

Clemens Fuest, Florian Neumeier und Andreas Peichl

# Verteilungspolitik für mehr Inklusion und Wachstum

## DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Grundlegende und langfristige Ziele der Sozialen Marktwirtschaft sind die soziale Sicherung, Chancengerechtigkeit und eine möglichst breite Teilhabe am Wohlstand der Gesellschaft. Wer umverteilen will, muss die richtigen Instrumente wählen. Eingriffe in der Marktphase sind teilweise wenig zielgenau und können die Funktionsfähigkeit von Märkten beeinträchtigen. Das hat der Berliner Mietendeckel gezeigt: Der Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt führte zu einer drastischen Verknappung des Angebots an Mietwohnungen im regulierten Segment. Wenig Konflikte mit Effizienz- und Wachstumszielen erzeugen bestimmte Maßnahmen vor der Marktphase. Ein Beispiel ist die Bildungspolitik. Sie schafft erhebliche Spielräume, mehr Inklusion und Chancengerechtigkeit sowie eine höhere Produktivität.

Die Verteilung und Umverteilung von Einkommen und Vermögen spielt für die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung und damit für wirtschafts- und finanzpolitischen Debatten eine zentrale Rolle. In Deutschland besteht ein parteiübergreifender Konsens darüber, dass soziale Sicherung und eine möglichst breite Teilhabe am Wohlstand wichtige Ziele staatlichen Handelns und staatlicher Gestaltung der Wirtschaftsordnung sind. Umstritten ist, welche Rolle Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit spielen, was genau unter sozialer Sicherung zu verstehen ist, welchen Umfang staatliche Umverteilungspolitiken haben sollen und welche Instrumente dafür einge-

setzt und wie unerwünschte Nebenwirkungen politischer Programme und Eingriffe bewertet werden. Zur politischen Auseinandersetzung in Demokratien gehört auch, dass Parteien versuchen, Umverteilungspolitiken zu Gunsten ihrer Wähler und auf Kosten der Wähler anderer Parteien durchzusetzen.

In den letzten zehn Jahren haben sich Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland nur wenig verändert (vgl. Abb. 1 und Hufe et al. 2018). Sowohl die Verteilung der Nettoeinkommen als auch die Vermögensverteilung waren weitgehend stabil. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland bei der Einkommensungleichheit im Mittelfeld, die Vermögensungleichheit ist überdurchschnittlich hoch. Vor allem bei den Daten zur Vermögensverteilung gibt es allerdings Messprobleme und unterschiedliche Messkonzepte. Beispielsweise werden Renten- und Pensionsansprüche in den meisten Messungen nicht erfasst, obwohl sie einen wichtigen Anteil des Vermögens vieler privater Haushalte darstellen.

## UMVERTEILUNGSPOLITIKEN VOR, IM UND NACH DEM MARKTPROZESS

Verteilungsfragen spielen in vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik eine wichtige Rolle. Es ist hilfreich, Verteilungs- und Umverteilungspolitiken in Anlehnung an Cornia et al. (2019) sowie Rodrik und Stantcheva (2021) anhand ihrer Ansatzpunkte vor, während und nach Marktprozessen sowie im Hinblick auf die primären Zielgruppen zu systematisieren, wie es in Tabelle 1 in Matrixform dargestellt ist.

Tabelle 1 enthält Beispiele für existierende Politiken, von denen einige primär Umverteilungsziele



**Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



**Dr. Florian Neumeier**

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.



