

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

136

Juni 2013



- **Wohnungsnot in Deutschland?**
Ordnungspolitische Positionen
- **Die neue Rundfunkordnung**
Eine Bewertung
- **Arbeitsmarkt**
Entwicklung in Deutschland
- **Managervergütungen**
Regulierungsbedarf?
- **Finanzmärkte**
Reformen zur Stabilisierung

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Michael Voigtländer

Petra Heising/Reiner Braun

Andreas Pfnür

Lukas Siebenkotten

Gesine Kort-Weiher/

Hilmar von Lojewski

Martin Micheli/Torsten Schmidt

Wohnungsnot in Deutschland?

Neue Herausforderungen für die Wohnungspolitik 2

Wohnungsnot aufgrund steigender Mietpreise? 6

Staatlicher Handlungsbedarf auf dem Wohnungsmarkt? 11

Neue Wohnungsnot – Entstehung und politische Antworten 15

Wohnraumangel in Städten 19

Immobilienboom verstärkt den Anstieg der Mieten 23

Arbeitsmarkt und Soziales

Karl-Heinz Paqué

Martin Kröger

Deutschlands Weg zur Vollbeschäftigung 28

Entwicklung der Beitragssätze in der Sozialversicherung
während der 17. Legislaturperiode 36

Ordnungspolitik

Karolin Herrmann

Christian Hecker

Christian Conrad

Die deutsche Rundfunkordnung
zwischen Verfassungsrecht und Ordnungspolitik 39

Managergehälter und Banker-Boni:
Ein Aufgabenfeld der Ordnungspolitik 46

Reformen zur Stabilisierung der Finanzmärkte 52

Standpunkt

Hildegard Müller

Energiemarkt:
Das Marktdesign der Zukunft muss europäisch sein 59

Buchbesprechung

Philip Plickert

Eine Abrechnung mit der „Euro-Rettung“ –
Zu einem Buch von Joachim Starbatty 62

Nachruf

Johann Eekhoff 64

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2013 61

Dem Euro fehlt die Schutzmacht: die Ökonomie

Das Vertrauen in die Euro-Union schwindet. Es schwindet und wird auch weiter schwinden, weil dem Euro die ihm angemessene Schutzmacht fehlt: die Ökonomie. Die Politik hat sich des Euro mit politisch-monopolistischem Zugriff angenommen. Mit Märkten und deren eingebautem Streben nach Interessenausgleich und Gleichgewichten will sie nicht hantieren. Sie will nicht, weil sie es nicht kann. Und sie kann es nicht, weil sie immer wieder dem Irrtum erliegt, mit ihren nicht nur gelegentlich marktfernen Lenkungsversuchen zu besseren Ergebnissen zu finden als die Märkte.

Diese Neigung der Politiker, sich selbst ins Stolpern zu bringen, ist nicht neu. Die Sozialpolitik – und nicht nur sie – liefert dafür neben alten Irrtümern immer wieder neue Übungen. Die Währungsmärkte und deren Wirkkräfte auf alle Teile und Elemente von Wirtschaftsräumen reagieren schnell auf Unbedachtheiten und den Versuch, wirtschaftliche und soziale Ziele mit Einschränkungen der Herrschaft der Märkte erreichen zu wollen. So wird der Euro in ein Gehege politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ziele gesteckt, in dem er politisch gehütet und gefüttert, aber ökonomisch miserabel – dafür verlässlich kontraproduktiv – behandelt wird.

Dem Euro als politischem Gebilde fehlen der rechnende Markt und die Eigenverantwortung der scheiternden, aber nicht haftenden Regierungen. Die Politik interveniert in den Markt hinein: mit dem Geld der Bürger und zum Nachteil der zahlenden Bürger, die nicht mehr wissen, welche werterhaltende „Qualität“ die Währungsunion für sie überhaupt noch hat. Die Europäische Zentralbank schützt den Wert des Euro nicht vor der Wirkung des „Rettens“ der Politiker. Sie kann es nicht, weil sie es nicht so recht und konsequent will. Sie will aber dabei sein. So addieren sich zwei Handlungsentwürfe, die eines Tages überhaupt nicht mehr zu steuern sind und daher zur Gefahr für die Eurozone werden: das Retten und die Zinspolitik – und die damit verbundene Geldmengenpolitik – der Europäischen Zentralbank.

Wie will man unter dem die Zukunft verdüsternden Schirm des Rettens eine hoffnungsfroh und europageneigt aufkeimende Erwartung der Bürger begründen, die Euro-Währungsunion werde sich zu einem Raum der Stabilität, des Fortschritts, der Sicherung des Wohlstands und von nicht nur im ökonomischen Sinne gutnachbarschaftlichen Beziehungen entwickeln? Das praktizierte „Retten“ ist zur politischen Wurfübung mit teuren Nebelkerzen geworden. Daraus erwächst keine tragfähige Grundlage, um die von den Bürgern gewünschten Ergebnisse des Wirtschaftens – Wohlstand, Sicherheit der Arbeitsplätze und ein einigermaßen stabiles Fundament für die Zukunft – zu sichern. Gute Ökonomen, wie man sie zum Beispiel an der Spitze der Deutschen Bundesbank findet, wissen das. Aber in Berlin und in Brüssel ist das kein Grund, auf sie zu hören. Man ist doch dem Großen und Ganzen verpflichtet.

Hans D. Barbier

Wohnungsnot in Deutschland?

Klagen über mangelnden bezahlbaren Wohnraum haben eine Diskussion über Interventionen in den Wohnungsmarkt in Gang gesetzt. Wir haben Fachleute gefragt: Herrscht in Deutschland Wohnungsnot? Und wenn ja, gibt es staatlichen Handlungsbedarf?



Neue Herausforderungen für die Wohnungspolitik

*Prof. Dr. Michael Voigtländer
Institut der deutschen Wirtschaft Köln*

■ Der deutsche Wohnimmobilienmarkt erlebt derzeit einen Boom. Während die Preise im Zeitraum 1995 bis 2010 weitgehend stagnierten oder zurückgingen, steigen sie seit 2011 deutlich an. So lag nach Daten der Immobilienmarktforschungsgesellschaft vdpResearch, die auf Kreditdaten der größten deutschen Banken zurückgreifen kann, im Jahr 2012 die Preissteigerung bei Eigenheimen (Einfamilien-, Zweifamilien- und Reihenhäuser) bei 2,7 Prozent und bei Eigentumswohnungen sogar bei 3,9 Prozent. Damit sind die Preise für Eigentumswohnungen seit 2003 um 14,8 Prozent gestiegen.

Für Deutschland ist diese Erhöhung überdurchschnittlich, verglichen mit dem Ausland ist sie jedoch moderat. Zum Vergleich: In den USA stiegen die Preise im nationalen Durchschnitt nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Zeitraum 2000 bis 2005 – also im Vorfeld der Finanzkrise – um 50 Prozent, in Spanien sogar um 112 Prozent. Von einer spekulativen Blase im Immobilienmarkt ist Deutschland somit weit entfernt.

Nichtsdestotrotz ziehen die Preise in einigen lokalen Märkten kräftig an: etwa in den großen deutschen Metropolen wie Berlin, Hamburg und München sowie in einigen Universitätsstädten wie Freiburg und Regensburg. Allein in Berlin sind die Preise für Eigentumswohnungen nach Daten des unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstituts F+B seit 2010 um 20 Prozent gestiegen, in München sogar um 22 Prozent. Aber auch hier liegt aktuell keine Überhitzung der Märkte vor. Schließlich steigt spiegelbildlich zu den Preisen die Beschäftigtenentwicklung in diesen Regionen. So legte die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin seit 2010 um fast neun Prozent zu.

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Zahl der Zuwanderer seit 2010 wieder ansteigt. Nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes lag die Netozuwanderung allein im Jahr 2012 bei 369 000 Menschen. Überwiegend gehen die Zuwanderer in die Ballungsräume, wo es die meisten Beschäftigungschancen gibt. Ohnehin sind die Metropolen für viele Menschen attraktiv, zum einen aufgrund der Vielzahl kultureller und sozialer Angebote, zum anderen aufgrund der Möglichkeiten, Mobilitätskosten einzusparen, etwa durch den Verzicht auf ein zweites Auto. So gesehen ist nicht verwunderlich, dass gerade in den Großstädten die Mieten derzeit anziehen.

Soziale Probleme aufgrund steigender Mieten?

Deutsche Mieter waren in den letzten beiden Jahrzehnten verwöhnt, weil die Mieten im Durchschnitt langsamer gestiegen sind als die Inflation, real die Mieten also rückläufig waren. Für die meisten Kreise und Regionen gilt dies auch jetzt noch, im Gegensatz zu den zum Teil deutlichen Preisbewegungen in den Großstädten. Dabei muss zwischen den Entwicklungen bei bestehenden Mieten und bei Neuvertragsmieten unterschieden werden. Bei bestehenden Mieten sind die Steigerungsmöglichkeiten der Vermieter beschränkt, unter anderem weil die lokalen Mietspiegel und die Kappungsgrenzen enge Grenzen setzen. Dies ist Ausdruck des gesellschaftlich gewünschten Mieterschutzes und auch ökonomisch zu rechtfertigen, da der Vermieter gegenüber dem Mieter in bestehenden Verträgen zumindest bis zur Höhe der Umzugskosten einen Preissetzungsspielraum hat. Er wird gesetzlich limitiert. Folgerichtig steigen auch in den Großstädten die Bestandsmieten, also die Mieten in bestehenden Verträgen, nur langsam, am stärksten in Hamburg mit vier Prozent seit 2010, in vielen anderen Metropolen aber nur um zwei bis drei Prozent (Tabelle). Vergewärtigt man sich, dass die Preise im gleichen Zeitraum um 4,5 Prozent gestiegen sind, wird deutlich, dass auch derzeit die Mieter, die nicht umziehen, real nicht stärker belastet werden.

Etwas anders sieht es im Fall der Neuvertragsmieten aus. Sie sind deutlich gestiegen, in Berlin seit 2010 sogar um 9,1 Prozent. Auf diese Entwicklung konzentriert sich zumeist die Berichterstattung, doch sie betrifft eben nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Zumeist erfolgen Umzüge aufgrund beruflicher Veränderungen, bei denen der Einkommenszuwachs den Mietpreisanstieg in vielen Fällen übertrifft. Allerdings gibt es auch Gruppen, die an den Einkommenszuwachsen der letzten Jahre nicht oder nur in geringem Maß partizipieren konnten. Dazu gehören etwa Studenten, Rentner, Arbeitslose und generell alle Personengruppen, die auf Transfers angewiesen sind. Sofern diese Personengruppen innerhalb der Großstädte oder in die Großstädte umziehen, ist mit einer Erhöhung der Wohnkostenbelastung zu rechnen.

