Prinzipien das Besteuerungssubstrat zwischen Staaten verteilt werden soll. Derzeit regeln weitestgehend bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Staaten die Besteuerungsrechte in internationalen Steuersachverhalten. Die Vielzahl der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Staaten führt jedoch zu einer weiteren Komplexität des internationalen Steuersystems und eröffnet darüber hinaus Wege für multinationale Unternehmen, Inkongruenzen im Zusammenspiel verschiedener internationaler Steuersysteme auszunutzen.

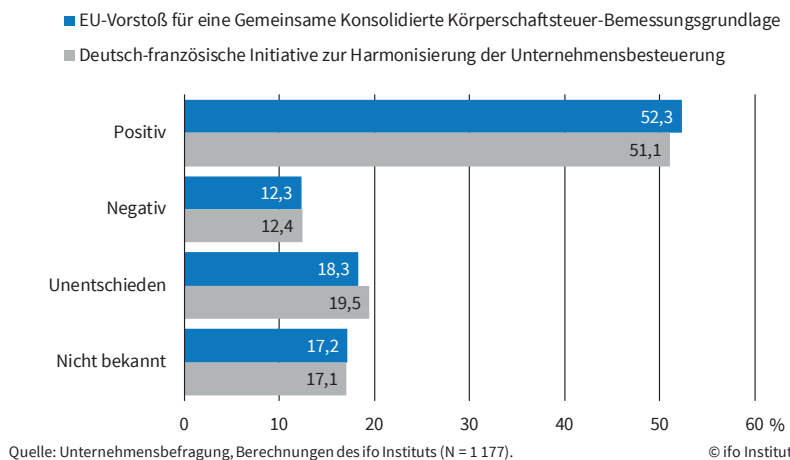
DIE VEREINHEITLICHUNG DER UNTERNEHMENS-BESTEuerung

Unter den offenen Antworten der Unternehmen zum Reformbedarf des Steuersystems finden sich auch einige Befürworter für eine Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung auf EU-Ebene, idealerweise mit einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die gesamte Europäische Union.

Die EU diskutiert bereits seit geraumer Zeit über ebendiese Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung auf EU-Ebene, die im Rahmen der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) umgesetzt werden soll. Der Entwurf sieht eine formelhafte Aufteilung der Gewinne von in der EU-tätigen Unternehmen auf verschiedene Mitgliedstaaten der EU je nach Kenngrößen des Gesamtunternehmens wie Umsatz, Lohnsumme und Betriebsvermögen vor (vgl. Haufler 2008).

Aufgrund der Schwierigkeiten bei der politischen Umsetzung der Reform zur GKKB verfolgen Deutschland und Frankreich mit der Initiative zur Harmoni-

Abb. 8
Reformvorschläge auf internationaler Ebene
 Wie bewerten Sie folgende Reformoptionen?



sierung der Unternehmensbesteuerung darüber hinaus einen bilateralen Ansatz, um auf den internationalen Steuerwettbewerb zu reagieren. In dem Koalitionsvertrag der Großen Koalition findet sich hierzu ein Passus: Angestrebt wird die »Verwirklichung eines deutsch-französischen Wirtschaftsraums mit einheitlichen Regelungen vor allem im Bereich des Unternehmens- und Konkursrechts« sowie die »Angleichung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer« (Bundesregierung 2018). Details der geplanten Reform sind derzeit noch nicht bekannt, jedoch zielt die Initiative auf eine Vereinheitlichung der Steuerbasis in Deutschland und Frankreich ab. Darüber hinaus steht die Einführung von Mindest-Körperschaftsteuersätzen zur Diskussion.

Im Rahmen der Erhebung wurden die befragten Unternehmen gebeten, den EU-Vorstoß zur GKKB sowie die deutsch-französische Initiative zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung zu bewerten (vgl. Abb. 8). Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen sowohl dem bilateralen Ansatz zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung zwischen Deutschland und Frankreich als auch der GKKB zustimmend gegenübersteht. Die Idee einer einheitlichen Bemessungsgrundlage in der EU sowie der Aufteilung der ermittelten Gewinne auf die EU-Mitgliedstaaten sehen 52,3% der Unternehmen positiv und 12,3% negativ. Der deutsch-französischen Initiative zur Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung stehen 51,1% der befragten Unternehmen positiv und 12,4% ablehnend gegenüber.

Zu der positiven Bewertung der GKKB trägt unter anderem die Einschätzung der Unternehmen bei, die Reform der EU werde weniger Steuervermeidung zulassen und zu einer Verringerung von Bürokratie und Dokumentationspflichten beitragen. Ein hohes Maß an steuerlicher Komplexität liegt grundsätzlich bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten vor. Derzeit gibt es in der EU 28 unterschiedliche Unternehmensteuersysteme, die von den international tätigen Unter-

nehmen befolgt werden müssen. Die Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung in der EU beziehungsweise in Deutschland und Frankreich könnte die Bürokratie- und Erfüllungskosten für Unternehmen senken und darüber hinaus die Rechtssicherheit bei internationalen Steuersachverhalten erhöhen (vgl. Europäische Kommission 2018).

Daneben dürfte sich der Vorstoß der EU als auch die deutsch-französische Initiative den Einschätzungen der befragten Unternehmen zufolge prinzipiell in einer steigenden steuerlichen Belastung

der Unternehmen widerspiegeln. Diese Erwartungshaltung ist insbesondere unter denjenigen Unternehmen zu finden, die zu einer negativen Bewertung der Reformansätze gekommen sind: Etwa 70% dieser Unternehmen befürchten, die steuerliche Belastung für Unternehmen würde im Zuge dieser Reformen steigen. Die Zustimmung der Unternehmen zur Vereinheitlichung der Unternehmenssteuersysteme könnte bei gleichbleibender steuerlicher Belastung dementsprechend höher ausfallen. Insbesondere das Potenzial der Reformen zur Senkung der bürokratischen Kosten muss grundsätzlich positiv bewertet werden.

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen, dass die Komplexität des deutschen/internationalen Steuersystems generell sehr hoch ist und Unternehmen primär von einer Vereinfachung des Steuersystems profitieren würden. Den mit Abstand größten Reformbedarf sehen die befragten Unternehmen in der Reduktion von Bürokratie – die deutsche Regierung sollte dementsprechend auf eine Verringerung der bürokratischen Kosten hinwirken.

LITERATUR

Boumans, D. und C. Krolage (2018), »US Tax and Trade Policy – Perceived Impact and Preferred Policy Responses Worldwide«, *ifo World Economic Survey* 17(2), 10–19.

Bräutigam, R., F. Heinemann, T. Schwab, Chr. Spengel und K. Stutzenberger (2018), *Internationaler Steuerwettbewerb – Bewertung, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen*, Stiftung Familienunternehmen, Mannheim und München.

Bundesministerium der Finanzen (2017), »Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Übersicht über die 15 Aktionspunkte«, 7. Juni, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-06-07-beps-15-aktionspunkte.html>, aufgerufen am 25. Juli 2018.

Bundesregierung (2018), *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, 12. März, verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=6, aufgerufen am 24. Juli 2018.

Devereux, M. P., R. Griffith und A. Klemm (2002), »Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition«, *Economic Policy* 35, 451–495.

- Devereux, M. und R. Griffith (2003), »Evaluating Tax Policy for Location Decisions«, *International Tax and Public Finance* 10(2), 107–126.
- Dötsch, E., C. Fuest, J. Hey, H.-J. Kanzler, M. Kempermann und Chr. Spengel (2017), *Nach der Wahl – Steuerpolitik für den Standort Deutschland*, Ernst & Young GmbH, Stuttgart.
- Dötsch, E., C. Fuest, J. Hey, H.-J. Kanzler, M. Kempermann und Chr. Spengel (2018), *Die US-Steuerreform und ihre Folgen für Unternehmen in Deutschland*, Ernst & Young GmbH, Stuttgart.
- Europäische Kommission (2018), »Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_de, aufgerufen am 18. Juli 2018.
- Fuest, C. (2017), »Smarter Steuerwettbewerb und der Austritt Großbritanniens aus der EU«, *ifo Standpunkte*, ifo Institut, München.
- Fuest, C. (2018), »Handlungsbedarf in der deutschen Steuerpolitik«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 8–13.
- Haufler, A. (2008), »Die Besteuerung multinationaler Unternehmen«, Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Gießen.
- Heinemann, F., M. Olbert, O. Pfeiffer, T. Schwab, Chr. Spengel und K. Stutzberger (2018), »Implications of the US Tax Reform for Transatlantic FDI«, *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 53(2), 87–93.
- Kessler, W. und P. Dorfmueller (2001), »Gestaltungsstrategien bei internationaler Steuerplanung mit Holdinggesellschaften«, *Praxis Internationale Steuerberatung* 7, 177.
- Krolage, C. und K. Wohlrabe (2018), »Auswirkungen der US-Steuerreform auf deutsche Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensumfrage«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 74–76.
- Mintz, J. (2018), »Global Implications of U.S. Tax Reform«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 22–35.
- OECD (2018), »Tax Database – Corporate and Capital Income Taxes«, verfügbar unter: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital, aufgerufen am 25. Juli 2018.
- Rathje, A. und K. Wohlrabe (2017), »Investitionstätigkeiten der deutschen (Familien-)Unternehmen: Entwicklungen, Standorte, Einflussfaktoren«, *ifo Schnelldienst* 70(23), 46–53.
- Spengel, Chr., L. Evers, M. Halter und B. Zinn (2012), *Unternehmensbesteuerung in Deutschland – Eine kritische Bewertung und Handlungsempfehlungen für die aktuelle Steuerpolitik*, Stiftung Familienunternehmen, Mannheim und München.
- Statistisches Bundesamt (2017), »Unternehmensregister – Unternehmen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Beschäftigtengrößenklassen 2016«, 30. September, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Unternehmensregister/Tabellen/UnternehmenBeschaeftigtengroessenklassenWZ08.html#Fussnote1>, aufgerufen am 6. Juni 2018.
- Steinmüller, E., G. U. Thuncke und G. Wamser (2017), »Corporate Income Taxes Around the World: A Survey on Forward-Looking Tax Measures and Two Applications«, Working Paper Research School of International Taxation.
- Steuern und Zollunion (2017), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Europäische Kommission, Luxemburg.
- Stiftung Familienunternehmen (2018), *Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, erstellt vom ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Helmut Rainer, Clara Albrecht, Stefan Bauernschuster, Victoria Endl-Geyer, Anita Fichtl, Timo Hener und Joachim Ragnitz

Mauer in den Köpfen?