**Prof. Dr. Andreas Peichl**

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

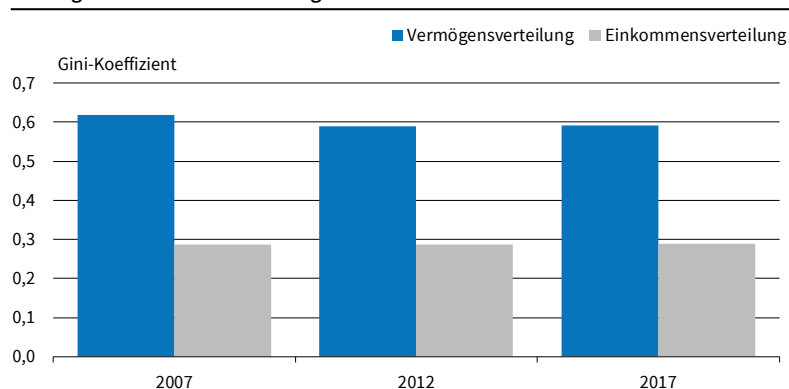
verfolgen, beispielsweise die Erbschaftsteuer, während andere eher auf Effizienzziele ausgerichtet sind, aber wichtige Umverteilungswirkungen haben. Letzteres gilt beispielsweise für die Wettbewerbspolitik: Monopole und Kartelle führen zu Effizienzverlusten, weil Preise überhöht und produzierte Mengen zu gering sind, aber sie haben auch unerwünschte Verteilungswirkungen, indem sie Unternehmensgewinne in die Höhe treiben, die eher Schichten mit hohem Einkommen zufließen, Konsumenten und abhängig Beschäftigte aber benachteiligen, die im Durchschnitt eher niedrigere Einkommen haben.

**VERTEILUNGSPOLITIK IN DER MARKTPHASE: FÜHRT MEIST ZU WOHLFAHRTSVERLUSTEN**

Üblicherweise setzen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten mit ihren Umverteilungspolitiken vor allem vor und nach der Marktphase an. Politiken, die das Marktgeschehen selbst betreffen, sind eher darauf ausgerichtet, Marktversagensgründe wie Externalitäten – etwa im Umweltbereich – zu korrigieren oder für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu sorgen. Verteilungspolitische Eingriffe in der Marktphase haben vor allem zwei Probleme. Erstens können sie die Funktionsfähigkeit von Märkten beeinträchtigen, beispielsweise Rationierung (Warteschlangen) auslösen und so zu unnötigen Wohlstandsverlusten führen. Zweitens sind sie häufig wenig zielgenau, weil sie die individuelle Lage der Betroffenen nicht oder kaum berücksichtigen.

Dafür gibt es viele Beispiele. Davon werden einige in anderen Kapiteln dieses Hefts diskutiert. Ein besonders deutlicher Fall ist der sogenannte Berliner Mietendeckel. Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, hatte dieser Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt eine drastische Verknappung des Angebots an Mietwohnungen im regulierten Segment verursacht. Letztlich hat der Mietendeckel zu Gunsten derjenigen umverteilt, die bereits eine Wohnung haben, und zwar tendenziell umso mehr, je größer die Wohnung ist. Davon haben Menschen mit niedrigem Einkommen profitiert, aber auch viele mit mittlerem oder hohem Einkommen. Umgekehrt sind unter den Vermietern, die hier die Verlierer sind, viele mit hohem Einkommen,

Abb. 1 Vermögens- und Einkommensungleichheit Deutschland



Quelle: SOEP.

© ifo Institut

men, aber zu den Vermietern gehören auch Gruppen mit eher mittlerem Einkommen, die beispielsweise für ihre Altersvorsorge ihr Geld in Immobilienfonds oder Immobilienaktien angelegt haben. Hinzu kommt, dass Wohnungssuchende besonders stark benachteiligt werden, weil sich ihre Chancen, eine Mietwohnung zu finden, drastisch verschlechtern. Hier wird deutlich, dass beim Mietendeckel eine verteilungspolitische Intervention in Marktprozesse vorliegt, die nicht zielgenau zu Gunsten von Menschen mit niedrigem Einkommen umverteilt, sondern im Gegenteil viele Mitglieder dieser Gruppe schädigt, und die verhindert, dass Wohnungen gebaut und bereitgestellt werden, wo man sie braucht. Zweifellos spielt beim Mietendeckel auch die politökonomische Überlegung eine Rolle, dass unabhängig von ihrem Einkommen viele Berliner Wähler profitiert haben, während die Verlierer – die benachteiligten Wohnungssuchenden ebenso wie die Vermieter – nicht in Berlin leben und dort auch nicht zur Wahl gehen.