Irrwege der Wohnungspolitik: Sozialer Wohnungsbau und Mietobergrenzen

Die derzeitige dynamische Entwicklung im Wohnungsmarkt stellt somit für einen kleinen Teil der Bevölkerung eine Belastung dar. Damit sollen problematische Einzelfälle nicht heruntergespielt werden, aber von einer neuen Wohnungsnot zu sprechen, wie dies etwa der Mieterbund tut, erscheint übertrieben. Die Politik erwägt dennoch Maßnahmen, wie sie zur Zeit der Wohnungs-

Entwicklung der Mieten

Anstieg in Prozent zwischen dem ersten Quartal 2010
und dem dritten Quartal 2012

	Neuvertragsmieten	Bestandsmieten
Berlin	9,1	2,2
Frankfurt	4,8	2,9
Hamburg	6,1	4,0
Köln	3,9	2,3
München	7,2	2,9

Quellen: F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH,
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

not in den 1950er Jahren ergriffen worden sind. Hier sind vor allem eine Neu-
belegung des sozialen Wohnungsbaus und eine Deckelung der Neuvertrags-
mieten zu nennen. Die Erfahrungen mit dem sozialen Wohnungsbau lehren,
dass dieses Instrument zahlreiche Probleme nach sich zieht:

- Ein wesentliches Problem besteht darin, dass die Investoren wenige Anreize haben, kostengünstig zu bauen, da die Kosten in Form der Kostenmiete an die Mieter weitergegeben werden und es aufgrund der subventionierten niedrigen Mieten kein Leerstandsrisiko gibt.

- Auch sind Verdrängungseffekte zu beachten. Während in den 1950er Jahren private Investitionen in den Wohnungsbestand kaum möglich waren, verdrängen heute soziale Wohnungsbaumaßnahmen private Investoren, was den Nettoeffekt des sozialen Wohnungsbaus schmälert.

- Weiterhin ist zu beachten, dass der soziale Wohnungsbau nur einem kleinen Teil der bedürftigen Haushalte zugutekommt und es auch keinen Rechtsanspruch auf solche Wohnungen gibt. Zwangsläufig führt der soziale Wohnungsbau zu Enttäuschungen, da ein Mietniveau geboten wird, dass nur für einen kleinen Teil der Haushalte realisiert werden kann.

- Zu berücksichtigen ist dabei auch die hohe Fehlbelegungsquote im sozialen Wohnungsbau, die dadurch entsteht, dass Mieter, deren Einkommen steigen, nicht ausziehen. Andererseits ist eine soziale Durchmischung der Bestände gewünscht, um die Konzentration von sozial schwachen Haushalten zu vermeiden. So gesehen gibt es im sozialen Wohnungsbau immer einen Zielkonflikt zwischen der Treffsicherheit und dem Ziel einer sozialen Durchmischung.

- Nicht zuletzt ist zu beachten, dass der soziale Wohnungsbau ein wenig flexibles Instrument darstellt. Gerade angesichts des demographischen Wandels werden sich an vielen Standorten, wo heute Knappheit vorliegt, die Märkte wieder entspannen. Schließlich ist auch in vielen Großstädten mit einem Rückgang der Nachfrage ab 2030 zu rechnen. Die Bestände des sozialen Wohnungsbaus sind dann aber immer noch vorhanden und werden gegebenenfalls immer noch subventioniert.

Noch problematischer ist der Vorschlag, die Neuvertragsmieten zu deckeln. Mietpreissteigerungen signalisieren sowohl den Mietern als auch den Investoren zunehmende Knappheiten. Dies bewirkt, dass sich Mieter nach alternativen Wohnorten, etwa am Stadtrand, umschauen und dass die Bauherren ihre Neubautätigkeit ausweiten. In der Folge entspannt sich der Markt wieder. Gibt es hingegen eine Mietpreisbremse, wird die Nachfrage nach den entsprechenden Lagen weiter hoch sein, für die Investoren wird es aber keine Anreize mehr geben zu bauen. Die Schiefelage im Wohnungsmarkt wird damit konserviert und sogar verschlimmert.

Internationale Beispiele belegen, welche Folgen dies haben kann. Entweder es entstehen Schattenmärkte, in denen Mieter beispielsweise bei Anmietung einer neuen Wohnung horrenden Preise für Küchen oder anderes Inventar zahlen müssen. Oder aber die Vermieter ziehen sich vollständig aus dem Markt heraus und verkaufen die Wohnungen an Selbstnutzer, wie dies etwa in Spanien passiert ist, wo die strenge Regulierung der Mieten bis weit in die 1990er Jahre hinein die Wohneigentumsquote auf über 80 Prozent getrieben hat. Dann sind bereits junge Menschen darauf angewiesen, frühzeitig Wohneigentum zu bilden und sich hierfür teilweise zu überschulden. Heute würde Spanien das Rad gern zurückdrehen, und es wäre ein Irrsinn, die gleichen Fehler in Deutschland zu begehen.

Politische Handlungsempfehlungen zur Stadtentwicklung

Deutschland erlebt eine Welle der Re-Urbanisierung. Die Menschen möchten in den Ballungszentren leben, und dies wird die Immobilienpreise und Wohnungsmieten dort hochhalten oder sogar weiter steigen lassen. Grundsätzlich sind damit Anreize für mehr Wohnungsbau gegeben, da die höheren Preise im Bestand die Absatz- und Renditechancen des Neubaus erhöhen. Das Problem ist jedoch, dass in den Großstädten das Baulandangebot knapp ist, insbesondere in den zentrumsnahen Lagen, auf die sich die Nachfrage konzentriert.

Ein Blick ins Ausland genügt, um die Potenziale für mehr Wohnraum zu erkennen. Während im Ausland die Skyline einer Stadt als Maß für ihre Attraktivität gilt, sind Hochhäuser in Deutschland, zumal für Wohnzwecke, verpönt. Mit Blick auf die immer weiter steigende Nachfrage nach innerstädtischen Lagen sollte diese Haltung jedoch überdacht werden. Große mehrgeschossige Mehrfamilienhäuser und insbesondere Wohnhochhäuser mit mehr als zehn Etagen bieten die Möglichkeit, auch Haushalten mit weniger Einkommen Wohnraum in zentralen Lagen zu bieten. In Kombination mit hochwertigen Penthäusern in den oberen Etagen bieten sich so Möglichkeiten zur sozialen Durchmischung.

Gegen Wohnhochhäuser werden häufig ästhetische Gründe angeführt. Häufig ist auch zu hören, dass der Blick auf zentrale Bauwerke, etwa Kirchen, nicht versperrt werden darf. Hier gilt es jedoch, einen gesunden Kompromiss zu finden. Abschreckend wirkt das Beispiel Paris: Um den historischen Kern zu erhalten, sind erhebliche Baurestriktionen erlassen worden, die Neubauten quasi verhindern. Die Folge ist, das Paris zwar wunderschön ist, es jedoch auch so teuer ist, dort zu wohnen, dass es selbst für Haushalte der Mittelschicht nicht bezahlbar ist. Diese Strategie sollte für die deutschen Großstädte kein Vorbild sein.

Wichtig ist, dass moderne Wohnhochhäuser nicht mit den Plattenbauten der 1970er Jahre vergleichbar sind. In Kooperation mit der Stadt können Investoren heute Gebäude gestalten, die sich der Umgebung anpassen und beispielsweise die Verschattung anderer Gebäude minimieren können. Beispiele wie die Bürourwandlungen in Frankfurt am Main zeigen überdies, dass moderne Hochhauskonzepte auch von den Mietern gern angenommen werden.

Darüber hinaus müssen Großstädte auch in die Breite wachsen dürfen. Dies gelingt durch entsprechende Investitionen in die Infrastruktur. Vor allem eine gute Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr sowie gut ausgestattete Schulen und Kindergärten in den Randgebieten sind wichtig. Die Erfahrung zeigt, dass die Menschen sehr wohl an den Stadtrand ziehen, wenn dort alle wesentlichen Infrastrukturen vorhanden sind.

Maßnahmen auf Bundesebene

Somit sind vor allem die Kommunen gefordert, den Wohnungsmarkt zu entspannen. Der Bund kann dies jedoch unterstützen. Zum einen müssen sich Städte strukturell erneuern können; alte und nicht mehr zeitgemäße Gebäude müssen vielfach durch Neubauten ersetzt werden. Das Steuerrecht verhindert dies jedoch vielfach, weil Aufwendungen für Maßnahmen an bestehenden Gebäuden in der Regel sofort abgeschrieben werden können, während ein Ersatzneubau über 50 Jahre abgesetzt werden muss. Die Folge ist: Alte Gebäude werden möglichst lange genutzt, obwohl alternative Gebäude der Nachfrage deutlich besser entsprechen würden und vor allem auch mehr Wohnraum bie-

ten könnten. Diese Diskriminierung des Ersatzneubaus ist nicht nur vor dem Hintergrund der Wohnungsknappheit in den Großstädten zu hinterfragen, sondern auch angesichts der Bedeutung von Energieeffizienz und altengerechten Wohnungen.

Zum anderen kann der Bund sozial schwache Haushalte über die Instrumente der Subjektförderung unterstützen. Gerade das sogenannte Wohngeld ist ein wichtiges Instrument, um sozial schwache Haushalte treffsicher und adäquat im Wohnungsmarkt zu unterstützen. Ebenso wie bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Sozialgesetzbuches II werden die Leistungen jedoch zu selten an die Entwicklungen im Wohnungsmarkt angepasst. Im Fall des Wohngelds wurden die Leistungen zuletzt 2009 erhöht, 2011 mit dem Wegfall der Heizkostenpauschale sogar gekürzt. Durch bessere Ankopplung an die tatsächlichen Entwicklungen in den jeweiligen Teilmärkten könnten soziale Härten weitgehend aufgefangen werden. ■



Wohnungsnot aufgrund steigender Mietpreise?

*Petra Heising/Dr. Reiner Braun
empirica ag Forschung und Beratung*

■ Wohnungsnot herrschte in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, als der Wohnungsbestand soweit zerstört war, dass Menschen in Kellern und unter Brücken hausen mussten. Diese Zeiten sind zum Glück vorbei. Nicht zuletzt ein erfolgreiches staatliches Wohnungsförderungsprogramm sorgte für eine schnelle Beseitigung der Kriegslasten und hohe Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau.



Heutzutage gibt es in Deutschland laut CBRE-empirica-Leerstandsindex über 700 000 leer stehende vermietbare Wohnungen. Von einer allgemeinen Wohnungsnot kann man also nicht sprechen. Gleichwohl gibt es regionale Unterschiede: In einigen Regionen steht jede zehnte Wohnung leer, in anderen werden pro Monat nur wenige frei (Fluktuationsreserve). Steigende oder fallende Mieten sind Folge dieser Knappheiten oder Überschüsse.