Die Einstellungen und Verhaltensweisen Ost- und Westdeutscher 28 Jahre nach der Wende

»Jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört«, so kommentiert Altkanzler Willy Brandt die Geschehnisse, als im Herbst 1989 die Berliner Mauer fiel. Doch inwiefern hat sich die Wiedervereinigung auch in den Köpfen der Menschen beider Landesteile vollzogen? Wirken die über 40 Jahre bestehenden Systemunterschiede auch 28 Jahre nach der Wende noch nach, oder haben sich die Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger des vereinigten Deutschlands vollständig angeglichen?

Die Ergebnisse einer neuen Studie zeigen, dass in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen ein steter Annäherungsprozess im Gang ist und dass sich die Auffassungen in den beiden Landesteilen eher selten auseinanderentwickeln. Häufig nähern sich die Einstellungen der Ostdeutschen an die der Westdeutschen an. In einigen Fällen, wie beispielsweise im Hinblick auf die vorherrschenden geschlechtlichen Rollenbilder, orientieren sich die Westdeutschen an den Einstellungen der Ostdeutschen. Als Hauptmuster ist zu erkennen, dass sich in den meisten Bereichen die Ost-West-Unterschiede unter jüngeren Befragten reduzieren, teilweise sogar stark. Die Erfahrungen mit zwei unterschiedlichen politischen Systemen in den beiden Landesteilen sind allerdings fast in allen Einstellungsfragen immer noch bemerkbar.

Die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland erfolgte 1990 aus dem Stegreif. Denn historische Vorbilder, die eine Orientierung für die Transformation einer Planwirtschaft in eine soziale Marktwirtschaft hätten bieten können, gab es nicht. Die Vorstellung, dass sich in möglichst kurzer Zeit die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Ostdeutschland denen in Westdeutschland angleichen würden, erwiesen sich schon bald als naiv. Der anfängliche Aufschwung in den neuen Ländern ließ seit Mitte der 1990er Jahre stark nach und der Anteil am gesamtdeutschen BIP stagnierte.

Die öffentliche Wahrnehmung von konstanten und sich verfestigenden ökonomischen Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland hat mit großer Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Einstellungen der Akteure im Land und somit auch auf ihr Verhalten. Daraus resultierende gesamtdeutsche Probleme entstehen insbesondere dann, wenn das Gefühl von (ökonomischer) Benachteiligung auf gesellschaftspolitisch relevante Einstellungen, wie z.B. die Akzeptanz von Personen unterschiedlicher Herkunft, Einfluss nimmt. Ob sich die Einstellungen in Ost- und Westdeutschland in wirtschaftlichen und politischen Bereichen angeglichen haben oder sich noch unterscheiden (Abschnitte »Ökonomische Sphäre« und »Politische Sphäre«), ist daher zentraler Bestandteil der Studie.

Einstellungen können jedoch auch von politischen Systemen gelenkt werden. So ist der Einfluss einer sozialistisch geprägten Gesellschaft sowie einer Regierung, die sich von der Außenwelt abkapselt und Weltoffenheit und liberale Auffassungen weitestgehend verhindert, nicht zu unterschätzen. Aus diesem Grund wird auch untersucht, ob die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme Unterschiede in Einstellungen hervorgerufen haben und falls ja, ob sich diese mittlerweile angeglichen haben. Hierzu werden vor allem die Bereiche der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung (»Familiale Sphäre«), Erwartungen an staatliche Interventionen und Einstellungen zu Menschen mit anderer Herkunft oder Meinung (»Politische Sphäre«) und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben als Grundvoraussetzung für die Schaffung von »Sozialkapital« (»Soziale Sphäre«) beleuchtet.

Zusätzlich werden in einem weiteren Untersuchungsschritt die Ursachen für noch bestehende Einstellungsunterschiede näher ergründet. Es wird erforscht, inwieweit strukturelle Unterschiede, wie die unterschiedliche demographische oder soziale Zusammensetzung der jeweiligen Bevölkerung, verantwortlich für Einstellungsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind.

SOZIALE SPHÄRE

Hinsichtlich ihres Freizeitverhaltens zeichnet sich zwischen Ost- und Westdeutschen eine deutliche Konvergenz ab. Einige Freizeitaktivitäten, wie musizieren, Sport treiben und Freunde treffen, werden zwar häufiger im Westen als im Osten ausgeübt, jedoch zeigen sich beide Landesteile überdurchschnittlich zufrieden mit ihrer Freizeit. Seit 1990 hat sich die Zufriedenheit Schritt für Schritt angenähert, da die Zufriedenheit in Ostdeutschland über die Zeit stark zugenommen hat.

Beim Vertrauen und Gemeinschaftsgefühl bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West. Das Vertrauen in Mitmenschen war zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in Westdeutschland deutlich höher. Bis zum Jahr 2000 konvergierten diesbezüglich beide Landesteile; seitdem herrscht allerdings eine persistente Lücke, wobei das westdeutsche Niveau nach wie vor deutlich über dem ostdeutschen liegt. Positiv zu vermerken ist jedoch, dass die Werte in Ost- und Westdeutschland im Zeitverlauf steigen. Deutsche Bürger vertrauen sich folglich heute mehr als in den 1990er Jahren. Aufgrund der Tatsache, dass das Vertrauen in Mitmenschen in Ost und West unterschiedlich stark ausgeprägt ist, gleichzeitig aber ausschlaggebend für einen guten gesellschaftlichen Zusammenhalt ist, verwundert es nicht, dass auch eine deutliche Diskrepanz bei dem Ausmaß der Sorgen um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu vermerken ist. Hier machten sich im Jahr 2015 25,6% der westdeutschen Bürger und 31,6% der Ostdeutschen große Sorgen um den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Fragt man nach der Einstellung zu einem Italiener oder Türken als Nachbar, geben mehr ostdeutsche Bürger an, dass ihnen das unangenehm wäre. Geht es um Asylbewerber als Nachbarn, unterscheiden sich die Einstellungen bis 2006 nur geringfügig, während die Akzeptanz in beiden Landesteilen leicht ansteigt, darauf folgt jedoch eine Divergenz. Wäh-

rend im Westen die Akzeptanz von Asylbewerbern als Nachbarn weiter im Zeitverlauf steigt, sinkt diese im Osten. Am aktuellen Rand ist daher ein größerer Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland sichtbar als noch in den 1990er Jahren (vgl. Abb. 1).

Ursachen für Unterschiede in der sozialen Sphäre

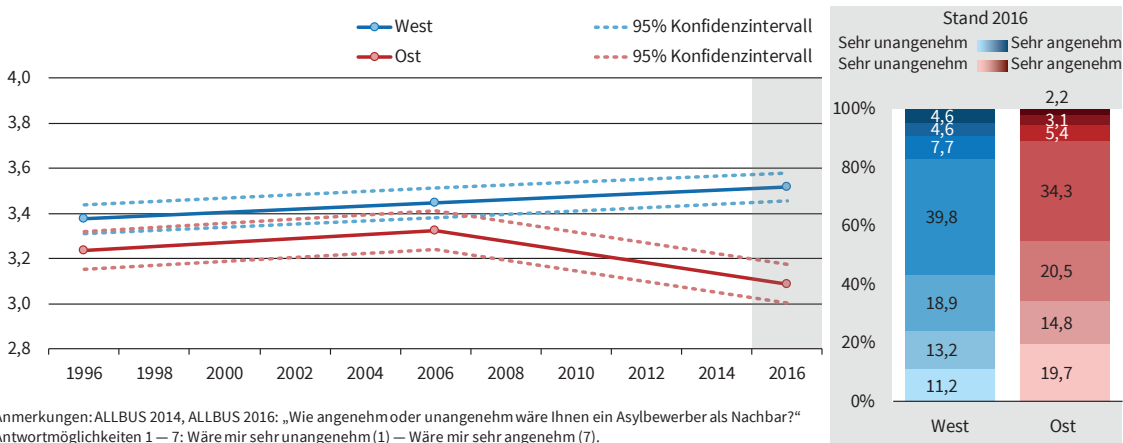
Selbst unter Berücksichtigung unterschiedlicher Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen bleiben die Einstellungsunterschiede zwischen den Landesteilen zu großen Teilen bestehen. Das heißt, dass diese nur geringfügig z. B. durch eine tendenziell höhere Arbeitslosenquote oder ältere Bevölkerungszusammensetzung in Ostdeutschland erklärt werden können. Da gleichzeitig die Unterschiede zwischen jüngeren Ost- und Westdeutschen geringer ausfallen, ist davon auszugehen, dass hinsichtlich der bestehenden Unterschiede die Erfahrung mit zwei unterschiedlichen Regimen eine große Rolle spielt.

POLITISCHE SPHÄRE

Beide Landesteile haben sich bezüglich ihrer politischen Auffassungen und Interessen in vielen Punkten bereits angeglichen oder befinden sich auf dem Weg dorthin, auch wenn noch einige Unterschiede festzustellen sind. Zudem ist insgesamt das politische Interesse in Deutschland bis 2016 angestiegen. Westdeutsche ordnen sich auf der Parteienskala (links-rechts) weiter rechts ein als Ostdeutsche, wobei jedoch der Abstand über die Jahre kleiner geworden ist. Die leichte Konvergenz rührt daher, dass der Anteil der Westdeutschen, der sich weit rechts eingestuft hat, in den letzten zehn Jahren um die Hälfte gesunken ist. Bezüglich der Parteipräferenzen erfreuten sich 2015 CDU, SPD und FDP in beiden Landesteilen gleicher Beliebtheit. Die Grünen erfahren jedoch konstant mehr Zuspruch im Westen und die Linke mehr im Osten. Dies ist nicht verwunderlich

Abb. 1

Wie angenehm oder unangenehm wäre Ihnen ein Asylbewerber als Nachbar?



Anmerkungen: ALLBUS 2014, ALLBUS 2016: „Wie angenehm oder unangenehm wäre Ihnen ein Asylbewerber als Nachbar?“ Antwortmöglichkeiten 1 – 7: Wäre mir sehr unangenehm (1) – Wäre mir sehr angenehm (7).

Quelle: ALLBUS 2014; ALLBUS 2016; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

vor dem Hintergrund, dass die Grünen in der Bonner Republik gegründet wurden und die Linke aus der PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) entstand. Der Abstand reduziert sich auch nur minimal über die Zeit. Von größerer Bedeutung ist jedoch die Tatsache, dass Westdeutsche relativ gesehen konstant häufiger von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen als Ostdeutsche. Die Ost-West-Lücke bei der Wahlbeteiligung wurde erst in den beiden letzten Bundestagswahlen etwas kleiner.