Weniger eindeutig ist die Situation beim Mindestlohn. In besonderen Arbeitsmarktsituationen, insbesondere erheblicher Marktmacht der Arbeitgeber (Monopson), kann ein Mindestlohn Effizienzverbesserungen (steigende Beschäftigung) mit erwünschten Verteilungswirkungen (Näherung der Löhne an die Grenzproduktivität, Abbau von Arbeitslosigkeit) kombinieren. In anderen Arbeitsmarktsituationen kann der Mindestlohn allerdings Beschäftigung reduzieren und

Tab. 1 Systematisierung von Umverteilungspolitiken

	Vor Marktprozess	Im Marktprozess	Nach Marktprozess
Niedrige Einkommen	Staatliche Finanzierung von Kindergärten und Schulen	Mindestlohn, Mietpreisregulierung, reduzierter Mehrwertsteuersatz, Bereitstellung von Sozialwohnungen	Sozialhilfe, staatliche finanzierte medizinische Versorgung
Mittlere Einkommen	Staatliche Finanzierung von weiterführenden Schulen und Hochschulen	Kündigungsschutz, Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen, Entsendegesetzgebung, Kredite für Existenzgründer	Arbeitslosenversicherung, Renten und Pensionen, Soziale Krankenversicherung
Hohe Einkommen	Erbschaftsteuer	Wettbewerbspolitik, Unternehmensbesteuerung	Progressive Einkommensteuer

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

## WAS ZU UNTERLASSEN IST: MIETENDECKEL

Zu den zentralen sozialpolitischen Anliegen der vergangenen Jahre gehört auch die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Insbesondere in Ballungsräumen sind die Mietpreise in letzter Zeit deutlich angestiegen. Aufgrund dieser Entwicklung machen beim armutsgefährdeten Teil der deutschen Bevölkerung die Wohnkosten mittlerweile einen Anteil von fast 50% des verfügbaren Einkommens aus.<sup>1</sup> Aus diesem Grund mehrten sich die Rufe nach einer Deckelung der Mietpreise. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im März dieses Jahres den Berliner Mietendeckel für verfassungswidrig erklärt hat, da es die Gesetzgebungszuständigkeit in diesem Bereich beim Bund verortet, sehen die Befürworter von Mietpreisregulierungen nun die nächste Bundesregierung in der Pflicht.

### MIETPREISREGULIERUNGEN VERSCHÄRFEN DIE WOHNUNGSNOT

Allerdings zeigen zahlreiche Studien, dass Mietpreisregulierungen negative Folgen für den Wohnungsmarkt haben. Zu den schwerwiegendsten Folgen gehören eine Verknappung des Angebots an Mietwohnungen sowie eine Verschlechterung der Qualität des Wohnungsbestands infolge ausbleibender Investitionen in den Neubau sowie die Modernisierung und Instandhaltung von Immobilien. Besonders gut dokumentiert sind diese Effekte für die USA. So führte in San Francisco in den 1990er Jahren eine Ausweitung der Mietpreisregulierung, die das Mietpreiswachstum begrenzte, zu einem Rückgang des Angebots an Mietwohnungen um 15% (Diamond et al. 2019). Dieser Rückgang wurde vor allem dadurch verursacht, dass von der Regulierung betroffene Mietwohnungen in hochpreisige Eigentumswohnungen umgewandelt wurden. Darüber hinaus hat sich die Mobilität der Bewohner\*innen von regulierten Immobilien deutlich reduziert. In Cambridge, Massachusetts, hat eine Mietpreisregulierung zu einem signifikanten Rückgang des Angebots an Mietwohnungen, der Qualität der angebotenen Mietobjekte sowie einer Reduktion der Kaufpreise geführt (Autor et al. 2014; Sims 2007; 2011).