Man sollte also nicht von Wohnungsnot sprechen, sondern von einer – regional begrenzten – Wohnungsknappheit. Und Wohnungsknappheit führt zu steigenden Mieten, nicht umgekehrt. Die Frage muss deshalb lauten: Gibt es in Deutschland steigende Mietpreise aufgrund von Wohnungsknappheit?

Gibt es in Deutschland Wohnungsknappheit?

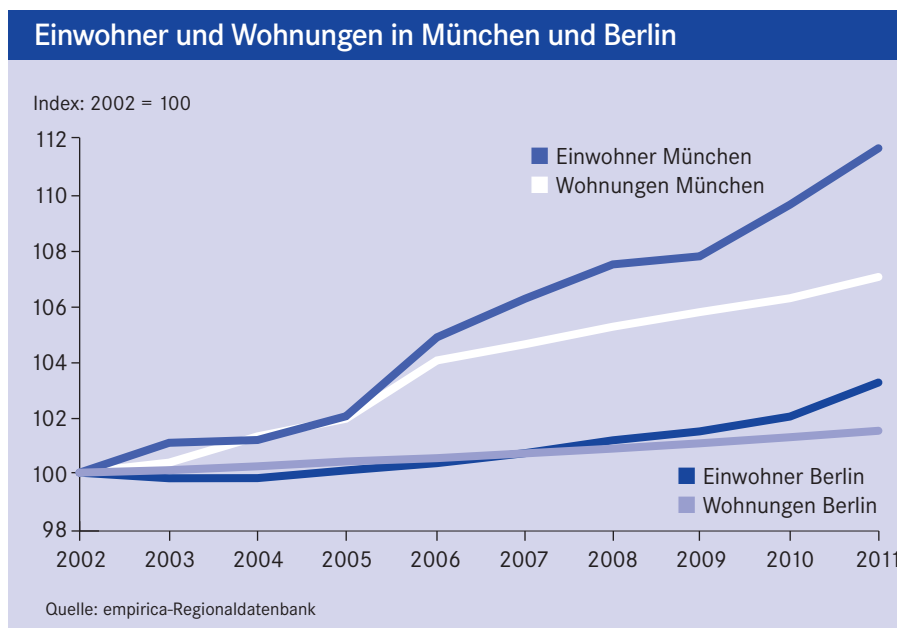
Unstrittig ist, dass die Mieten etwa seit dem Jahr 2006 in Deutschland steigen, in Städten stärker als in Landkreisen. Ein Teil der Mietsteigerungen ist inflationsbedingt, der übrige Teil kann darauf zurückzuführen sein, dass die angebotenen Wohnungen qualitativ besser geworden sind – barrierefrei, energiesparend, hochwertig ausgestattet, zentral gelegen –, oder eben darauf, dass Wohnungen knapper geworden sind, weil das Angebot mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt hält.

Die Frage, ob es in Deutschland steigende Mietpreise aufgrund von Wohnungsknappheit gibt, wird für Deutschland insgesamt verneint: Deutschlandweit gibt es genug Wohnungen für alle Haushalte. Aber Haushalte sind nicht beliebig mobil, sondern darauf angewiesen, eine Wohnung in Pendel-Entfernung zu ihrem Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu finden. Die Betrachtung kann also nur regional erfolgen.

Man kann Wohnungsknappheit so definieren: Wohnungsknappheit herrscht dort, wo die Nachfrage in den letzten Jahren (2006 bis 2011) schneller gestiegen ist als das Angebot (zum Beispiel über 0,5 Prozentpunkte mehr) und wo gleichzeitig kaum leer stehende Wohnungen vorhanden sind (zum Beispiel die sogenannte Leerstandsquote unter zwei Prozent liegt). Folgt man dieser Definition, gibt es in Deutschland insgesamt 14 Städte mit Wohnungsknappheit: Hamburg, Düsseldorf, Bonn, Köln, Münster, Darmstadt, Frankfurt, Stuttgart, Heilbronn, Karlsruhe, Heidelberg, Freiburg, München und Potsdam. In diesen Städten wohnen zusammen gut vier Millionen Haushalte, das sind elf Prozent aller Haushalte in Deutschland. Ändert man das Kriterium Leerstandsquote auf unter vier Prozent, erweitert sich der Kreis auf 24 Städte; hinzu kommen Flensburg, Kiel, Braunschweig, Offenbach, Kassel, Mannheim, Ulm, Berlin, Dresden und Erfurt. Dann wohnen gut sieben Millionen bzw. 18 Prozent aller Haushalte in Städten, die von Wohnungsknappheit betroffen sind.

Gratwanderung zwischen Mieterschutz und Mieterschädigung

Wenn geklärt ist, aus welchen Faktoren sich die Mietsteigerung zusammensetzt – Inflation, Qualität oder Knappheit –, liegen die staatlichen Einflussmöglichkeiten auf der Hand: Transferzahlungen anpassen, Qualitätsansprüche senken, also weniger Auflagen machen, und eine Angebotsausweitung ermöglichen. Aber statt nach den Ursachen zu suchen, werden häufig die Symptome bekämpft: Mietpreissteigerungen sollen schlichtweg verboten werden. Aktuell wird deshalb öffentlich diskutiert, ob ein weiteres Ansteigen der Mieten nicht über Mietdeckelungen verhindert werden kann. Damit werden allerdings die Marktkräfte ausgehebelt: Auf jedem Markt stellen hohe Preise einen Anreiz



dar, das Angebot zu erhöhen, bis es wieder zur Nachfrage passt. Wenn es sogar darüber hinausgeht, sinken die Preise wieder. Wer Mieten deckelt, möchte keine Anreize für Investoren schaffen, neue Wohnungen zu bauen.

Dabei sind Mietdeckelungen in bestehenden Verträgen von solchen bei Neuverträgen zu unterscheiden. Mietdeckelungen in bestehenden Verträgen sind eigentlich das Gegenteil, nämlich „in Grenzen erlaubte Mieterhöhungen“: Wenn in einem Vertrag ein Preis vereinbart wird, besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, diesen Preis, hier die Miete, nachträglich zu erhöhen. Da Mietverträge aber über viele Jahre laufen können, hat der Gesetzgeber nachträgliche Mieterhöhungen in bestimmten Grenzen, auch zum Inflationsausgleich, erlaubt. Wichtig ist, dass der Mieter sich im Prinzip auf die einmal vereinbarte Miete verlassen kann.

Anders ist es bei Neuverträgen: Hier kann und sollte sich die Miete nach Angebot und Nachfrage richten. Wenn viele Mieter ein und dieselbe Wohnung anmieten wollen, kann sie nur einer bekommen. Der Markt überlässt sie dem, der am meisten zahlt, und schafft gleichzeitig Anreize, noch mehr von diesen Wohnungen zu schaffen, die sich so gut absetzen lassen. Durch Mietdeckelungen bei Neuverträgen wird die Wohnungsknappheit nicht beseitigt, sondern verschärft: Investoren, die ansonsten bereit wären, auf den (in knappen Wohnungsmärkten) teuren Baugrundstücken zu bauen, sehen davon ab, wenn sie nur begrenzte Mieten dafür verlangen dürfen.

Transferleistungen und steuerliche Förderung

Neben der direkten Einflussnahme auf die Mietenentwicklung wirkt der Staat auch über verschiedene Transferleistungen und Subventionen auf den Markt ein: Er zahlt zum Beispiel das sogenannte Wohngeld – abhängig vom Einkommen, der Haushaltsgröße und der Mietstufe des Wohnorts –, erlaubt eine erhöhte steuerliche Abschreibung und übernimmt für sogenannte Hartz-IV-Haushalte die Kosten der Unterkunft durch volle Übernahme der Miete, sofern sie angemessen ist.

■ Transferleistungen sollen dafür sorgen, dass niemand in Deutschland „auf der Straße“ steht. Dass dennoch einige Haushalte klagen, sie fänden keine „angemessene Wohnung“, liegt nicht so sehr am Wohnungsmarkt als vielmehr an den Kommunen, die die Richtwerte für angemessene Wohnungen festlegen: Um Geld zu sparen, senken einige die zulässigen Mietobergrenzen (Richtwerte) auf Größen, die unterhalb der Mieten verfügbarer Wohnungen liegen. Das löst das Problem nicht, sondern verschiebt es an die Sozialgerichte: Bedarfsgemeinschaften, die keine Wohnung finden, klagen. Marktnahe Richtwerte hingegen sorgen dafür, dass alle Hartz-IV-Haushalte eine Wohnung finden können.

■ Das Wohngeld hat sich als ein gutes Mittel der Subjektförderung herausgestellt. Es mindert die Wohnkosten für Haushalte mit relativ niedrigem Einkommen in relativ teuren Regionen. Es gibt unterschiedliche regionale Mietstufen in Deutschland, sodass sich die Förderung auch räumlich steuern lässt.

■ Anders ist es bei der erhöhten steuerlichen Abschreibung, der sogenannten Absetzung für Abnutzung (AfA): Sie wirkt deutschlandweit nach dem „Gießkannenprinzip“, obwohl nur in etwa 20 deutschen Städten Wohnungsknappheit besteht. In den übrigen Regionen, in denen über 80 Prozent aller Haushalte wohnen, verpufft das Fördergeld durch sogenannte Mitnahmeeffekte: Wer auch ohne Förderung gebaut hätte, streicht die Förderung ebenfalls ein. Mitnahmeeffekte

fekte kann es selbst in den 20 Städten mit Wohnungsknappheit geben. Ein weiteres Problem ist der zeitliche Effekt: Von der Ankündigung bis zur Umsetzung einer erhöhten AfA vergeht viel Zeit. So wird das Abwarten statt das schnelle Bauen gefördert. Außerdem gibt es unerwünschte Nebenwirkungen: Mitte der 1990er Jahre waren neue Eigentumswohnungen in Leipzig so teuer wie in München (!) – nur weil es im Osten eine Sonder-AfA gab: 50 Prozent in den ersten fünf Jahren zuzüglich zur normalen jährlich zweiprozentigen Abschreibung. Bauträger und Grundstückseigentümer konnten entsprechend höhere Preise verlangen und schöpften so die höhere Zahlungsfähigkeit ihrer Käufer durch die Sonder-Afa fast vollständig ab. Im Ergebnis verpuffte die Förderung.

Transferleistungen helfen also nicht, die Wohnungsknappheit als solche zu beseitigen. Auch steuerliche Anreize können verpuffen.

Politik für komplexe Zusammenhänge

Die deutschen Politiker wollen alles richtig machen: Klima und Umwelt schützen, Grünflächen erhalten, Arten schützen, hochwertige Stadtentwicklung betreiben, allen Senioren und Familien barrierefreie Wohnungen anbieten – und natürlich die Wohnkosten niedrig halten. Wie passt das zusammen?