Im Hinblick auf Ausländer und Flüchtlinge in Deutschland hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten in Deutschland viel getan. Die Toleranz gegenüber Ausländern ist in Deutschland bis 2016 gestiegen, und auch die Einstellungen zu ihnen sind zunehmend offener geworden. Vereinzelt haben sich Ost- und Westdeutschland in diesen Punkten auch angeglichen. Es bestehen allerdings auch noch Diskrepanzen in einigen Einstellungen. So sind mehr Ostdeutsche als Westdeutsche davon überzeugt, dass Ausländer besser unter sich heiraten sollten, bei Arbeitsplatzknappheit wieder in das Herkunftsland geschickt werden sollten oder auch, dass für eine Einbürgerung die Fähigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, Voraussetzung sein sollte. Auch bezüglich der generellen Aufnahme von Flüchtlingen sind mehr Befragte im Osten als im Westen der Auffassung, dass Wirtschaftsflüchtlingen und Asylsuchenden seltener der Zuzug erlaubt werden sollte. Sie würden zudem allen Ausländern seltener die gleichen Sozialleistungen zugestehen. Mit Blick auf den Islam sprechen sich mehr Ostdeutsche als Westdeutsche für eine Einschränkung der Religionsfreiheit aus. Fast eine logische Folge aus den gerade genannten Einstellungsunterschieden ist, dass im Osten zuwanderungsablehnende Organisationen und Parteien mehr Menschen mobilisieren als im Westen. So erhält die Pegida in Ostdeutschland mehr Zuspruch als in Westdeutschland (13,9% der westdeutschen Befragten sind eher positiv zur Pegida eingestellt, während dies 28,3% der Befragten im Osten sind). Auch erhielt die AfD in der letzten Bundestagswahl doppelt so viele Stimmen im Osten wie im Westen. Besonders auffällig ist, dass ostdeutsche Bürger öfter einen Zusammenhang zwischen Ausländern und Kriminalität herstellen und sie zusätzlich als Belastung für das soziale Netz sehen. Dies lenkt den Blick auf fremdenfeindlich motivierte und antisemitische Straf- und Gewalttaten, die im Osten relativ zur Einwohneranzahl höher als im Westen sind.

Ursachen für Unterschiede in der politischen Sphäre

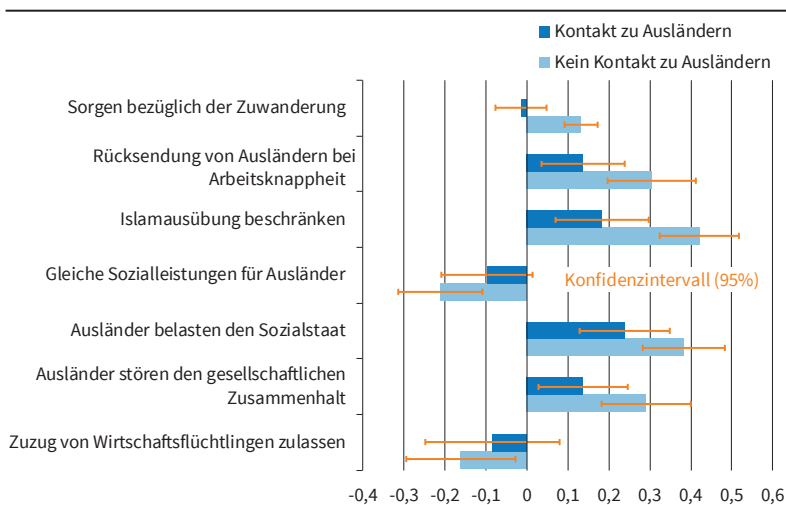
Die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung in Ost- und Westdeutschland kann teilweise einige in dieser Sphäre beobachteten Unterschiede erklären. Analysiert man die Rechts-links-Einordnung in der jüngeren Bevölkerungsgruppe, finden sich am aktuellen Rand keine Unterschiede mehr. Auch wenn man ausschließlich erwerbstätige Personen betrachtet, verschwindet der Ost-West-Unterschied.

So zeigt sich die demographische Entwicklung sowie der niedrigere Ausländeranteil in Ostdeutschland in vielen Fällen als mitverantwortlich für die unterschiedlichen Meinungen. Die Ost-West-Unterschiede verringern sich massiv, wenn die befragten Personen selbst Kontakt zu Ausländern haben (vgl. Abb. 2). Auch werden bei den meisten Einstellungsfragen die Ansichten ähnlicher, wenn in allen Regionen Deutschlands dieselbe Altersstruktur vorherrschen würde. Bei vielen Einstellungen zu Ausländern ergeben sich jedoch Ost-West-Unterschiede, die nur auf die unterschiedlichen historischen Erfahrungen in der DDR und der BRD zurückgeführt werden können. Etwa die verschiedenen Ansichten zur Religionsfreiheit, zu gleichen Sozialleistungen für In- und Ausländer oder die Einstellungen zum Zuzug von Wirtschaftsflüchtlingen und Asylsuchenden.

ÖKONOMISCHE SPHÄRE

Die Wirtschaftslage Deutschlands wird von Ost- und Westdeutschen seit den 1990er Jahren sehr ähnlich eingeschätzt. Gleiches gilt für die Beurteilung der persönlichen Wirtschaftslage. Fragt man nach den Sorgen um die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, antworten die Befragten im Jahr 2015 in etwa gleich.

Abb. 2
Ost-West-Unterschiede bezüglich des Kontakts zu Ausländern



Lesebeispiel: „Die Sorge über Zuwanderung ist bei Ostdeutschen mit Kontakt zu Ausländern um 0,01 Punkte stärker ausgeprägt als bei Westdeutschen mit Kontakt zu Ausländern“. Die Striche auf den Balken verkörpern die Schätzunsicherheit. Die Konfidenzintervalle sind als Striche für das 95%-Niveau angegeben.

Quelle: SOEP 2015; Allbus 2016; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Das Ausmaß der Sorgen hat sich über die Jahre angeglichen und befindet sich nun auf dem bisher niedrigsten Wert. Rückläufig zeigen sich ebenso die Sorgen um die persönliche Wirtschaftslage (vgl. Abb. 3) und um den eigenen Arbeitsplatz, jedoch liegen diese im Osten noch immer etwas höher.

Im Westen sind die Bürger durchgängig zufriedener mit ihrem verfügbaren Einkommen, ihrer Arbeit und auch allgemein mit ihrem Leben. Allerdings holt der Osten leicht auf, so dass man von einer leichten Konvergenz sprechen kann.

Sind soziale Unterschiede gerecht? Dies bejahen weniger Ostdeutsche als Westdeutsche, wobei jedoch auch hier eine langsame Annäherung über die Jahre deutlich wird. Eng damit verbunden ist die Tendenz von Ostdeutschen, eher die Meinung zu vertreten, dass Sozialleistungen ausgeweitet werden sollten und der Staat dafür verantwortlich ist, dass jeder bei Not und Arbeitslosigkeit ein gutes Auskommen hat. In diesen Ansichten konvergieren Ost- und Westdeutsche, da auch im Westen der Zuspruch steigt. Eine konstante Ost-West-Lücke besteht allerdings bei der Befürwortung eines Eingreifens des Staates zum Abbau von Einkommensunterschieden. Diese ist persistent größer im Gebiet der ehemaligen DDR.

Das Empfinden, dass man im Vergleich zu anderen seinen gerechten Anteil erhält oder dass der eigene Lebensstandard gerecht ist, ist im Westen stärker ausgeprägt als im Osten. Die Ost-West-Differenz wird jedoch langsam kleiner. Daneben vertreten etwas mehr Westdeutsche die Meinung, dass das, was man im Leben erreicht, vor allem von Schicksal und Glück abhängig ist. Die Befragten beider Landesteile sind sich hingegen einig, dass man für Erfolg auch hart arbeiten muss. Für den beruflichen Erfolg auch ausschlaggebend sind die Bildungschancen. Bei der Überzeugung von der Existenz gleicher Bildungschancen hat in den letzten Jahren eine starke Annäherung stattgefunden. Im Osten glaubt nun fast die Hälfte daran, im Westen sind es 60%.

Ursachen für Unterschiede in der ökonomischen Sphäre

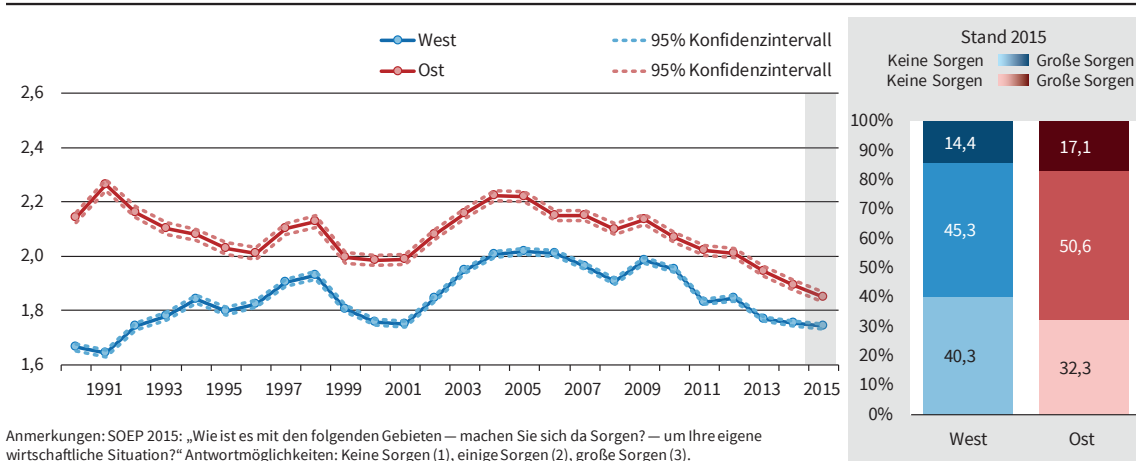
Die bestehenden Ost-West Unterschiede in der Lebenszufriedenheit sind teils auf die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung zurückzuführen. Denn junge, erwerbstätige Personen mit einem hohen Bildungsabschluss ähneln einander mehr in ihrer Zufriedenheit. Jedoch lässt sich die Ost-West-Diskrepanz nicht vollständig erklären. Ostdeutsche zählen sich tendenziell auch öfter zu einer niedrigeren Gesellschaftsschicht als Westdeutsche. Dieser Unterschied ist vor allem bei Befragten zu finden, die höchstens einen mittleren Schulabschluss haben. Soziale Unterschiede werden zudem von mehr Ostdeutschen als ungerecht wahrgenommen. Auch hier ist ein Teil des Einstellungsunterschieds eine Folge der ungünstigeren Bevölkerungszusammensetzung im Osten. Ost-West-Unterschiede sind bei über 65-Jährigen mit niedrigem Schulabschluss sowie bei Nicht-Erwerbstätigen besonders ausgeprägt. Im Bereich Verteilungsgerechtigkeit und Bildungschancen sind die Unterschiede in allen Bevölkerungsgruppen zu finden, jedoch schreibt sich hier die Tendenz fort, dass sich vermehrt ältere Bürger und Nicht-Erwerbstätige beider Landesteile unterscheiden.