<sup>1</sup> Eurostat – Leben in Europa (EU-SILC). Stand: 2019.

unerwünschte Verteilungswirkungen entfalten, indem vor allem vulnerable Gruppen wie etwa Jugendliche vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. In Deutschland hat die Delegation der Mindestlohnsetzung an die Mindestlohnkommission dazu geführt, dass der Mindestlohn ein moderates Niveau hat und nicht schneller als die allgemeine Lohnentwicklung ansteigt. Diese Regelung hat sich insofern bewährt, als es bislang

### ERFAHRUNGEN MIT DEM BERLINER MIETENDECKEL

Studien des ifo Instituts zeigen, dass der Berliner Mietendeckel eine vergleichbare Wirkung hatte (Dolls et al. 2021; Dolls et al. 2020). So ging die Zahl an Mietannoncen in Berlin im vom Mietendeckel betroffenen Segment seit Ankündigung des Mietendeckels um etwa 50% zurück. Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung weisen eine ähnliche Größenordnung auf (Hahn et al. 2021). Eine der unmittelbaren Folgen dieses Effekts war ein deutlicher Anstieg der Mietpreise für solche Wohnungen, die nicht von der Mietpreisbremse betroffen waren. In diesem Segment des Wohnungsmarkts lag der Anstieg der Mieten zwischen Mitte 2019 und Anfang 2021 um fast 10 Prozentpunkte höher als in anderen deutschen Großstädten.

### ALTERNATIVEN ZUR MIETPREISREGULIERUNG

Um dem Anstieg der Mietpreise Einhalt zu gebieten, gibt es geeignetere Instrumente als Mietpreisregulierungen. Eines der wichtigsten Instrumente ist der Wohnungsneubau. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung weist schon seit Jahren darauf hin, dass die angespannte Wohnlage in vielen Ballungsräumen hauptsächlich das Resultat ungenutzter Flächenpotenziale ist (z.B. BBSR 2017). Soll das Mietpreiswachstum gebremst werden, gilt es daher, diese Flächenpotenziale zu nutzen und dadurch das Angebot an Wohnraum zu vergrößern. Denn die Mietpreise spiegeln letztlich das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Mietwohnungen wider.

Ein zweites Instrument, um die Mietpreisentwicklung zu bremsen, ist die bessere Erschließung peripherer Lagen durch den Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs. Mietwohnungen in Metropolregionen sind vor allem auch deshalb stark nachgefragt, weil in diesen Regionen viele Arbeitsplätze angesiedelt sind. Werden diese Arbeitsplätze durch den Ausbau des Personennahverkehrs aus dem Umland schneller und leichter erreichbar, so dürfte sich auch die Nachfrage nach Mietwohnungen in zentralen Lagen entspannen.

nicht zu größeren Arbeitsplatzverlusten gekommen ist. Deshalb ist es riskant, wenn nun Teile der Politik die Höhe des Mindestlohns zum Wahlkampfthema machen und teils drastische Erhöhungen gefordert werden.

All dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder verteilungspolitisch begründete Eingriff im Bereich der Marktphase mehr schadet als nützt. Beispielsweise

kann eine gezielte Bereitstellung von Sozialwohnungen, kombiniert mit wirksamer Verhinderung von Fehlbelegungen, ein wirksames und effizientes Instrument zur Unterstützung von Menschen mit niedrigen Einkommen und zur Eindämmung der Gentrifizierung von Wohnvierteln sein.

### VERTEILUNGSPOLITIK NACH DER MARKTPHASE: HAT OFT UNERWÜNSCHTE NEBENWIRKUNGEN

Auch bei Umverteilungspolitiken nach der Marktphase ist es wichtig, auf Zielgenauigkeit und unerwünschte Nebenwirkungen zu achten. Im Beitrag »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen« (Rainer und Peichl 2021) wird erläutert, dass die Regeln zur Einkommensanrechnung im Rahmen von Hartz IV teilweise zu einer konfiskatorischen impliziten Besteuerung führen und so verhindern, dass Menschen im Niedrigeinkommenssegment aus eigener Kraft ihre wirtschaftliche Lage verbessern.