All diese Ziele kosten Geld. Irgendjemand muss dafür zahlen – sei es der Staat, der Investor oder der Mieter. Kommunen können die Baulandpreise beeinflussen: Je mehr Bauland es gibt, umso niedriger sind die Marktpreise dafür. Solange sie aber Flächeneinsparung höher werten, dürfen sie nicht über hohe Mieten klagen.

Klimaschutz ist erstrebenswert. Wenn Sanierungsinvestitionen unmittelbar für entsprechend geringere Heizkosten sorgen, werden sie auch ohne staatliche Förderung durchgeführt. Meist tun sie dies aber nicht. Klimaschutz zahlt sich nicht unmittelbar aus, denn davon profitiert erst die nächste Generation. Wenn man Klimaschutz die oberste Priorität einräumt, darf man ebenfalls nicht über hohe Mieten klagen.

Politik muss klare Ziele formulieren – und sie auch dann konsequent verfolgen, wenn es Zielkonflikte gibt. Immer nur Teilaspekte als wünschenswert zu nennen, wird der Komplexität der Zusammenhänge nicht gerecht.

Sozialer Wohnungsbau mit Fallstricken

Das Einzige, was gegen Wohnungsknappheit hilft, ist, mehr Wohnungen zu bauen. Bei der Rolle des Staates denkt man unmittelbar an die soziale Wohnbauförderung: Der Investor bekommt ein verbilligtes Darlehen gegen die Zusage, nur Personen mit niedrigem Einkommen, die einen Wohnberechtigungsschein vorweisen können, in seine Wohnung zu lassen und nur eine begrenzte Miete zu verlangen. Das Problem ist: Gerade in teuren Regionen findet sich häufig kein Investor, weil die frei finanzierte Marktmiete für ihn viel lukrativer ist als das verbilligte Darlehen, das angesichts der zurzeit niedrigen Zinsen ohnehin an Attraktivität verliert. Dies führt dazu, dass einige Bundesländer die Sozialmiete, aber auch die Einkommensgrenzen angehoben haben.

Dadurch mag es zu mehr Investitionen im sozialen Wohnungsbau kommen; durch die gestiegenen Einkommensgrenzen steigt gleichzeitig aber auch die Zahl der Berechtigten zum Bezug solcher Wohnungen. Es gibt Schätzungen,

nach denen in einigen Städten inzwischen rund 50 Prozent aller Haushalte Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hätten. Tatsächlich aber können nur wenige Hundert Sozialwohnungen pro Jahr in einer Stadt neu bezogen werden. Aus diesem „Mismatch“ folgt eine eklatante Ungleichbehandlung zwischen den „Glücklichen“, die eine Sozialwohnung beziehen können, und den vielen anderen, die ebenso ein Recht darauf hätten.

Ein weiteres Problem ist die Fehlbelegung: Wenn das Einkommen eines bedürftigen Haushalts später steigt, darf er dennoch wohnen bleiben und zahlt dafür keine oder allenfalls eine sehr geringe Fehlbelegungsabgabe. De facto hat er keinen Anreiz, aus der geförderten Wohnungen auszugehen, auch wenn inzwischen andere Haushalte mit geringem Einkommen dringend eine Wohnung suchen. Dann müssen neue Sozialwohnungen gebaut werden.

Offenbar wird hier mit zweierlei Maß gemessen: Haushalte, die eine der wenigen freien Sozialwohnungen ergattern, dürfen in Neubauqualitäten ziehen. Die übrigen Bedarfsgemeinschaften dürfen am freien Markt nur angemessene Wohnungen bis zu einer bestimmten Miethöhe, also tendenziell eher ältere Wohnungen in sehr einfacher Qualität anmieten. Die preisgebundenen Neubau-Sozialwohnungen sind teilweise sogar teurer als die frei finanzierten Wohnungen im Bestand. Warum schafft man statt teurer Neubauwohnungen nicht entsprechend mehr Belegungsrechte im kostengünstigeren Wohnungsbestand? Das Instrument der mittelbaren Belegung, also Neubauförderung gegen Belegungsrechte in Bestandswohnungen, verbindet beide Ansätze. Neue Sozialwohnungen zu bauen ist hingegen teuer, verdrängt teilweise den frei finanzierten Neubau und bleibt daher fast ohne Mengeneffekt.

Der Staat kann Investitionen auf dem frei finanzierten Markt erleichtern. Solange er aber Bauland knapp hält und Wohnungsbauinvestitionen mit hohen Auflagen (Barrierefreiheit, Sanierungszustand, Pflichtanteil Sozialwohnungen und weitere soziale oder ökologische Auflagen) versieht oder gar Mietdeckelungen bei Neuverträgen verlangt, darf er nicht über Wohnungsknappheit klagen.

Wohnungen bauen, wo Wohnungen fehlen!

Neue Sozialprogramme müssen aus fiskalischen Gründen klein bleiben und erreichen in „Förderlotterien“ nur eine winzige Minderheit der Berechtigten. Die Engpässe am Markt werden jedoch nicht spürbar verändert. Besser als sozialer Wohnungsbau wären neue individualisierte Förderungen, durch die vor allem unterversorgte, einkommensschwächere Familien eine Förderzusage in Form eines Umzugswohngelds erhalten. Die begünstigten Familien könnten sich gestützt auf die zugesagten Mietbeihilfen am Markt angemessene Wohnungen an für sie geeigneten Standorten im Rahmen ihrer Belastbarkeit neu mieten.

Die aktuell öffentlich diskutierten Subventionsvorschläge konzentrieren sich darauf, die Investitionsnachfrage zu erhöhen. Das geht am zentralen Mangel der Märkte vorbei, denn in Wachstumsstädten fehlt preiswertes Bauland. Stattdessen wird der Neubau durch kommunale Auflagen und Zurechnung von Folgekosten – etwa Bereitstellung von Kindertagesstätten und Erhaltung von Grünflächen – stark verteuert. Gemessen an dauerhaft verbesserten Neubaumöglichkeiten sind auch die „Gießkannen“ des Steuerrechts sinnlos oder überflüssig. Konjunkturell kämen sie ohnehin zu spät. Und auch die wenigen Sozialwohnungen, die noch gebaut werden, stehen nicht immer dort, wo sie gebraucht werden, und haben zudem mengenmäßig kaum spürbare Wirkungen.

Hinzu kommt: Alle wollen größere und bessere Wohnungen, doch kaum jemand will Wohnungsbau in Sichtweite. Dieses Dilemma bleibt und wird in den aktuell öffentlich diskutierten Vorschlägen ausgeklammert.

Wohnungsmärkte mit Leerstandsreserven erhöhen den Wettbewerb und wirken sozialer als mehr Regulierungen. Das schützt die Mieter und verbessert ihre realen Lebensbedingungen. Für die Kommunen bleibt die ewige Aufgabe, durch günstige Investitionsbedingungen hohe Fertigstellungen zu ermöglichen. Die Nachfrager brauchen gerade am Wohnungsmarkt mehr Wahlmöglichkeiten. Deshalb gilt weiter: Wohnungen bauen, wo Wohnungen fehlen – auch gegen lokale Widerstände! ■

Staatlicher Handlungsbedarf auf dem Wohnungsmarkt?

*Prof. Dr. Andreas Pfnür
Technische Universität Darmstadt, Fachgebiet Immobilienwirtschaft
und Baubetriebswirtschaft*

■ Wenn von Wohnungsnot in Deutschland die Rede ist, dann betrifft dies begrenzte Regionen und Städte. Dazu gehören neben beispielsweise München und Hamburg zahlreiche weitere Universitätsstädte. Urbanisierungstendenzen, die Lust am Leben in der Stadt und dessen Komfort treiben den wohlhabenden Teil der Bevölkerung in die Städte.

Begleitet wird dieser Prozess von einer neu entdeckten Konsumpräferenz fürs Wohnen. Während aufwendigen Wohnungen und Häusern in Deutschland lange Zeit das Attribut unangemessenen Protzes anhaftete, hat sich die Situation in den letzten Jahren deutlich gewendet. Ein Großteil derjenigen, die es sich leisten können, gibt mehr für Wohnen aus als früher. Parallel dazu vollzieht sich ein Modewandel. Vor Jahrzehnten war das Haus auf dem Land im Speckgürtel der Metropolen der Inbegriff von Wohnqualität. Jetzt ist ein starker Trend zu möglichst urbanen, pulsierenden Städten erkennbar.

Für die weitere Analyse ist bedeutsam, diese Ursache der Nachfrageverschiebung am Wohnungsmarkt zu betonen: Die Konsumpräferenzen vermögender Teile der Bevölkerung haben sich zugunsten des Bereichs Wohnen verändert. Modernes Wohnen in der Stadt verschafft den Eigentümern einen emotionalen Zusatznutzen, den sie zuvor beispielsweise in einem teuren Sportwagen fanden. Verstärkend wirken die derzeit unattraktiven Alternativen zur sicherheitsorientierten Kapitalanlage. Auch wirkt die Vererbung großer Vermögen der Nachkriegsgeneration Trend verstärkend.

Urbanisierung mit Nebenwirkungen

Diese Entwicklung führt zwangsläufig zu einem Verdrängungsprozess der angestammten Bevölkerung. Zumeist werden unter dem Druck der wachsenden Nachfrage Mietwohnungen in hochwertige Eigentumswohnungen umgewandelt. Selbstnutzer ersetzen so Mieter. Mietwohnungen werden durch diesen Umwandlungsprozess knapper und durch Aufwertung der verbleibenden Bestände hochwertiger. In diesen Teilmärkten schießen die Mieten den Marktge-



setzen folgend in die Höhe. Schließlich folgen Mietanpassungen in den Bestandsobjekten, und die Sozialstruktur der betroffenen Viertel wird verändert, da insbesondere die sozial schwächeren Teile sich den Stadtteil nicht mehr leisten können. Soziologen bezeichnen diesen Prozess als Segregation.

Dieses Geschehen hat nur bedingt mit Wohnungspolitik zu tun. Hier geht es um Sozialpolitik, konkret um die Frage, ob und wie viel soziale Durchmischung wir uns in urbanen Lebensräumen leisten wollen. Es geht also um Geld, vielmehr um Transfers an diejenigen, die sich die betroffenen Quartiere nicht mehr leisten können. Zudem geht es um das gegenseitige Aufwiegen von Rechten Einzelner. Im Politikprozess stehen die Interessen derjenigen, die ihre Erfüllung in einem „neuen Leben“ in der Stadt sehen, den Interessen der angestammten Bevölkerung gegenüber, die allein die Veränderung ihres Stadtteils nicht aufzuhalten vermögen.