Dass für Westdeutsche Erfolg eher von Glück abhängig ist als für Ostdeutsche, lässt sich durch die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung in alten und neuen Bundesländern kaum erklären.

FAMILIALE SPHÄRE

Geht es um die Einstellungen zu den verschiedenen Rollen von Frau und Mann in der Familie und um ihre Berufstätigkeit, zeichnen sich im Zeitverlauf Konvergenzen ab, indem die Westdeutschen zu den mehr egalitär eingestellten Ostdeutschen aufholen, auch wenn teils (noch) erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West bestehen. Das traditionelle Modell, in

Abb. 3
Sorge um die eigene wirtschaftliche Situation



Anmerkungen: SOEP 2015: „Wie ist es mit den folgenden Gebieten – machen Sie sich da Sorgen? – um Ihre eigene wirtschaftliche Situation?“ Antwortmöglichkeiten: Keine Sorgen (1), einige Sorgen (2), große Sorgen (3).

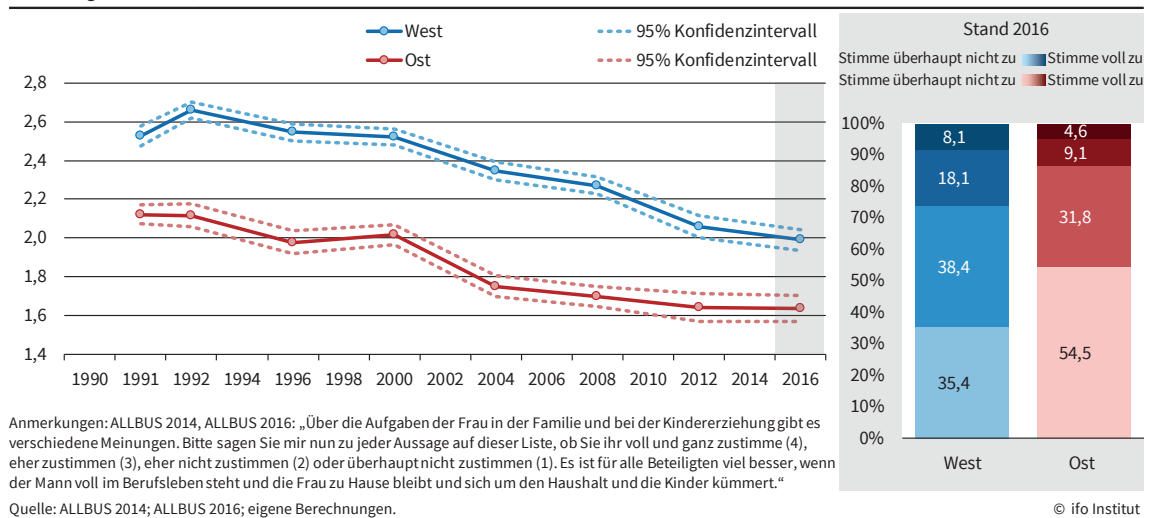
Quelle: SOEP 2015; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Abb. 4

Aufgabenteilung in der Familie

Der Mann geht arbeiten, die Frau kümmert sich um den Haushalt und das Kind



dem der Mann arbeitet und die Frau für den Haushalt und die Kinder zuständig ist, findet im Westen immer noch weitaus mehr Anklang. Eine leichte Konvergenz ist jedoch zu erkennen. In der Tat ist die aktuelle Ost-West-Differenz die geringste seit 1991 (vgl. Abb. 4). Eine stärkere Konvergenz macht sich bei den allgemeinen Ansichten zur Berufstätigkeit einer Frau bemerkbar. Die Zustimmung zur Aussage, dass die Frau den Arbeitsplatz aufgeben sollte, wenn Arbeitsplatzknappheit vorherrscht und der Mann gut verdient, nimmt sowohl bei Ost- als auch bei Westdeutschen stetig ab. Bei der Meinung, dass die Karriere des Mannes wichtiger ist als die der Frau, besteht mittlerweile, nach größeren Unterschieden in der Vergangenheit, keine Ost-West-Lücke mehr. Auch ist eine sinkende Zustimmungstendenz diesbezüglich über die Jahre erkennbar. Beim Thema Berufstätigkeit der Frau findet also eine Annäherung der Ansichten im Westen an die im Osten statt, und die positiven Einstellungen steigen insgesamt im Zeitverlauf. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Einstellungen zu berufstätigen Müttern.

Bei der häuslichen Aufgabenteilung gab es entweder nie Unterschiede, oder es existieren nach wie vor große. Haushaltsaufgaben wie putzen, waschen und kochen werden schon immer ähnlich zwischen Mann und Frau in Ost- und Westdeutschland aufgeteilt. Auch wenn die Beteiligung der Männer im Haushalt über die Zeit steigt, sind hier überwiegend die Frauen in der Verantwortung. Männer hingegen übernehmen sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland vor allem Reparaturarbeiten. Auffallend ist, dass Mütter mit Kindern unter 16 im Osten durchschnittlich neun Stunden pro Woche mehr arbeiten als im Westen. Die Erwerbstätigkeit ist also im Osten egalitärer gestaltet, während die Verteilung der Haushaltsaufgaben noch recht konservativ ist. Signifikante Ost-West-Unterschiede gibt es auch, wenn man nach der Arbeitsteilung bei der Betreuung der eigenen Kin-

der fragt. So werden beispielsweise die Hausaufgaben viel häufiger von westdeutschen als von ostdeutschen Frauen betreut. Das Zubettbringen ist hingegen eine Aufgabe, die von beiden Elternteilen in Ost und West gleichermaßen übernommen wird.

Befragt man die deutschen Bürger zu Heirat und Familienleben, bestehen, wenn überhaupt, nur kleine Unterschiede, und oftmals konvergieren die Einstellungen. Bei den Meinungen zur Aussage, dass man bei einer andauernden Partnerschaft heiraten sollte, hat es nie Unterschiede gegeben, und die Zustimmung dafür ist in beiden Landesteilen auf unter 50% gesunken. Die Ansicht, dass ein Kind ein Grund für eine Heirat ist, wird im Zeitverlauf in beiden Landesteilen ebenfalls immer weniger vertreten. Auch findet hier eine Annäherung der Westwerte an die niedrigeren Zustimmungswerte im Osten statt. Der umgekehrte Fall trifft bei der Frage auf, ob Familie eine Voraussetzung für Glück ist. Hier gleichen sich die Ostwerte mit der Zeit den niedrigeren Zustimmungswerten im Westen an. Mit dem Familienleben sind Ost- und Westdeutsche ähnlich zufrieden. Dass es in der heutigen Zeit verantwortlich ist, Kinder zur Welt zu bringen, finden 75,9% der Westdeutschen und 63,7% der Ostdeutschen. Trotz der bestehenden Differenz waren die Gesamtwerte nie so positiv wie aktuell.

Ursachen für Unterschiede in der familialen Sphäre

Die Unterschiede bei der Aufgeschlossenheit zur Erwerbstätigkeit von Frauen finden sich in allen Bevölkerungsgruppen wieder, so dass von einer eindeutigen Prägung der verschiedenen politischen Regime gesprochen werden kann. Die Unterschiede bei der Ansicht, ob die Berufstätigkeit einer Mutter dem Kind schadet, sind am geringsten unter jungen Befragten ausgeprägt. Die Meinungen zur Notwendigkeit einer Heirat für Eltern gehen am stärksten bei Bürgerinnen

und Bürgern mit höherer Bildung und bei den über 65-Jährigen auseinander, indem die älteren und höher gebildeten Westdeutschen einer konservativeren Vorstellung anhängen. Besonders geringe Unterschiede findet man bezüglich der Zufriedenheit mit der Familie in Regionen mit überdurchschnittlich vielen jungen Einwohnern. Des Weiteren ähneln sich Höhergebildete sehr in ihrer Einstellung zu der Verantwortbarkeit von Kinderkriegen.

FAZIT

Die Untersuchungen dieser Studie zeigen, dass in vielen Teilbereichen tatsächlich über die Zeit zusammen wächst, was zusammen gehört, auch wenn der Annäherungsprozess noch nicht immer abgeschlossen ist. Divergenzen, sich auseinander entwickelnde Auffassungen, in Ost- und Westdeutschland sind hingegen nur in sehr wenigen Fällen zu konstatieren. Um einen differenzierten Gesamteindruck zu erhalten, müssen die Entwicklungen in allen relevanten Lebensbereichen betrachtet werden. In der sozialen Sphäre lässt sich festhalten, dass sich das Sozialkapital beider Landesteile in einigen Punkten angenähert hat. So ähneln sich beispielsweise Ost- und Westdeutsche sehr in ihren Freizeitaktivitäten und ihrer Zufriedenheit damit und weisen ähnliche Normvorstellungen auf. Auch vom politischen Standpunkt aus kann von angenäherten Einstellungen gesprochen werden. Das politische Interesse in beiden Landesteilen konvergiert stark. Allerdings sind die Entwicklungen hier im Teilbereich »Deutschland als Einwanderungsland« kritisch zu sehen. Zwar wird Deutschland insgesamt im Zeitverlauf deutlich offener gegenüber Zuwanderung, doch die Ost-West-Unterschiede in den Ansichten zu Ausländern sind erheblich. Hierbei fällt das ostdeutsche Empfinden negativer aus als das der Westdeutschen, und es müssen Bedenken angesichts des Anstiegs der fremdenfeindlichen Auffassungen insbesondere in Ostdeutschland geäußert werden. Die gleiche Problemkette zeigt sich in einem Teil des ökonomischen Bereichs, der Verteilungsgerechtigkeit.

Hier sind noch deutliche Ost-West-Unterschiede vorhanden. Etwa empfinden ostdeutsche Befragte häufiger ihren Lebensstandard im Vergleich zu anderen als nicht gerecht. Doch die beiden Landesteile haben sich auch in vielen Fragen zum Sozialstaat und Umverteilung und in einigen Aspekten der Gerechtigkeit und Ungleichheit angenähert. Bis zu einer vollständigen Angleichung dürfte allerdings noch etwas Geduld nötig sein. In der familialen Sphäre sind die Ost- und Westdeutschen auf einem guten Weg zur Konvergenz im Familienbild. Das egalitäre Denken setzt sich – vor allem in den jüngeren Kohorten – immer mehr durch, wobei sich die Westdeutschen an die Werte der Ostdeutschen annähern.