Ein weiteres Beispiel ist die Idee der Umverteilung von Vermögen durch die Einführung einer Nettovermögensteuer. Unabhängig von der Frage, ob man eine solche Umverteilung für wünschenswert hält, geht es hier um die Frage, ob die Abwägung zwischen Umverteilungszielen und Effizienzzielen den Einsatz eines solchen Instruments rechtfertigt. Wie im Beitrag »Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten« in diesem Heft (Fuest und Potrafke 2021) erläutert wird, bestehen bei Einsatz dieses Instruments erhebliche Risiken, was die wirtschaftliche Erholung und die künftige Entwicklung von Investitionen und Arbeitsplätzen in Deutschland angeht.

### VERTEILUNGSPOLITIK VOR DER MARKTPHASE: VERBINDET MEIST EFFIZIENZ- UND WACHSTUMSZIELE

Es gibt aber auch verteilungspolitische Initiativen, bei denen keine oder fast keine Konflikte mit Effizienz- und Wachstumszielen entstehen. Das betrifft vor allem Verteilungspolitik vor der Marktphase und hier insbesondere die Bildungspolitik. In Deutschland bestehen erhebliche Spielräume, durch bildungspolitische Reformen zu mehr Inklusion und Chancengerechtigkeit sowie höherer Produktivität zu kommen. Was hier zu tun ist, wird im Kapitel »Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit« in diesem Heft erläutert (Wößmann 2021).

Wie im einleitenden Beitrag in diesem Heft dargestellt wurde, wird die Entwicklung des künftigen Wohl-

stands in Deutschland stark davon abhängen, ob es gelingt, nach dem Einbruch in der Coronakrise in den kommenden Jahren zu einer durchgreifenden wirtschaftlichen Erholung zu kommen. Außerdem steht Deutschland vor großen Herausforderungen bei der Transformation der Wirtschaft hin zu einem geringeren CO<sub>2</sub>-Verbrauch. Verteilungspolitische Anliegen sind wichtig, aber verteilungspolitisches Handeln sollte sich auf Bereiche und Instrumente konzentrieren, in denen Zielkonflikte zu Wachstum und Effizienz nicht oder nur in geringem Umfang auftreten. In diesen Bereichen – an erster Stelle steht hier die Bildungspolitik, dazu gehören aber auch beschäftigungsfreundliche Transfersysteme und die Wettbewerbspolitik – winkt eine doppelte Dividende: mehr Chancengerechtigkeit und Inklusion und mehr Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

### REFERENZEN

Autor, D. H., Palmer, C. J. und P. A. Pathak (2014), »Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts«, *Journal of Political Economy* 122(3), 661–717.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017), *Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?*, Bonn.

Cornia, G. A., R. Grynspan, S. Klasen, L. F. Lopez-Calva, N. Lustig, A. Fosu, S. Motiram, F. Myamba, A. Peichl, S. Reddy, E. Shafir, A. Sojo, I. Woolard, S. Davidai, M. Förster, R. Lahoti und R. Thiele (2019), *Economic Inequality and Social Progress*, IPSP – International Panel on Social Progress.

Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019), »The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco«, *American Economic Review* 109(9), 3365–3394.

Dolls, M., C. Fuest, C. Krolage, F. Neumeier und D. Stöhlker (2020), »Ökonomische Effekte des Berliner Mietendeckels«, *ifo Schnelldienst* 73(3), 33–38.

Dolls, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021), »Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?«, *ifo Schnelldienst* 74(3), 26–29.

Fuest, C. und N. Potrafke (2021), »Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 20–23.

Hahn, A. M., K. A. Kholodilin und S. R. Waltl (2021), »Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden«, *DIW Wochenbericht* (8), 117–124

Hufe, P., A. Peichl und M. Stöckli (2018), »Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(3), 185–199.

Rainer, H. und A. Peichl (2021), »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 6–10.

Rodrik, D. und S. Stantcheva (2021), »A Policy Matrix for Inclusive Prosperity«, NBER Working Paper 28736.

Sims, D. P. (2007), »Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?«, *Journal of Urban Economics* 61(1), 129–151.

Sims, D. P. (2011), »Rent Control Rationing and Community Composition: Evidence from Massachusetts«, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 11(1), Artikel 25.

Wößmann, L. (2021), »Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengerechtigkeit«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 15–17.