Selbsteilungskräfte von Wohnungsmärkten nutzen

Dennoch ist das Thema immobilienwirtschaftlich und damit auch volkswirtschaftlich relevant. Aus sozialpolitischem Anlass droht, dass in Immobilienmärkte regulatorisch eingegriffen wird. Damit hat die Branche bislang schlechte Erfahrungen gemacht. Immobilienpolitik im Allgemeinen und Wohnungspolitik im Besonderen waren in den letzten Jahrzehnten in Deutschland selten nachhaltig. Das ist insofern problematisch, da Fehlentwicklungen kaum zu korrigieren und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Die Tatsache, dass mit circa neun Billionen Euro mehr als die Hälfte des Vermögens der privaten Haushalte in Immobilien gebunden ist, macht deutlich, dass für zahlreiche Interessengruppen hohe Potenziale bewegt werden, wenn Wohnungspolitik Änderungen unterliegt. Konjunkturprogramme zum Aufbau Ost sind hierfür ein gutes Beispiel. Wohnungspolitik war in den letzten Jahrzehnten oft kein Selbstzweck, sondern diente der Wirtschaftsförderung und den Kapitalmarktteilnehmern; aktuell dient sie dem Zweck der Energiewende.

Aus Sicht der Immobiliennutzer werden die Marktkräfte einen Teil des Problems hoher Immobilienpreise lösen. Erfahrungen zeigen, dass die Segregation zu fallender Attraktivität der Quartiere führt, zu einer Überalterung der Bewohner und oft zu einem schlechteren Preis-Leistungs-Verhältnis der Versorgung im täglichen Bedarf. Die Karawane der Jungen, Kreativen und Attraktiven zieht weiter in bezahlbare Quartiere, wo die wachsende Dynamik vermögende Klientel nach sich zieht. Die Spirale der Segregation geht an anderer Stelle weiter. Beispiele dafür finden sich in Hamburgs Stadtteilen Pöseldorf und Eppendorf sowie in München Schwabing. Preisgünstiger Wohnraum wird dort auf absehbare Zeit nicht wieder entstehen.

Allerdings kommt auch der Preisanstieg regelmäßig zu einem Stillstand. Immobilienwirtschaftlich ist dieser Prozess notwendig, um frisches Kapital in die Sanierung von baufälligen Objekten zu locken. Jeder regulatorische Eingriff verschreckt potenzielle Investoren und verhindert die laufende Instandhaltung und Anpassung der Wohnungsbestände an neue Marktanforderungen. Damit drohen Instandhaltungsstaus und Qualitätsverluste der Immobilienbestände in den Metropolen, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen auswirkt. Im Ergebnis ist den betroffenen Kommunen zu raten, nur im Fall massiver Marktverwerfungen, die es lediglich in Ausnahmen zu beobachten gibt, – vorsichtig dosiert – regulatorisch einzugreifen.

Kommunalpolitik für bezahlbaren Wohnraum

Nicht nur aufgrund ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen Wohnraumversorgung, sondern insbesondere auch, um ihre Region im ökonomischen Sinne wettbewerbsfähig und damit lebenswert zu erhalten, sollten Kommunen für die sozial Schwächeren jenseits dieses Prozesses gezielt Alternativen aufbauen. Nötig ist dazu eine aktive Politik für bezahlbaren Wohnraum durch die Attraktivitätssteigerung alternativer Quartiere.

Die Statistiken zeigen, dass in Deutschland derzeit kein Wohnungsmangel herrscht. Die vorhandenen Wohnungen sind allerdings nicht dort, wo sie nachgefragt werden. Ergo ist politisch dafür Sorge zu tragen, dass die wenig attraktiven Quartiere und Objekte in den Fokus rücken. Gering-investiver Aufwertung von vernachlässigten Quartieren nach der Devise „arm, aber sexy“ ist immobilienökonomisch regelmäßig Vorrang zu geben vor der Verhinderung von „Luxussanierungen“. Immobilienbestände müssen laufend an veränderte Nutzungen und neue ökologische Standards angepasst werden.

Von der Immobilienwirtschaft bislang weitgehend unreflektiert bahnt sich derzeit unter dem Stichwort „Zukunft der Arbeit“ eine massive Veränderung von Lebensumständen ihren Weg. Ermöglicht durch neue Netztechnologien und unterstützt durch Veränderungen in den Organisations- und Managementstrukturen der Unternehmen wird zumindest die Büroarbeit in Zukunft zum Arbeitnehmer kommen und der Arbeitnehmer nur noch selektiv zur Arbeit gehen. Zu erwarten ist, dass sich die physische Organisation der Arbeit weitgehend von den altbewährten Bürostandorten in den Zentren der Metropolen ablöst und dadurch für die Beschäftigten das Arbeiten überall möglich wird. Angesichts wachsenden Fachkräftemangels mobilisiert diese veränderte Organisation der Arbeit Arbeitsmarktreserven bei älteren und familiengebundenen Arbeitnehmern. Der tradierte Standortfaktor Arbeitsplatznähe dürfte sich dadurch in seiner Bedeutung zukünftig erheblich relativieren. Bei gleichzeitig abnehmender Bedeutung des Einzelhandels zugunsten des Internethandels verlieren vermutlich einige der derzeit höchstbezahlten Wohnlagen in den Metropolen ihre Attraktivität. Die erforderlichen Anpassungsprozesse des Wohnraumangebots bedingen funktionsfähige, nur wenig regulierte Immobilienmärkte.

Keine zukunftsfähige Wohnraumversorgung ohne privates Kapital

Aus Sicht der Immobilieneigentümer kann der laufend notwendige Erneuerungsprozess der Wohnungsbestände nur durch privates Kapital und entsprechende Marktmechanismen am Leben erhalten werden. Eine planwirtschaftliche Wohnungspolitik ist nicht finanzierbar. Allein die energetische Gebäudesanierung nach den Zielen des Energiekonzepts 2050 wird in Deutschland Investitionen in Höhe von zwei Billionen Euro erfordern. Hier wären die Haushalte der öffentlichen Hand schnell überfordert. Insgesamt zeigt sich, dass die öffentliche Hand aufgrund der hohen Kapitalintensität bei regulativen Eingriffen in die Immobilienwirtschaft gut beraten ist, eine Null-Fehler-Strategie zu wählen, um die Finanzierbarkeit der Bestandsanpassungen nicht zu gefährden.

Statt bezahlbaren Wohnraum durch Eingriffe in die Preisbildung teurer Quartiere zu schaffen, besteht die wahre Herausforderung an die Politik in der dynamischen Anpassung der Wohnungsbestände an die Energiewende und die „Zukunft der Arbeit“. Vermutlich rücken zukünftig Standorte, die ihre hohe

Lebensqualität nicht aus der Zentralität zu Einkaufsmöglichkeiten und Arbeitsstätten beziehen, in den Fokus der Wohnungsuchenden. Diese Orte gilt es, bereits heute zu identifizieren und dort für ein positives Investitionsklima zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu sorgen. Gefordert sind vor allem Kreativität und Flexibilität im Bauland-Management und bei Genehmigungsverfahren.

Die Wohnkosten haben inzwischen vermutlich die Grenzen der Belastbarkeit von Beziehern geringer Einkommen erreicht. Die öffentliche Hand unterstützt aktuell rund fünf Millionen Haushalte mit Mietzuschüssen in Form von sogenanntem Wohngeld und mit der Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Sozialgesetzbuches II in Höhe von jährlich circa 17 Milliarden Euro. Wenn Mieten steigen, dann trifft das unmittelbar die öffentlichen Haushalte. Angesichts eines dramatisch abnehmenden Umfangs an mietpreisgebundenem Wohnraum bei steigenden Mietniveaus, ist hier mit deutlich wachsenden Kosten zu rechnen. Deshalb ist dafür Sorge zu tragen, höchste Maßstäbe an die Effizienz der Wohnraumversorgung anzulegen.

Aus der Eigentümerperspektive stellt sich die Frage, wer das Kapital zur Bereitstellung des derzeit zwingend benötigten preisgünstigen Wohnraums zur Verfügung stellt: Privatwirtschaft oder öffentliche Hand? Zumindest konzeptionell ist ein partnerschaftliches Zusammenspiel der beiden Parteien im Zuge von sogenannten Öffentlich Privaten Partnerschaften zu überlegen. Empirisch nachweisbar ist, dass privatwirtschaftliche Immobilienunternehmen gegenüber öffentlichen Eigentümern Effizienzvorteile generieren. Gleichzeitig erfordert die wohnungswirtschaftliche Gewährleistungsverantwortung des Staats weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in die immobilienwirtschaftlichen Prozesse, sodass solche Wertschöpfungspartnerschaften in vielen Fällen die effizienteste Lösung darstellen können.

Wohnungspolitik versus Sanierung kommunaler Haushalte

Aus Sicht der Produzenten von Immobilien und immobilienwirtschaftlichen Dienstleistungen stellt sich die Frage, wer den an ausgewählten Standorten fehlenden preisgünstigen Wohnraum errichten soll. Die Kapazitäten der deutschen Bauwirtschaft sind in den letzten Jahren massiv gesunken, sodass jede Steigerung der Nachfrage mit steigenden Baupreisen einhergeht. Sollte die öffentliche Hand Anreize zum Neubau von preisgünstigem Wohnraum setzen, ist dringend dafür Sorge zu tragen, dass die Effekte der Verbilligung der Wohnkosten nicht durch steigende Baukosten aufgezehrt werden. Als Instrument einer vorsichtigen Entwicklungsstrategie bieten sich auch in der Leistungserstellung Wertschöpfungspartnerschaften zwischen öffentlicher Hand und Bauwirtschaft an. Sie haben bereits bei der Bereitstellung öffentlicher Gewerbeimmobilien zu effizienten Lösungen geführt.

Schließlich muss die öffentliche Hand maßgeblich selber dazu beitragen, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Projektentwickler möglichst preisgünstig zu gestalten. Die Hebel liegen in der Bereitstellung von kostengünstigen Grundstücken und in unbürokratischen Genehmigungsverfahren begründet. Derzeit ist zu beobachten, dass zumeist finanziell angeschlagene Kommunen sich mit der Zurverfügungstellung preiswerter Grundstücke schwer tun. Die Interessen der Kämmerer, die mit der Veräußerung kommunaler Grundstücke einen Beitrag zur Haushaltssanierung erwarten, stehen den wohnungspolitischen Zielen entgegen. ■

Neue Wohnungsnot – Entstehung und politische Antworten

Lukas Siebenkotten

Bundesdirektor Deutscher Mieterbund e. V.