Als Gesamtfazit lässt sich festhalten, dass sich das westdeutsche System, die soziale Marktwirtschaft, in ganz Deutschland immer weiter verankert und angenommen wird, denn oft orientieren sich die Ostdeutschen in ihren Einstellungen am Westen. So hat beispielsweise die Sorge um die eigene wirtschaftliche Situation im Osten über die Zeit deutlich abgenommen. In einigen Fällen nähern sich die Westdeutschen jedoch auch dem Osten an, wie etwa beim Familienbild. Als Hauptmuster ist zu erkennen, dass sich in den meisten Bereichen die Ost-West-Unterschiede unter jüngeren Befragten reduzieren, teilweise sogar stark. Die Erfahrungen mit zwei unterschiedlichen politischen Systemen in den beiden Landesteilen sind allerdings fast in allen Einstellungsfragen bemerkbar. Jüngere Generationen werden also nach wie vor in ihrem Familienkreis geprägt, ihre Werte und Auffassungen werden aber ähnlicher. Mögliche Maßnahmen für das Zusammenwachsen der Bereiche mit noch bestehenden Ost-West-Unterschieden gilt es, für die weitere Ost-West-Forschung zu adressieren.

LITERATUR

Albrecht, C., St. Bauernschuster, A. Fichtl, T. Hener, J. Ragnitz und H. Rainer (2018), *Deutschland 2017 – Studie zu den Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger im vereinigten Deutschland*, ifo Forschungsbericht Nr. 96, ifo Institut, München.

Dorine Boumans

Sonderfrage im World Economic Survey im dritten Quartal 2018

Wie gut wären Volkswirtschaften weltweit gegen eine neue Finanzkrise gewappnet?

Als Reaktion auf die Finanzkrise änderten viele Länder ihre Politik und die Regulierung ihres Finanzsektors. Um zu prüfen, ob diese Reformen zu einer höheren Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft dieser Länder führten, wurden im Rahmen des World Economic Survey (WES) III/2018 die an der Umfrage teilnehmenden Experten nach ihrer Einschätzung dazu befragt.

Fast zehn Jahre nach dem Ausbruch der Finanzkrise 2008/2009 sind die Folgen in vielen entwickelten Ländern immer noch deutlich spürbar. Die durch das Platzen der US-amerikanischen Immobilienblase ausgelöste Krise erreichte ein globales Ausmaß, und die Länder waren unterschiedlich stark davon betroffen. Das Wirtschaftswachstum verlangsamte sich merklich, und 2009 befanden sich alle bedeutenden Regionen der Welt in einer Rezession. Zehn Jahre später haben sich zwar Beschäftigung, private Investitionen und Produktivität erholt, aber die Wachstumsraten in vielen Ländern – mit einigen Ausnahmen, wie zum Beispiel in den USA, in Deutschland und in Großbritannien – sind noch immer geringer als vor der Finanzkrise. Auf viele Schwellen- und Entwicklungsländer hatte die Finanzkrise indirekte Auswirkungen: Produktion, Exporte, Transaktionen und Kapitalströme fielen niedriger als erwartet aus (vgl. Dolphin und Chappell 2010). Der Finanzkrise war ein außerordentlicher Anstieg des Kreditvolumens und Fremdkapitalanteils im Finanzsystem vorausgegangen. Historisch niedrige Zinssätze und reichlich vorhandene Liquidität erhöhten die Risikobereitschaft und bei Kreditnehmern, Investoren und Intermediären die Bereitschaft zur Fremdkapitalaufnahme. Hinzu kam, dass eine Reihe von Innovationen im Finanzsektor die Menge an Kreditforderungen und Fremdkapital im System so stark ansteigen ließ, dass die assoziierten Risiken nicht mehr zu bewältigen waren. Dies war der Grund, warum die Autoren des EEAG Report 2009 den Schluss zogen: »At the root of the crisis lies a fundamental inconsistency between financial globalisation – the process of liberalization and deregulation

driving the impressive growth of world financial markets – and existing public rules and policies at both domestic and international levels«. (Corsetti et al. 2009)

Die Sonderfrage des WES orientierte sich im dritten Quartal 2018 an den vom Finanzstabilitätsforum (FSF) vorgeschlagenen Politikreformen. Das Forum wurde 1999 gegründet und soll zur internationalen Stabilität der Finanzmärkte beitragen. Auf die Finanzkrise 2008/2009 reagierte das Forum mit einem Bericht, der eine umfassende Reihe an international anerkannten Vorschlägen beinhaltete, welche Maßnahmen zur Behebung der fundamentalen und krisenauslösenden Schwächen und zur Stärkung des Finanzsystems ergriffen werden müssten.¹ Der Bericht enthielt Empfehlungen zu fünf verschiedenen Themenbereichen, in denen Länder Verbesserungen vornehmen könnten, um bei einer erneuten Finanzkrise besser gewappnet zu sein. Zu diesen Empfehlungen wurden in der WES-Umfrage zwei weitere Politikvorschläge hinzugefügt, die der IWF in sei-

¹ Vgl. hierzu: Financial Stability Forum (2008, S. 74): »A comprehensive set of recommendation reflecting a consensus, both internationally and cross-sectorally, on the actions needed to address the fundamental weaknesses that have been at the root of the present turmoil and build a more resilient financial system«.

Tab. 1

Empfehlungen des FSF und des IWF

FSF-Empfehlungen

1. Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung sowie Risikomanagement
2. Erhöhung der Transparenz bei der Bewertung von Finanzinstrumenten
3. Änderungen in der Funktion und Verwendung von Bonitätsbewertungen
4. Die Stärkung der Reaktionsfähigkeit von Finanzbehörden auf Marktrisiken und die Wirkungsweise ihrer Kommunikation mit Marktteilnehmern
5. Die Einführung von stabilen, grenzübergreifenden Vereinbarungen, die den Umgang mit Liquiditätsproblemen erleichtern sollen, wenn das Finanzsystem unter Anspannung steht

IWF-Empfehlungen

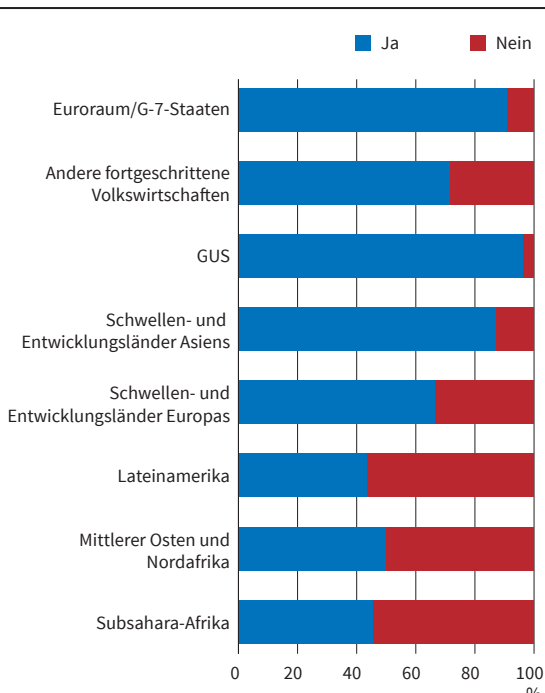
6. Strengere Regulierung und Auflösung von grenzübergreifenden Finanzinstituten
7. Stärkung der Kompetenz der Zentralbanken zur Bereitstellung von Liquidität

Quelle: Financial Stability Forum 2008; IWF 2009; ifo World Economic Survey (WES) III/2018.

nem Strategiepapier 2009 erarbeitet hatte (vgl. Tab. 1) (vgl. IWF 2009).

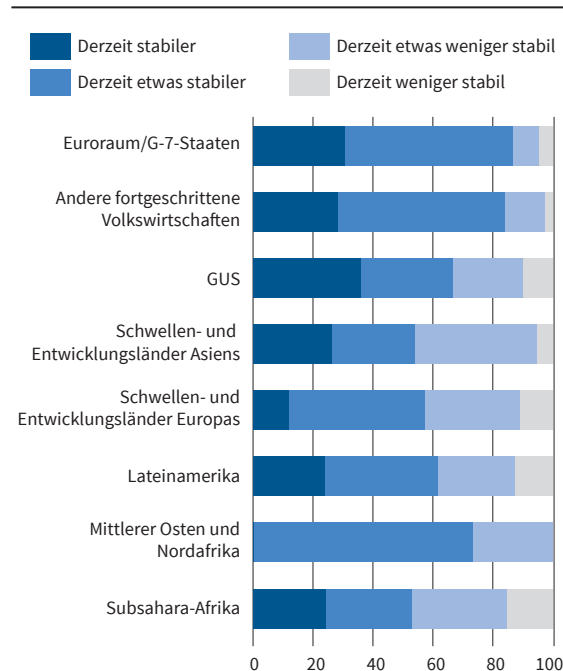
Die erste Frage, die die WES-Experten beantworten sollten, war, ob sie Reformen des Finanzsektors in ihrem Land für nötig hielten. Die Finanzkrise entstand am US-amerikanischen Immobilienmarkt und verbreitete sich schnell auf der ganzen Welt, da die Ökonomien von fortgeschrittenen Ländern und Entwicklungsländern stark miteinander verflochten sind. Aufgrund dessen gab es nicht nur in den entwickelten Ländern einigen Reformbedarf. Abbildung 1 zeigt, dass in fortgeschrittenen Volkswirtschaften sehr viele Experten Reformen für nötig hielten: 86,2% der Befragungsteilnehmer aus dem Euroraum und den G-7-Staaten waren dieser Meinung. Doch auch in einigen Schwellen- und Entwicklungsländern fanden die Befragten, dass in ihrem Land Korrekturen nötig seien. Zum Beispiel waren in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) 94,0% der Experten der Meinung, dass Reformen des Finanzsektors nötig seien. Auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens war eine große Anzahl der Experten derselben Ansicht. In Lateinamerika war die Anzahl der Teilnehmer, die auf diese Frage positiv antworteten, mit 45,2% dagegen eher gering. Dort waren in den 1990er Jahren bereits umfassende Reformen durchgeführt worden, die die Region in Bezug auf die Glaubwürdigkeit und Stabilität des Finanzsektors scheinbar gut vorbereitet hatten. Deshalb folgerte Luisa Blanco (2010), dass Lateinamerika in einer guten Verfassung sei, als es mit der Krise konfrontiert wurde. Im Mittleren Osten und Nordafrika sowie Subsahara-Afrika gehen die Meinungen der Experten weiter auseinander.