■ Gibt es in Deutschland eine „neue Wohnungsnot“? Wer die Medienberichte in München, Berlin oder Frankfurt am Main studiert, wird die Frage eindeutig bejahen. Anderswo, in Duisburg, Cottbus und selbst in Leipzig, bekommt man ein anderes Bild vermittelt. Die Unterschiede in den Versorgungslagen der deutschen Städte erschweren generalisierende Antworten. Aber nicht nur die Frage, ob es Wohnungsnot gibt, auch die Frage nach Ursachen, Beginn und den angemessenen politischen Antworten erfordern Differenzierung. Schließlich geht es auch um Begrifflichkeiten. Mit der Wohnungsnot der Nachkriegszeit haben die heutigen Wohnungsmarktlagen nichts gemein. Verbände und Politik tun deshalb gut daran, wenn sie mit alarmistischen Begriffen sparsam umgehen.

Die Bundes- und vielerorts auch die Landespolitiker haben in erheblichem Maße zur Entstehung der Wohnungsknappheit beigetragen. Wer zum Beispiel die Medienberichte in der deutschen Hauptstadt von heute mit denen von vor drei bis vier Jahren vergleicht, wähnt sich in verschiedenen Welten. „Gesamtstädtisch betrachtet haben wir in Berlin im Vergleich zu anderen Städten einen entspannten Wohnungsmarkt mit einem günstigen Mietniveau und überwiegend geringen Mietsteigerungen“, konnte man noch Ende 2010 in einer Antwort des Berliner Senats auf eine Kleine Anfrage der Opposition nachlesen. Etwa ein halbes Jahr später wurde die Einschätzung grundlegend korrigiert. Die Wohnungspolitik war nun Wahlkampfthema. Heute wird in derselben Stadt von dramatischen Knappheiten, drastischen Mietanstiegen und chronisch geringer Neubautätigkeit geredet.

Verzerrtes Abbild der Realität

Das alles soll sich so grundlegend und in nur drei Jahren gewandelt haben? Selbstverständlich sind die Probleme nicht über Nacht entstanden. In Berlin – wie in vielen Universitätsstädten – begann der Nachfrageanstieg um das Jahr 2006 herum. Der einfache Blick in die amtlichen Zahlen hätte gezeigt, wie stark die Schere zwischen geringen Baufertigstellungen und ansteigender Wohnungsnachfrage sich öffnete. Aber die Politik hat ihre eigene Zeitrechnung und Problemwahrnehmung. Schlechte Nachrichten zur regionalen Wohnungsversorgung passen – insbesondere in Wahlkampfzeiten – nicht in die Bilanz erfolgreichen Regierens. Das Problem der geschönten Lageberichte war: Sie hat politische Reaktionen verschleppt, die Anwendung rechtlicher Instrumente wie die Zweckentfremdungsverbotsverordnung unmöglich gemacht und Investoren vom Hof gejagt. Sie ist also ein wichtiger Mitverursacher der heutigen Problemlagen.

Soweit zur politischen Situationsbeschreibung. Wie aber sehen die Fakten aus? Wenn man die Betrachtung mit einem Vergleich der Mietspiegelmieten von 2007 und 2012 beginnt, bietet sich zunächst ein undramatisches Bild. Nach dem Mietspiegelindex des Forschungs- und Beratungsinstituts F+B hat in den Städten mit Mietspiegeln – dabei verfügen mehr große Städte über einen Mietspiegel, sodass die Durchschnittswerte etwas stärker durch große als durch klei-

ne Städte geprägt sind – eine Referenzwohnung von 65 Quadratmetern mit zeitgemäßer Ausstattung und in guter Lage im Jahr 2007 im Bundesdurchschnitt 378 Euro nettokalt gekostet. Die Miete für die gleiche Referenzwohnung ist im Fünf-Jahres-Zeitraum bis 2012 auf 398 Euro, also um gute fünf Prozent angestiegen.

Diese moderate Steigerung um jährlich ein Prozent bietet aber ein verzerrtes Abbild der realen Situation. Zum einen, weil sich Städte mit Rückgängen und Städte mit Anstiegen im statistischen Durchschnitt neutralisieren. Die gleiche Wohnung, für die man in München nahe zehn Euro nettokalt zahlt, kostet in Leipzig nur die Hälfte; die regionalen Unterschiede verbieten eine Generalisierung. Zum anderen werden in den Mietspiegelzahlen die sehr hohen Wiedervermietungsmieten, die bei einem Mieterwechsel verlangt werden, nur bedingt sichtbar. Diese in den letzten Jahren drastisch angestiegenen Mieten gehen erst zeitverzögert in das Mietniveau ein, welches von den überwiegend bestandsgeprägten Mietspiegeln abgebildet wird. Der mietpreistreibende Faktor mit der größten Signalwirkung für die erlebte und gefühlte Situation von Wohnungsuchenden hat in den Zahlen nur geringes Gewicht. Der Abstand zwischen hohen Wiedervertragsmieten und den deutlich niedrigeren Bestandsmieten lag laut F+B im Jahr 2012 je nach Stadt zwischen 44 Prozent in Konstanz, 31 Prozent in Mainz, 23 Prozent in Hamburg, 24 Prozent in Düsseldorf und 13 Prozent in Berlin. Diese hohen „Eintrittsprämien“ in den Wohnungsmarkt betreffen vor allem die zugezogenen Neubürger und diejenigen, die aufgrund persönlicher und beruflicher Veränderungen innerhalb der Stadt umziehen müssen.

Wohnungsbauförderung und Stärkung der Gemeinwirtschaft

Dass diese Situation eine politische Herausforderung erster Ordnung darstellt, haben mittlerweile die meisten Städte und – mit großer Verspätung – auch die Bundespolitiker erkannt. Aber die Reaktionen reichen von eindimensionalen Antworten bis hin zu Vorschlägen, auf die das Prädikat „Thema verfehlt“ passen würde. Die größte Übereinstimmung versammelt sich hinter der Forderung nach einer deutlichen Steigerung der Neubauzahlen. Der jetzt vorhandene Konsens war bis vor zwei Jahren nicht selbstverständlich und ist erfreulich. Da sich die Neubauzahlen in vielen Gemeinden viele Jahre unterhalb der notwendigen Leistung im Ersatzwohnungsbau bewegten und erst recht nicht ausreichten, um den Anstieg der Wohnungsnachfrage auszugleichen, sind sehr deutliche Steigerungen der Neubauzahlen erforderlich.

Über die notwendige Zusammensetzung des Neuangebots, dessen Mietpreisstruktur und die Art seiner Förderung herrscht dagegen sehr viel weniger Konsens. Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes ist nicht nur eine deutliche Erhöhung der Neubauzahlen erforderlich, sondern auch die Ausweitung des preis- und belegungsgebundenen Wohnungsbestandes in der Größenordnung von mindestens 100 000 Wohnungen. Das kann durch soziale Wohnraumförderung, durch städtebauliche Verträge – in denen eine Quote von preiswerten Neubauten festgelegt wird –, durch Aktivierungen von Bestandswohnungen oder durch Ankauf von Belegungsbindungen erreicht werden. In jedem Fall ist es notwendig, dass die Kompensationszahlungen des Bundes von derzeit 518 Millionen Euro jährlich mindestens in gleicher Höhe über das Jahr 2014 hinaus festgeschrieben werden. Die Diskussionen innerhalb der Bundesregierung, die Zahlungen schon 2015 zu reduzieren, gehen in die falsche Richtung.

Soweit es um die soziale Wohnraumförderung im Neubau geht, ist es zurzeit schwierig, Anreize allein auf zinsverbilligte Darlehen zu beschränken. Es sollte über Baukostenzuschüsse nachgedacht werden sowie – in Verbindung damit – über eine gezielte und langfristige Ausweitung eines neu definierten gemeinwirtschaftlichen Wohnungssektors. Österreich, eine Ausnahme in der Europäischen Union, ist mit dem Erhalt der Wohnungsgemeinnützigkeit einen Weg gegangen, der sich bewährt hat und eine Vorbildfunktion erfüllt. Die derzeitigen Maßnahmen in vielen Kommunen zeigen, wie wichtig selbst noch die Überbleibsel des alten Gemeinwirtschaftssektors für eine aktive Wohnungspolitik sind. Es war ein historischer Fehler, diesen Sektor durch gesetzliche Veränderungen sowie durch Abverkauf und Privatisierung zu schwächen. Die kurzfristige Belebung des geförderten Wohnungsbaus mit der langfristig orientierten Stärkung einer neuen Wohnungsgemeinwirtschaft zu verbinden, ist eine zentrale Zukunftsaufgabe.

Mietdeckelung bei Wiedervermietung, nicht bei Erstbezug

Ebenso wichtig wie die Diskussion über die Instrumente, die zur Ankurbelung des Neubaus eingesetzt werden sollten, ist die Soforthilfe, die an der eigentlichen Quelle der Mietpreissprünge, bei der Wiedervermietung, ansetzen müsste. Eine deutliche Steigerung der Neubauzahlen ist erforderlich, sie kann sich aber erst mittelfristig dämpfend auf das Mietpreisniveau auswirken. Kurzfristig kommen durch Neubau Wohnungen an den Markt, die sich selbst dann, wenn Subventionen eingesetzt werden, am oberen Rand des Bestandsmieten-niveaus bewegen werden. Deshalb gibt es zu einer wirksamen Begrenzung der Wiedervertragsmieten keine Alternative. Die dazu vom Deutschen Mieterbund gemachten Vorschläge haben bislang keinen Eingang in die mietrechtlichen Reformen der Regierungskoalition gefunden. Die wirksame Begrenzung von Wiedervertragsmieten würde – so lautet ein zentrales Argument – eine kontraproduktive Investitionsblockade auslösen und damit die Wohnungsnot weiter verschärfen. Es ist lohnenswert, sich mit dieser bei genauem Hinsehen vielschichtigen Behauptung ernsthaft auseinanderzusetzen.

Eine Implikation lässt sich leicht entkräften, nämlich die sachlich falsche Behauptung, mit der Begrenzung der Wiedervertragsmieten sei eine Deckelung der Neubaumieten verbunden. Die Forderung des Mieterbundes zielt darauf ab, die Wiedervertragsmieten an die ausstattungs- und baualtersspezifischen Mieten des Mietspiegels anzubinden. Im Fall eines Mieterwechsels soll eine mehr als zehnprozentige Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmieten unzulässig sein. Das Neubaumietengefüge wird davon überhaupt nicht berührt. Naturgemäß kann die Baualtersgruppe der neu gebauten Wohnungen erst nach einer gewissen Verweildauer am Markt in die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmieten und die Mietspiegel eingehen. Bis dahin, in jedem Fall aber bei Erstbezug, können die Mieten frei finanzierter Neubauwohnungen am Markt ausgehandelt werden.

Die zweite Implikation des Blockadearguments hebt auf den Zusammenhang zwischen den im Wohnungsbestand erzielbaren Gewinnen und der Neubautätigkeit ab. Wer die Wiedervermietung preisrechtlich begrenze – so lässt sich das Argument zusammenfassen – begrenze die Einnahmen und damit auch die Kapitalbildung für Neubauminvestitionen. Zunächst einmal ist ein Zehn-Prozent-Aufschlag auf die ortsübliche Vergleichsmiete ohne investive Gegenleistung alles andere als ein Gewinnverzicht. Sie ist, um es beim Namen zu nennen, die Abschöpfung eines Wertzuwachses, der allein durch eine Knappheitssituation erzeugt wird.

Lohnenswerter als ein Streit hierüber ist jedoch die empirische Überprüfung des behaupteten Zusammenhangs von Einnahmesteigerung und investiven Impulsen. Die Investitionstätigkeit in den zurückliegenden Jahren kommt als Beleg für diesen Zusammenhang jedenfalls nicht infrage. Die Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau sind trotz großer Wohnungsknappheit in den Ballungszentren laut Statistischem Bundesamt seit 2008 von einem eher niedrigen Niveau in Höhe von 175 927 Wohnungen auf 186 332 im Jahr 2012 angestiegen. Der größte Teil dieser Fertigstellungen geht auf das stetige Element des selbst genutzten Ein- und Zweifamilienhausbaus zurück, der in keinem Zusammenhang mit den Knappheitssituationen auf den städtischen Mietwohnungsmärkten steht. Nur ein bescheidener Anteil des Anstiegs bei den Fertigstellungen geht auf ein Mehr an Geschosswohnungen zurück.

Verschiebungen in der Besitzstruktur von Immobilien

Dieser Entwicklung kann man mit dem Einwand begegnen, dass Zeitverzögerungen zwischen der Wahrnehmung von Knappheitssituationen und Investitionszuwächsen üblich sind. Dieser Zustand dauert jedoch bereits sehr lange an, und die Steigerungsraten bei Fertigstellungen im Jahr 2012 dämpfen zumindest den Optimismus eines Trendwechsels. Wichtiger sind andere Entwicklungen:

- Die Struktur des Immobilienbesitzes hat sich wesentlich verändert. Die finanzmarktgetriebenen neuen Investoren, wie die Deutsche Annington, GAGFA oder Cerberus, die auf dem bundesdeutschen Markt beispiellos expandiert haben, spielen im Neubau keine Rolle. Sie verwerten einen vorhandenen Wohnungsbestand durch schnellen Kauf und Verkauf sowie durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Aktivitäten dieser Unternehmen stehen allerdings gesetzlichen Regelungen entgegen, mit denen man die Verwertungsmöglichkeiten des Wohnungsbestandes begrenzen würde.

- Eine weitere für die Fragestellung relevante Verschiebung in der Besitzstruktur wurde in den letzten Jahrzehnten durch Umwandlung hervorgerufen. Diese Wohnungen und Eigentümergruppen befinden sich schwerpunktmäßig in den großstädtischen Zentren der neuen Wohnungsnot. Einen Beitrag zum Neubau leistet diese Eigentümergruppe, die heute einen wesentlichen Teil der Mieteinnahmen in Großstädten abschöpft, nicht.

- Nimmt man die theoretisch plausible These einer Investitionsblockade ernst, dann erscheint auch eine andere „Realentwicklung“ als widersinnig. Vielerorts werden die ehemals gemeinnützigen städtischen Wohnungsunternehmen als Instrumente der Kommunalpolitik bei der Steigerung der Neubauzahlen besonders in Anspruch genommen. Nicht selten – so in Berlin, Hamburg, Potsdam und verschiedenen anderen Großstädten – werden sie dabei durch Kooperationsvereinbarungen zeitgleich auf eine sozialere Vermietungspraxis und „freiwillige“ Mietverzichte bei Mietvereinbarungen verpflichtet.

Vermögensungleichheit zwischen Immobilienbesitzern und Mietern

Der politisch bedeutende Kern der Kontroverse über gesetzliche Regelungen zur Mietbegrenzung bei Wiedervermietung liegt woanders. Der Historiker *Hans Ulrich Wehler* hat ihn in seinem im Jahr 2013 erschienenen Buch „Die neue Umverteilung – Soziale Ungleichheit in Deutschland“ auf den Punkt ge-

bracht. Dort beklagt er, dass sich das Privatvermögen „in den letzten Jahren von 4,5 auf 9 Billionen Euro“ verdoppelt hat. Dabei sei der „Löwenanteil daran zu den obersten fünf bis zehn Prozent der Sozialhierarchie gewandert“.

Wer diese Mahnung als „linksradikales Mantra“ abtun möchte, wie es *Wehler* selbst – ein angesehener Sozialhistoriker – vorausschauend formulierte, sei auf eine andere Quelle verwiesen: Die Deutsche Bundesbank hat zwischen September 2010 und Juli 2011 eine Studie mit dem Titel „Private Haushalte und ihre Finanzen“ durchgeführt, bei der 3 565 Haushalte in Deutschland befragt wurden. Die Studie dient als Teil einer europaweiten Panel-Befragung als Entscheidungsgrundlage der Zentralbanken im Eurosystem. Wegen des schwierigen internationalen Vergleichs der Ergebnisse hat die Studie eine kontroverse Diskussion in den Medien ausgelöst. Die Ergebnisse für die Vermögensverteilung in Deutschland dürften dagegen wenig umstritten sein. Dort heißt es: „Hauseigentümer sind typischerweise deutlich reicher als Haushalte ohne Wohneigentum. Der Medianwert des Nettovermögens von Eigentümern einer entschuldeten Immobilie liegt in Deutschland bei 255 600 Euro. Bei Eigentümern einer hypothekarisch belasteten Immobilie ergibt sich ein Medianwert von 160 200 Euro. Bei Mieterhaushalten sind es nur 10 300 Euro.“

Wenn man die *Wehler'sche* Feststellung einer wachsenden Konzentration mit diesen Ergebnissen zusammenführt, wird der streitwürdige Kern der Debatte deutlich. Ein wesentlicher Teil der ungleichen Vermögensverteilung besteht aus Immobilienbesitz. Würde man die ausschließlich selbstgenutzten Immobilien herausrechnen, würde man eine deutlich stärkere Vermögenskonzentration und -ungleichheit erkennen. In diesem Licht erscheint die mieterpolitische Debatte als das, was sie im Kern ist: eine Diskussion über das Recht auf freie Verwertung und damit fortschreitende Konzentration von Vermögen zu Lasten einer nicht vermögenden Mehrheit, die nicht nur, aber zur Mehrheit aus Mietern besteht. ■

Wohnraummangel in Städten

Gesine Kort-Weier/Hilmar von Lojewski
Hauptreferentin/Beigeordneter beim Deutschen Städtetag

■ Im Unterschied zur Entwicklung in früheren Jahren, in der eine starke Abwanderung aus den Städten in das benachbarte Umland zu verzeichnen war, gewinnt das Wohnen in vielen Städten in den letzten Jahren – unter anderem aufgrund der erfolgreichen Strategien zur Innenstadtentwicklung – an Attraktivität, was sich in entsprechendem Bevölkerungszuwachs niederschlägt: So verzeichnen nach einer Analyse des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung 48 von 85 untersuchten Städten (in der Mehrheit Großstädte) in der Zeit von 2000 bis 2009 ein beachtliches Bevölkerungswachstum. 25 der 30 größten Städte in Deutschland sind auch in absoluten Zahlen beträchtlich angewachsen. Die zehn Städte mit dem größten Wachstum konnten in diesem Zeitraum Bevölkerungszuwächse zwischen 2,9 Prozent und 9,3 Prozent verzeichnen. Trotz insgesamt rückläufiger Bevölkerungsentwicklung setzt sich dieser Trend aktuell weiter fort, wobei Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern die größten Zuwächse verzeichnen.



Der anhaltende Trend zur Verkleinerung der Haushalte trifft in Deutschland auf einen relativ hohen durchschnittlichen Flächenbedarf. Inzwischen liegt die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf bei 40 Quadratmetern. Der Bevölkerungszuwachs schlägt sich vor allem in den Groß- und Universitätsstädten in deutlich steigender Wohnungsnachfrage nieder, mit der die Neubautätigkeit vergangener Jahre nicht Schritt halten konnte. In diesen Städten macht sich die zunehmende Anspannung der Wohnungsmärkte durch spürbar steigende Mieten bemerkbar: So sind die Angebotsmieten im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr im Bundesdurchschnitt um fast drei Prozent und in den 20 Städten mit den höchsten Steigerungsraten sogar um fünf bis zehn Prozent gestiegen. In den fünf teuersten Städten lagen die bei Neuvermietungen geforderten Angebotsmieten im Jahr 2011 zwischen neun und zwölf Euro je Quadratmeter Wohnfläche. Dieser Preisanstieg hat sich 2012 weiter fortgesetzt.

Vom Wohnungsüberhang zur Wohnungsknappheit

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum wirkt sich nicht nur negativ auf die Attraktivität der betroffenen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort aus; er macht sich infolge steigender „Kosten der Unterkunft“ (Sozialgesetzbuch II) für die Transferleistungsempfänger auch unmittelbar in den städtischen Haushalten bemerkbar. Zudem kommt es durch die allgemeine Mietpreisentwicklung und durch Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen zu Verdrängungseffekten und damit zu einer räumlichen Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in bestimmten Wohnlagen.

Wohnraumangel und steigende Mieten haben deshalb auch in der öffentlichen Wahrnehmung ihren Niederschlag gefunden: Während die wohnungspolitische Diskussion lange Jahre vorwiegend durch den sich abzeichnenden Wohnungsüberhang infolge des demographischen Wandels geprägt war, wird nun über die zunehmende Wohnraumknappheit diskutiert. Dies trifft für viele Städte zu; zugleich gibt es allerdings Städte, in denen die Wohnungsmarktlage weiterhin ausgeglichen ist oder ein Wohnungsüberhang besteht. Zu Versorgungsengpässen kommt es dort allenfalls in Teilsegmenten – zum Beispiel alten- oder familiengerechte Wohnungen – beziehungsweise in besonders nachgefragten Stadtteilen.

Bei der Diskussion über mögliche Maßnahmen gegen steigende Wohnkostenbelastungen und zunehmende Versorgungsschwierigkeiten vor allem für einkommensschwache Haushalte müssen daher regionale und örtliche Unterschiede der Wohnungsmärkte stets mit bedacht werden. Einheitlich geltende, unflexible Regelungen, die sich auf angespannten Märkten als hilfreich erweisen, können für entspannte Märkte kontraproduktiv sein. Selbst in Städten mit angespannten Märkten erfordern unterschiedliche Ausgangsbedingungen bei der Angebotssituation sowie in Bezug auf die Haushalte und ihre Einkommenssituation eine differenzierte Betrachtung.