Abb. 1 Reformbedarf nach der Finanzkrise



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2018. © ifo Institut

Abb. 2 Gegenwärtige Stabilität des Landes im Vergleich zur Zeit vor 2007

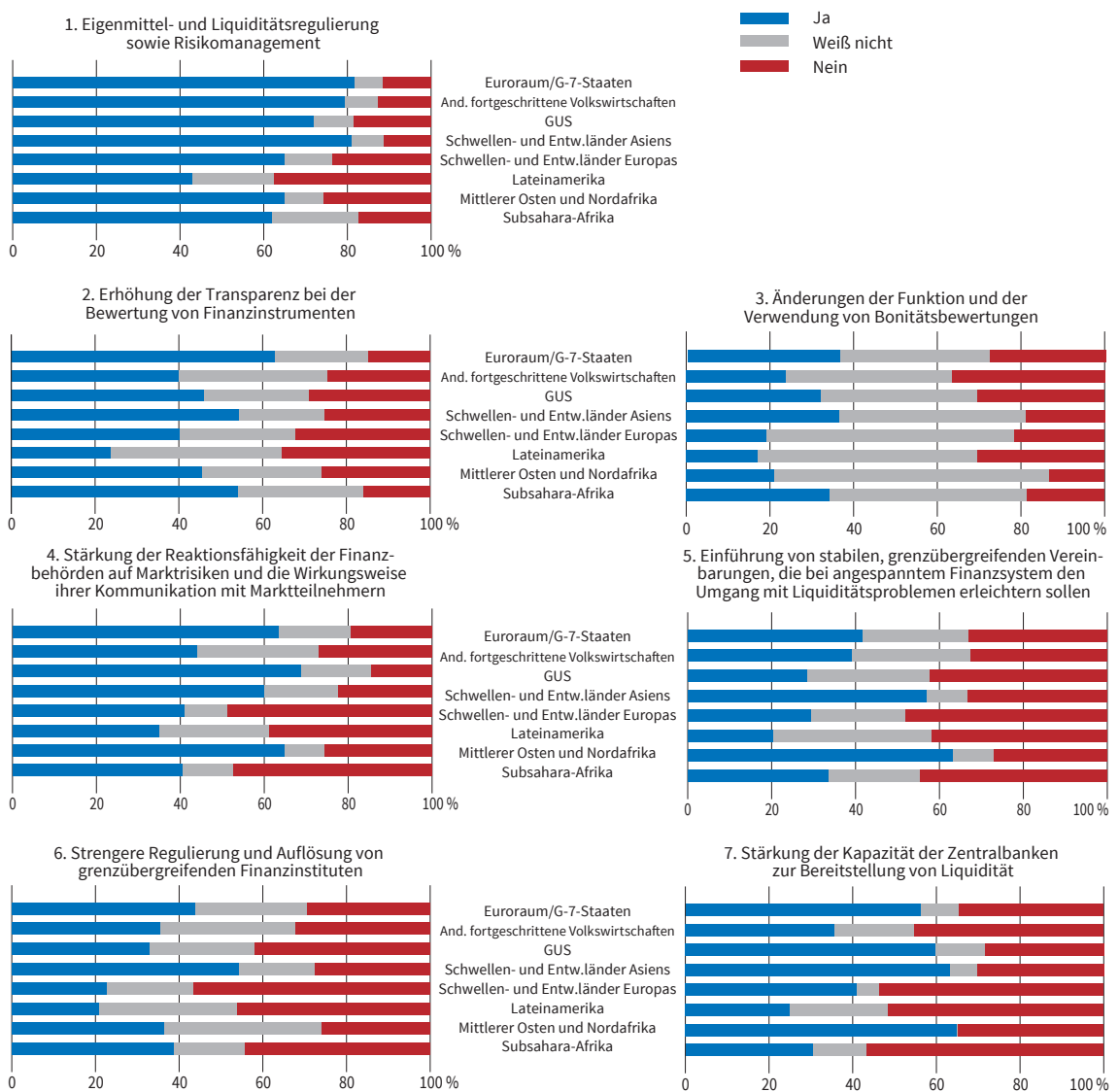


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2018. © ifo Institut

der. Hier war nur eine kleine Mehrheit der Ansicht, dass Reformen des Finanzsektors nötig seien. Da Niedriglohnländer weniger in das Finanzmarktssystem eingebunden sind als fortgeschrittene Länder, waren sie auch nicht so stark von der Kreditkrise betroffen. Deshalb wurde eine Reform des Finanzsektors in den Ländern Afrikas als weniger wichtig erachtet (vgl. Ocampo und Griffith-Jones 2009).

Um zu beurteilen, wo die Empfehlungen des FSF umgesetzt wurden und ob dies, den WES-Experten zufolge, in ausreichendem Maße erfüllt wurde, wurden verschiedene Regionen der Welt genauer betrachtet (vgl. Abb. 3 und 4). Die Experten sind sich mehrheitlich einig, dass die meisten Verbesserungen im Bereich **Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung sowie Risikomanagement** erreicht wurden. Vor der Krise verwendeten Banken ein »*Originate-and-Distribute*«-Geschäftsmodell. Anstatt Kredite in der Bilanz aufzuführen, bündelten die Banken bei diesem Modell die Forderungen zu unterschiedlich zusammengestellten Portfolios, gaben sie an verschiedene Investoren am Finanzmarkt weiter und erreichten somit einen Risikotransfer. Außerdem finanzierten Banken ihre Kapitalanlagen vermehrt durch kürzere Laufzeiten. Der FSF-Report hatte hierzu drei konkrete Vorschläge: 1) eine Erhöhung der Basel-II-Eigenkapitalanforderungen für bestimmte komplex strukturierte Kreditprodukte, 2) zusätzliche Kapitalanforderungen für Ausfall- und Eventrisiken im Wertpapierhandel von Investmentbanken und Wertpapierfirmen und 3) strengere Standards auf Liquiditätsfazilitäten für außerbilanzielle Anlagevehikel (vgl. Financial Stability Forum 2008). In fast allen Regionen waren mehr

Abb. 3
Bereiche, in denen Reformen umgesetzt wurden



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2018.

© ifo Institut

als 60% der Experten der Meinung, dass Reformen in diesem Bereich umgesetzt worden seien. In Lateinamerika war der Anteil derer, die damit übereinstimmen, mit 40% deutlich geringer. Trotzdem zeigt Abbildung 4, dass die meisten Teilnehmer aus Lateinamerika mit den aktuellen Praktiken der Banken zufrieden sind. Aber vor allem die Experten aus den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens (55,2%) wünschten sich strengere Reformen in diesem Bereich.²

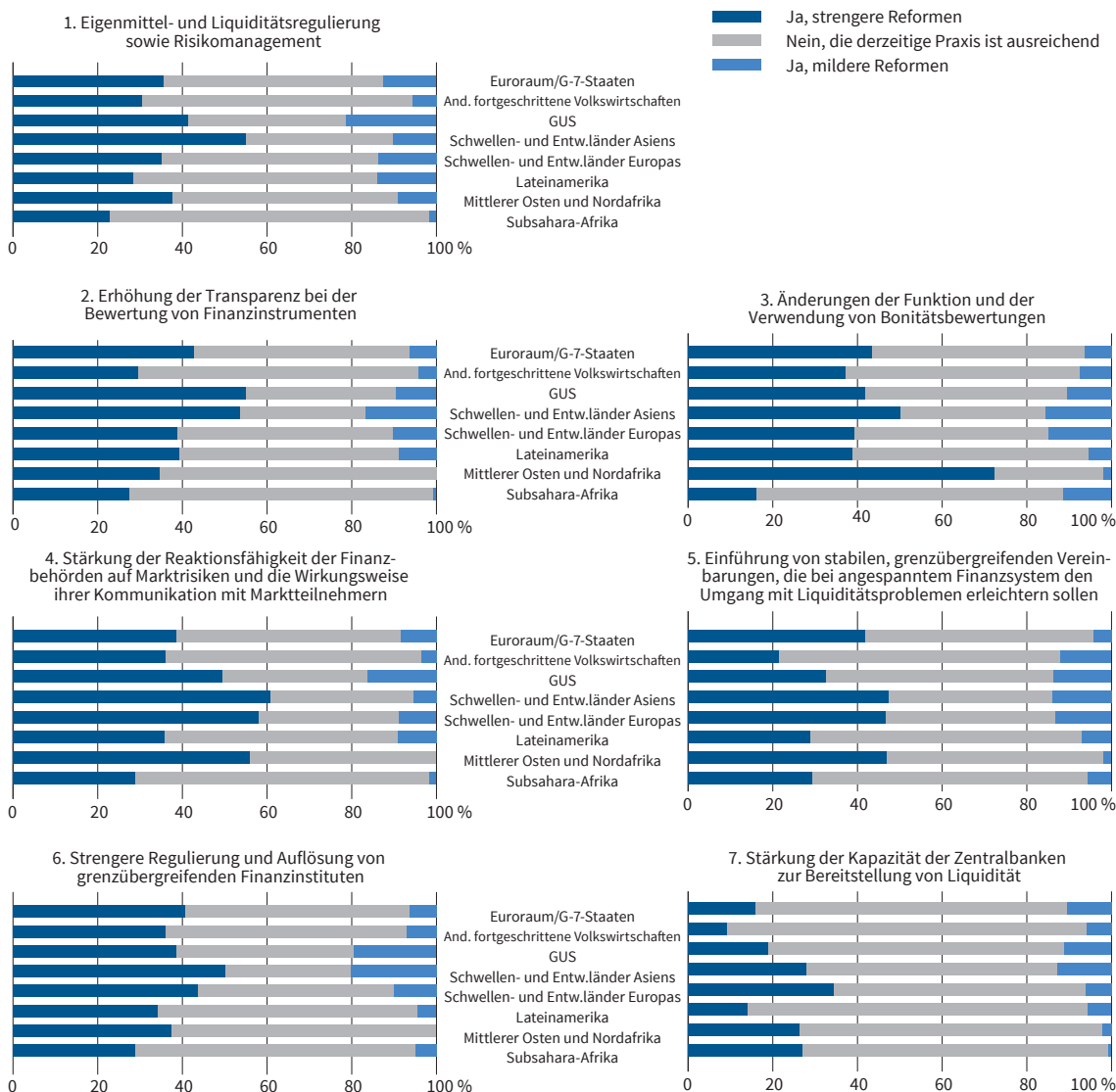
Ein weiterer Politikbereich, zu dem das FSF Empfehlungen abgab, war die **Erhöhung der Transparenz bei der Bewertung von Finanzinstrumenten**. Banken erzeugen typischerweise sogenannte *Collateralised Debt Obligations* (CDOs) – strukturierte Finanzprodukte, die dem Risikotransfer dienen. Sie werden

in zwei Schritten erstellt. Zuerst wird ein diversifiziertes Portfolio zusammengestellt, das Kreditforderungen wie Hypotheken und andere Darlehen, Unternehmensanleihen und weitere Vermögenswerte wie Kreditkartenforderungen enthält. In einem zweiten Schritt werden die CDOs in mehrere Klassen, sogenannte Tranchen unterteilt. Diese Tranchen tragen unterschiedliche Risiken und werden an verschiedene Investoren verkauft (vgl. Brunnermeier 2009). Ein Faktor, der zur Entstehung der Finanzkrise beigetragen hatte, war die Unterschätzung des Risikos dieser konstruierten Finanzinstrumente. Die Experten aus dem Euroraum und den G-7-Staaten gaben am häufigsten an, dass dieser Bereich reformiert wurde. Auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens war eine große Zahl der Experten dieser Meinung, hier jedoch verknüpft mit der Forderung nach weiteren Reformen. In den GUS-Staaten gaben 40%

² Für eine detaillierte Analyse der Entwicklungen in den Schwellen und Entwicklungsländern Asiens vgl. Ocampo und Griffith-Jones (2009).

Abb. 4

Bereiche, in denen weitere Reformen notwendig sind



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2018.

© ifo Institut

an, es seien Reformen durchgeführt worden, doch 50% waren der Meinung, dass weitere Korrekturen in der Region nötig seien.

Der Bereich, der seit der Finanzkrise 2008 am wenigsten reformiert wurde, sind die **Funktion und die Verwendung von Bonitätsbewertungen**. Kredit-Ratingagenturen sind unabhängige Unternehmen, die das Risiko bestimmter Schuldtitel und Institutionen bewerten. Die drei größten Agenturen sind Standard and Poor's, Fitch Rating und Moody's. Nach der Finanzkrise wurde vor allem kritisiert, dass diese Kreditagenturen von den Emittenten der Finanzprodukte beschäftigt und bezahlt werden, nicht von Investoren. Infolgedessen haben die Agenturen einen Anreiz, die Bonität eines Produkts überzubewerten, um die Geschäftsbeziehungen zum Kunden zu stärken. Einer der Vorschläge des FSF war, die Transparenz der Kreditratings zu erhöhen. Dies könnte zu einer

vorsichtigeren Risikobewertung von Finanzprodukten beitragen (vgl. Corsetti et al. 2009). In allen Regionen gaben weniger als 40% der Experten an, dass dieser Bereich reformiert wurde. Besonders im Mittleren Osten und in Nordafrika meldeten die Befragten, es seien mehr Reformen nötig. In allen anderen Ländern zeigten sich die meisten Teilnehmer mit der aktuellen Politik zufrieden.

Die **Stärkung der Reaktionsfähigkeit von Finanzbehörden auf Marktrisiken und die Wirkungsweise ihrer Kommunikation mit Marktteilnehmern** war ein Bereich, in dem bereits vor Ausbruch der Krise Schwächen bei den Finanzunternehmen erkennbar waren. Auf internationaler Ebene konnte man sich jedoch nicht rechtzeitig auf behördliche und aufsichtsrechtliche Maßnahmen einigen, nicht zuletzt aufgrund der enormen Innovationsgeschwindigkeit am Finanzmarkt (vgl. Financial Stability Forum 2008). Das FSF

schlug ein Aufsichtsorgan vor – basierend auf den Verfahren, die bereits bei Basel II und in der Europäischen Union festgelegt worden waren –, das so weit ausgebaut werden sollte, dass Aufsichtskollegien für alle wichtigen grenzübergreifenden Finanzinstitute existieren. In diesem Politikbereich gaben die Experten aus dem Euroraum und/oder der G-7-Staaten am häufigsten an, es seien Reformen durchgeführt worden (mehr als 60%), aber auch Teilnehmer aus den GUS-Staaten, den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens sowie aus dem Nahen Osten und Nordafrika wählten häufig diesen Bereich. In den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens und Europas sowie dem Nahen Osten und Nordafrika wünschten sich viele Experten zusätzlich weitere Reformen in diesem Bereich.

Einführung von stabilen, grenzübergreifenden Vereinbarungen, die den Umgang mit Liquiditätsproblemen erleichtern sollen, wenn das Finanzsystem unter Anspannung steht: Vor der Krise haben sich die Aufsichtsbehörden untereinander möglicherweise nicht ausreichend informiert, um die zunehmende Anfälligkeit der wichtigen, weltweit agierenden Finanzinstitute frühzeitig zu erkennen. Im Falle des Scheiterns eines internationalen Unternehmens fehlte ein rechtlicher Rahmen als Basis für eine faire Lösung. Die Regulierung von internationalen Firmen ist ein Gebiet, in dem Verbesserungen notwendig sind (vgl. IWF 2009). Im Euroraum/G 7 waren etwas mehr als 40% der Meinung, dass hierzu bereits Reformen durchgeführt wurden. Neben der Bonitätsbewertungsrichtlinie erhielt diese Richtlinie somit die niedrigste Beachtung in der Umsetzung laut den Euroraum-/G-7-Experten. Die Teilnehmer in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens zeigten sich dagegen deutlich zuversichtlicher, dass bei ihnen dieser Bereich bereits reformiert wurde. Trotzdem waren mehr als 40% von ihnen der Meinung, dass diese Reformen noch nicht ausreichten und weitere nötig seien. Im Nahen Osten und in Nordafrika gaben mehr als 60% der Experten an, es seien Reformen durchgeführt worden. Obwohl sich die Mehrzahl der Befragten mit der aktuellen Politik zufrieden zeigt, forderten mehr als 40% strengere Reformen. Auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern Europas, wo nur wenige Experten bereits umgesetzte Reformen feststellten, wünschen sich mehr als 40% weitere Reformen in diesem Bereich.

Strengere Regulierung und Auflösung von grenzübergreifenden Finanzinstituten: Die Finanzkrise hat die Notwendigkeit einer internationalen Kooperation in Krisenzeiten deutlich gemacht. Da viele Länder und unterschiedliche Arten von Institutionen betroffen waren, scheint eine innenpolitische Lösung nicht ausreichend. Deshalb sollten nationale Behörden ihre rechtlichen Rahmenbedingungen überprüfen und dafür sorgen, dass sie über ausreichend Instrumente verfügen, um mit den Problemen der Banken umgehen zu können. Internationale Behörden sollten den Informationsaustausch bezüglich nationaler Vereinbarungen beschleunigen

und erkennen, welche Angelegenheiten auf internationaler Ebene angegangen werden müssen. Der Report des FSF schlägt die Einrichtung eines effektiven *Einlagensicherungssystems* vor. Solch ein System kann das öffentliche Vertrauen fördern, helfen, die Kosten für die Auflösung gescheiterter Institute einzudämmen und Ländern Hilfestellung beim korrekten Umgang mit einem Bankenzusammenbruch bieten. Hierbei muss eine Reihe internationaler Prinzipien eingehalten werden. Zu diesem Themenbereich haben die Befragungsteilnehmer aus den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens am häufigsten angegeben, dass Reformen durchgeführt worden seien; gleichzeitig aber hielt aus dieser Gruppe die Hälfte weitere Maßnahmen für nötig. Mehr Reformen fordern auch die Experten aus Schwellen- und Entwicklungsländern Europas, sie waren jedoch der Meinung, dass in diesem Politikfeld seit der Finanzkrise noch nicht viel getan worden sei.

Stärkung der Kompetenz der Zentralbanken zur Bereitstellung von Liquidität: Liquiditätsrisiken im aktuellen Bankensystem resultieren hauptsächlich aus der Belastung durch Finanzierungsvereinbarungen im Kreditwesen und zwischen Banken³, und weniger von Sparern, die das Vertrauen in ihre Banken verlieren und ihr Geld zurückziehen. Während der Finanzkrise, als eine große Anzahl von Banken, Hedgefonds und anderen Finanzinstitutionen große Verluste erlitten, ging das Vertrauen zum Interbankenmarkt verloren. Auch die Bereitstellung von Liquidität durch die Europäische Zentralbank und die US Federal Reserve konnte das Vertrauen nur schwer wiederherstellen. Die Banken zögerten, am Interbankenmarkt Finanzinstrumente zum Tagesgeldsatz auszutauschen, da ihnen dies als Mangel an Kreditwürdigkeit ausgelegt werden können (vgl. Brunnermeier 2009). Das FSF-Papier schlägt hierzu vor, die Flexibilität der verfügbaren Mechanismen der Zentralbank zu erhöhen, um Kredite ohne ein damit verbundenes Stigma bereitstellen zu können. Der WES-Umfrage zufolge haben im Euroraum und in den G-7-Ländern Reformen zu diesem Bereich stattgefunden. Auch in den GUS-Staaten, den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens sowie im Nahen Osten und in Nordafrika sind die meisten Experten der Meinung, dass Reformen in diesem Bereich umgesetzt worden sind. Obwohl insgesamt die meisten Befragten die Regulierung auf diesem Gebiet als zufriedenstellend bezeichneten, ist im Vergleich dazu ein Drittel der WES-Experten aus den Schwellen- und Entwicklungsländern Europas der Meinung, es brauche weitere Reformen.

Abschließend wurden die WES-Experten aufgefordert einzuschätzen, ob das Wirtschaftssystem ihres Landes im Moment gegen eine erneute Finanzkrise gewappnet wäre. Unter allen Experten sind nur

³ Hierzu zählen nicht in Anspruch genommene Kreditzusagen, Rückkaufverpflichtungen für verbrieftete Forderungen, Margin-Forderungen am Terminmarkt und die Zurückziehung von Mitteln aus seiner kurzfristigen Finanzierung.

5% der Meinung, die jeweilige Volkswirtschaft sei sehr gut vorbereitet, 61,5% antworteten »ein wenig«. 25,7% schätzten die Widerstandsfähigkeit ihres Landes gering ein, und 3,2% befanden, ihr Land wäre für eine erneute Krise überhaupt nicht gewappnet.

Obwohl diese Auswertung zeigt, dass noch viel Raum für Verbesserung bleibt, legt sie doch dar, dass die meisten Experten ihrer nationalen Volkswirtschaft zutrauen, einer Krise – zumindest bis zu einem gewissen Grad – die Stirn bieten zu können. Die Frage, ob die Länder nun besser auf eine Finanzkrise vorbereitet seien als vor 2007, bejahten 22,5% der Experten, 38,7% sagten, sie seien inzwischen etwas besser dagegen gerüstet. 24,6% der Teilnehmer waren der Meinung, sie seien nun sogar schlechter aufgestellt als vor 2007.⁴ Innerhalb der einzelnen Länderaggregate gaben jeweils die meisten Experten an, die Wirtschaft sei einigermaßen gegen eine erneute Finanzkrise gerüstet (vgl. Abb 2). Es zeigt sich deutlich, dass die Länder, die schwer von der Krise oder den Nachwirkungen betroffen waren, auch bei dieser Frage weniger optimistisch sind. Die Experten in den GUS-Staaten, den Schwellen- und Entwicklungsländern Europas und in Lateinamerika sind in Bezug auf die Stabilität ihrer Wirtschaft am pessimistischsten eingestellt. Im Vergleich zu der Situation vor 2007 bezeichnen die Experten in den GUS-Staaten die zugehörigen Länder jedoch als widerstandsfähiger. Die Teilnehmer in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens sowie Subsahara-Afrika sahen die geringste Verbesserung im Vergleich zur Situation vor 2007. Trotzdem gaben über 70% der Befragten in diesen Aggregaten an, die Volkswirtschaften dieser Region seien zumindest einigermaßen gegen eine neue Finanzkrise gerüstet.

Obwohl die Reformen laut den WES-Experten meistens in einem ausreichenden Maß durchgeführt

wurden, sind besonders die Befragten aus den Entwicklungsländern der Meinung, dass ihre Wirtschaftssysteme noch nicht ausreichend für eine erneute Finanzkrise gewappnet seien. Dies mag aber auch an der Art und Weise liegen, wie die Schwellen- und Entwicklungsländer von der Krise betroffen waren. Da die meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften in eine Rezession gerieten, nahmen ausländische Direktinvestitionen, Konsum, Entwicklungshilfe und Handel ab, was Langzeiteffekte auf die Wachstumsraten von Schwellen- und Entwicklungsländern nach sich zog. Zwar waren die meisten dieser Länder nicht so eng mit dem Finanzsektor der entwickelten Länder verknüpft, mit Ausnahme der Schwellen- und Entwicklungsländer Asiens, trotzdem verbreitete sich die Finanzkrise von den USA und der Europäischen Union aus auch in diese Länder weiter.

LITERATUR

Blanco, L. (2010), »The Financial Crisis of 2008 and Latin American Countries – What Did We Learn from the Region«, Intercollegiate Studies Institute, 15. Juni, verfügbar unter: <https://faculty.isi.org/blog/post/view/id/381/>.

Brunnermeier, M. K. (2009), »Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008«, *Journal of Economic Perspectives* 23(1), 77–100.

Corsetti, G., M. P. Devereux, J. Hassler, T. Jenkinson, G. Saint-Paul, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm und X. Vives (2009), *EEAG Report on the European Economy 2009*, CESifo-Gruppe, München.

Dolphin, T. und L. Chappell (2010), *The Effect of the Global Financial Crisis on Emerging and Developing Economies*, Institute for Public Policy Research, London.

Financial Stability Forum (2008), *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, 7. April, verfügbar unter: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0804.pdf?page_moved=1.

IWF – Internationaler Währungsfonds (2009), *Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management*, Washington DC, verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Lessons-of-the-Financial-Crisis-for-Future-Regulation-of-Financial-Institutions-and-Markets-PP4316>.

Ocampo, J. A. und S. Griffith-Jones (2009), »The Financial Crisis And Its Impact On Developing Countries«, International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper Nr. 53.

⁴ Hier wurden die Kategorien »etwas weniger gut« und »weniger gut« zusammengefasst.

Klaus Wohlrabe

ifo Konjunkturmfragen Oktober 2018 auf einen Blick: Die weltweiten Unsicherheiten bremsen die deutsche Wirtschaft aus¹

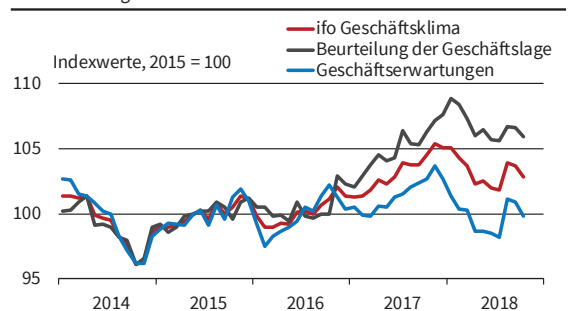
Die Stimmung unter den deutschen Firmenchefs trübt sich weiter ein. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Oktober auf 102,8 Punkte gefallen, nach 103,7 Punkten im September. Die Unternehmen waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage weniger zufrieden. Auch der Optimismus mit Blick auf die kommenden Monate nahm ab. Die weltweiten Unsicherheiten bremsen die deutsche Wirtschaft aus.

Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index deutlich gesunken. Dies war auf merklich weniger optimistische Erwartungen zurückzuführen. Der Lageindex fiel auf den niedrigsten Stand seit März 2017. Die Auf-

tragseingänge haben sich weiter abgeschwächt. Die Kapazitätsauslastung sank um 0,5 Punkte auf 87,1%. Im Dienstleistungssektor hat sich das Geschäftsklima verschlechtert. Grund hierfür waren deutlich weniger gute Einschätzungen der aktuellen Lage. Ihre Erwartungen korrigierten die Dienstleister hingegen leicht nach oben. Auch im Handel hat der Index nachgegeben. Die Unternehmer korrigierten sowohl die Einschätzungen zur aktuellen Lage als auch die Erwartungen nach unten. Der Rückgang fiel im Einzelhandel deutlich stärker aus als im Großhandel. Mehr Einzelhändler wollen die Preise erhöhen. Im Bauhauptgewerbe hat der Geschäftsklimaindex einen neuen Rekord erzielt. Die Bauunternehmen schätzten ihre aktuelle Geschäftslage deutlich besser ein. Die Erwartungen korrigierten sie hingegen leicht nach unten.

¹ Die ausführlichen Ergebnisse der ifo Konjunkturmfragen werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

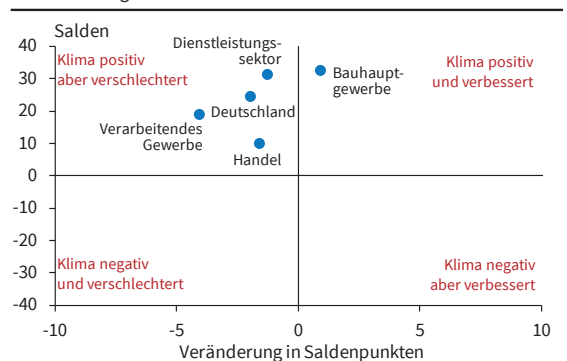
Abb. 1
ifo Geschäftsklima Deutschland^a
Saisonbereinigt



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

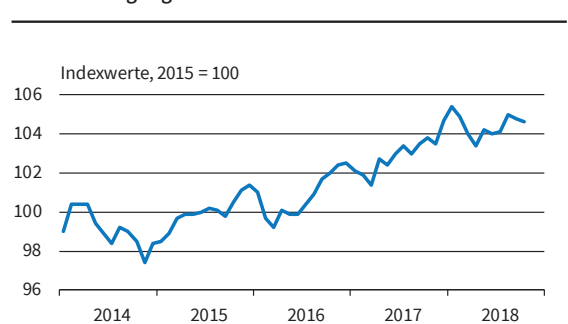
Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Oktober 2018. © ifo Institut

Abb. 2
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
Saisonbereinigt



Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Oktober 2018. © ifo Institut

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer^a



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Oktober 2018. © ifo Institut

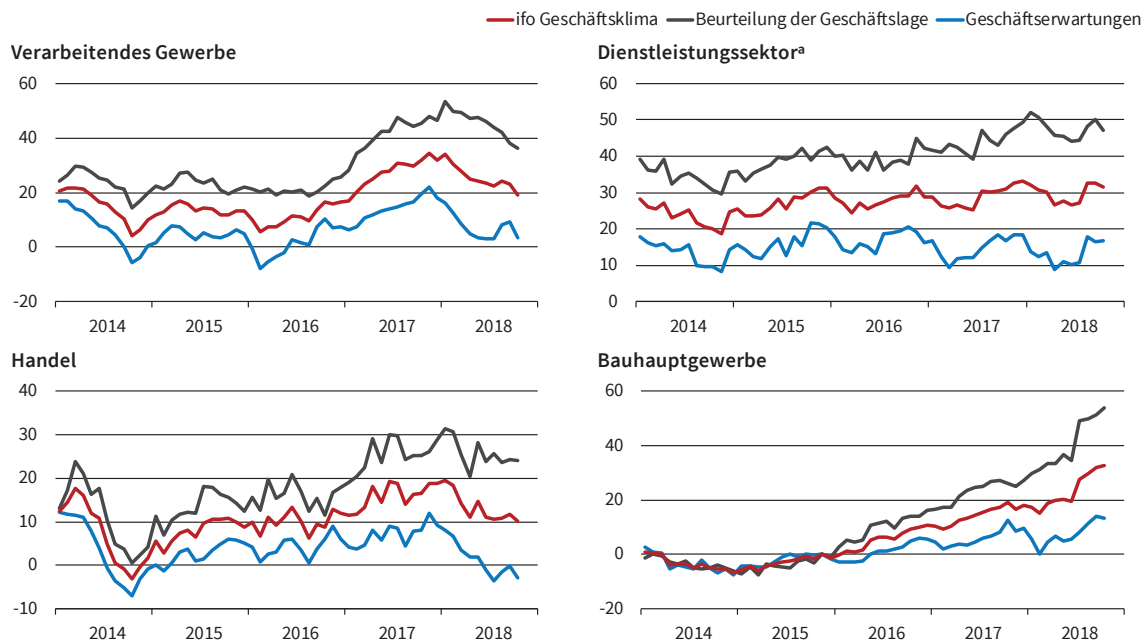
Abb. 4
Exportorerwartungen im Verarbeitenden Gewerbe



^a Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturmfragen, Oktober 2018. © ifo Institut

Abb. 5
ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereich
 Salden, saisonbereinigt



^a Ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat.
 Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Oktober 2018.

Die deutschen Unternehmen stellen unvermindert neue Mitarbeiter ein. Das Beschäftigungsbarometer ist im Oktober nur leicht auf 104,6 Punkte gesunken, nach 104,8 Punkten im September. Besonders im Bauhauptgewerbe wollen die Unternehmer neues Personal einstellen, das Beschäftigungsbarometer ist auf einen neuen Rekord geklettert. Zudem war dies der höchste Anstieg seit Februar 2006. Jedoch besteht für viele Baufirmen weiterhin das Problem, geeignete Arbeitskräfte zu finden. Arbeitskräftemangel beschäftigt auch die Industrie, wo jedes vierte Unternehmen davon berichtete. Im Dienstleistungssektor ist es jede fünfte Firma. In der Industrie, im Dienstleistungssektor und im Handel gab das Beschäftigungsbarometer nach. Die Firmen suchen jedoch weiterhin neue Mitarbeiter.

Die Stimmung in der deutschen Exportwirtschaft hat einen deutlichen Dämpfer erhalten. Die Exporterwartungen der Industrie sind im Oktober auf 11,6 Saldenpunkte gefallen, von 14,8 Saldenpunkten im September. Der mögliche harte Brexit löste steigende Unsicherheit unter den Exporteuren aus. Eine Stimmungseintrübung war im Maschinenbau, der Metallindustrie sowie der Nahrungsmittelindustrie zu beobachten. Der Exportmarkt für Autos bleibt weiterhin schwierig, im Moment gehen die Hersteller von keinen steigenden Exporten aus. Hingegen erwarten die Chemieunternehmen steigende Umsätze im Ausland. Gleiches gilt für die Hersteller von elektronischen und optischen Geräten.