Wohnungsneubau politisch flankieren

Zur Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung in Städten mit angespannten Märkten ist in erster Linie eine Ausweitung des Wohnungsangebotes durch Wohnungsneubau vor allem im mittleren und preiswerten Marktsegment erforderlich. Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen aller staatlichen Ebenen. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist die Bereitstellung

von Grundstücken für die Wohnbebauung zu angemessenen Konditionen. Hier sind die Städte gefordert, im Rahmen einer aktiven Baulandpolitik sowie durch geeignete Maßnahmen zur Nachverdichtung und Schließung von Baulücken für die Bereitstellung der benötigten Wohnbauflächen zu sorgen. Große Potenziale liegen auch in der Nutzung von militärischen Konversionsflächen für den Wohnungsbau. Diese Flächen muss die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zügig und zu finanziell adäquaten Konditionen für die Wohnbebauung zur Verfügung stellen.

Notwendig sind darüber hinaus gezielte Investitionsanreize für den frei finanzierten Wohnungsbau sowie die Bereitstellung ausreichender Mittel und die Gewährleistung angemessener Rahmenbedingungen für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau. Von der Einkommensentwicklung teilweise abgekoppelte, gestiegene Baukosten und an nachfragestarken Standorten überproportional steigende Grundstückspreise führen dazu, dass sich der Neubau frei finanzierter Mietwohnungen selbst in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten und entsprechend hohem Mietpreisniveau nach Auffassung der freien Wohnungswirtschaft nur im hochpreisigen Segment rechnet. Um die erforderlichen Investitionsanreize auch für den Bau frei finanzierter Wohnungen im mittleren Preissegment zu setzen, wäre die – gegebenenfalls auch zeitlich begrenzte – Wiedereinführung einer erhöhten steuerlichen Abschreibung der Investitionen in den Wohnungsneubau ein möglicher Ansatz. Diese führt jedoch, sofern sie räumlich ungesteuert wirkt, zu Fehlanreizen für den Wohnungsneubau in Städten und Regionen mit rückläufiger Wohnungsnachfrage.

In Anbetracht der regional und örtlich unterschiedlichen Ausgangslage und Entwicklung der Wohnungsmärkte sollte daher nach Lösungen gesucht werden, die gezielte steuerliche Impulse für den Wohnungsneubau in rechtssicher abgrenzbaren Gebieten mit Wohnraumangel ermöglichen. Alternativ zur steuerlichen Förderung sollte daher die Gewährung einer Investitionszulage in solchen, nach einheitlichen Kriterien abgegrenzten Gebieten in Betracht gezogen werden.

Klares Bekenntnis zum sozialen Wohnungsbau

Hauptansatzpunkt für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum muss die Steigerung der Bautätigkeit im Bereich des öffentlich geförderten Mietwohnungsneubaus sein. Notwendig ist in diesem Zusammenhang ein klares Bekenntnis von Bund, Ländern und Städten zugunsten des sozialen Wohnungsbaus – damit geht fraglos ein Paradigmenwechsel für die Wohnungswirtschaft einher.

■ Der Bund muss sich durch Fortführung seiner Kompensationszahlungen im Bereich der Wohnraumförderung mindestens im bisherigen Umfang auch über das Jahr 2013 hinaus an der Finanzierung beteiligen. Die Mittel müssen zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt werden.

■ Die Länder sind gefordert, durch die Bereitstellung ausreichender Fördermittel zu angemessenen Konditionen für eine bedarfsgerechte Ausweitung des geförderten Wohnungsbestandes zu sorgen. Angesichts niedriger Marktzinsen und einer häufig sehr großen Differenz zwischen frei finanzierten Mieten und den zulässigen Mieten im geförderten Mietwohnungsneubau ist die Inanspruchnahme öffentlicher Förderdarlehen für die Wohnungswirtschaft derzeit

in vielen Fällen wenig attraktiv. Daher kann – je nach länderspezifischer Ausgestaltung – eine Nachjustierung und Verbesserung der Förderkonditionen, zum Beispiel durch attraktivere Zinskonditionen, Anhebung der Förderpauschalen zum Ausgleich steigender Baukosten oder Anpassung der zulässigen Eingangsmieten, notwendig sein.

■ Die unter Nachfragedruck stehenden Städte können durch Instrumente – wie zum Beispiel die sozialgerechte Bodennutzung, städtebauliche Verträge bei Neuplanungen und beabsichtigten Planänderungen oder eine an Bedingungen geknüpfte kommunale Flächenvergabe, die die Qualität von Konzepten berücksichtigt, zum Beispiel mit der Vorgabe eines Anteils für Projekte für generationsübergreifendes Wohnen – darauf hinwirken, dass bei der Ausweisung neuen Baulands oder der Überplanung von Gebieten mit Planungsrecht ein Teil der Fläche für geförderten oder preiswerten Wohnungsbau oder für bestimmte Zielgruppen genutzt wird oder alternativ in die Verfügung der Stadt übergeht. Hierdurch lassen sich nötige Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau aktivieren. Zugleich können diese Instrumente zur gewünschten sozialen Mischung in Quartieren beitragen.

Politische Rahmenbedingungen gegen Wohnraummangel und steigende Mieten

Die Bemühungen um eine Ausweitung des Wohnungsneubaus müssen durch weitere Maßnahmen flankiert werden, um die Versorgung auch von Haushalten mit mittlerem und niedrigem Einkommen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sicherzustellen und den Mietanstieg zu bremsen.

■ So müssen nach Auffassung des Deutschen Städtetages auch die seit 1. Januar 2009 unveränderten Wohngeldleistungen dringend an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Denn nur mithilfe deutlich verbesserter Wohngeldleistungen können die Wohnkostenbelastungen für einkommensschwache Haushalte trotz drastisch steigender Mieten und Nebenkosten auf einem tragbaren Niveau gehalten werden.

■ Um überzogenen Mietpreisteigerungen als Folge des zu knappen Angebots Einhalt zu gebieten, müssen ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Begrenzung des Mietpreisanstiegs in Betracht gezogen werden. Dabei ist allerdings immer eine Abwägung zwischen den durch die Regelungen auf die Mietpreisentwicklung erzielbaren Effekten sowie möglichen negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten in den dringend benötigten Wohnungsneubau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes vorzunehmen. Zudem muss auch hier die regional und örtlich sehr unterschiedliche Entwicklung der Wohnungsmärkte berücksichtigt werden. Dementsprechend sollte im Mietrecht die Möglichkeit eröffnet werden, die Wiedervermietungsmieten (nicht die Neubaumieten) durch Rechtsverordnung der Länder in Gebieten mit Versorgungsengpässen auf zehn Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten zu begrenzen.

■ Ferner hält der Deutsche Städtetag eine Änderung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz für erforderlich, da er in seiner jetzigen Form kein praxistaugliches Instrument zur Bekämpfung von Mietpreisüberhöhungen darstellt.

■ Schließlich sollte für die Wohnungsvermittlung das „Bestellerprinzip“ eingeführt werden, das heißt: Wer den Makler beauftragt, muss ihn auch bezahlen.

Nach einer langen Zeit der scheinbar entspannten Wohnungsmärkte tritt Wohnraumverknappung in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen und politischer Lösungsoptionen. Die Besonderheit liegt in der regionalen und teilweise sogar örtlichen Differenzierung der Wohnraumverknappung: Wohnraummangel und Wohnraumüberhang existieren häufig in fast unmittelbarer räumlicher Nähe. Daher müssen alle Instrumente die Ambivalenz des Marktes berücksichtigen. Städte und Gemeinden, Länder und Bund sind gefordert, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen, um dem grundsätzlichen Anspruch auf angemessenes und preiswertes Wohnen Rechnung zu tragen. Dabei müssen die Bemühungen, die bestehende Lücke zwischen Wohnungsnachfrage und -angebot durch Wohnungsneubau sowohl im frei finanzierten als auch im geförderten Marktsegment zu schließen, im Vordergrund stehen. ■

Immobilienboom verstärkt den Anstieg der Mieten

*Martin Micheli/Dr. Torsten Schmidt
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI), Essen*

■ In Deutschland boomt der Immobilienmarkt. Seit 2009 steigen die Kaufpreise für Immobilien kräftig, und auch die Mieten wurden seitdem deutlich angehoben. Dieser Aufschwung am Immobilienmarkt birgt allerdings Risiken. So verdeutlicht das Platzen der Immobilienblase in den USA die potenziell verheerenden Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion. Zusätzlich ergibt sich eine soziale Komponente. Vor allem Menschen mit geringem Einkommen dürfte es schwerfallen, einen starken Anstieg der Miete zu verkraften. Aufgrund der hohen Mietquote dürfte dies in Deutschland eine besonders wichtige Rolle spielen.

Entwicklung der Immobilienpreise in Deutschland

Kein Zufall ist sicherlich, dass die Immobilienpreise in Deutschland zu steigen begannen, kurz nachdem die Immobilienpreisblasen in anderen Ländern, zum Beispiel in den USA und in Spanien, geplatzt sind. Die Umkehr der konjunkturellen Perspektiven für die Länder des Euroraums sowie die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsbewegung dürften hier eine entscheidende Rolle gespielt haben. Abhängig vom betrachteten Index, steigen die Immobilienpreise in Deutschland seit 2009 bzw. 2010 kräftig an. Der von der Bundesbank berechnete Index auf Basis von Daten des Marktforschungs- und Beratungsunternehmens BulwienGesa AG stieg in den vergangenen beiden Jahren mit Raten von über fünf Prozent. Im Vergleich mit Ländern, für die jüngst eine Immobilienpreisblase diagnostiziert werden musste, sind dies moderate Preissteigerungen. Verglichen mit dem, was für Deutschland in früheren Jahren zu beobachten war, zeigt sich jedoch eine deutliche Verstärkung des Preisauftriebs.

Bei der Beurteilung der Preisentwicklung muss allerdings berücksichtigt werden, dass Immobilienmärkte stark segmentiert sein können. Dies bedeutet, dass sich die Preise auf einzelnen Teilmärkten unterschiedlich verhalten können. Deutliche Unterschiede ergeben sich zum Beispiel durch den Immo-



Martin Micheli



Dr. Torsten Schmidt

lientyp. Während die Preise von Einfamilienhäusern in den vergangenen Jahren nur leicht angezogen haben, sind diejenigen für Wohnungen stärker gestiegen. Der vom Internet-Marktplatz Immobilienscout24 berechnete Preisindex auf Basis von Immobilienangeboten (IMX) weist im Jahresdurchschnitt 2012 für Deutschland einen Anstieg der Preise für neu gebaute Wohnungen von etwa 6,5 Prozent und für Bestandswohnungen von sechs Prozent aus. Auch aktuell scheint sich diese Entwicklung fortzusetzen; in den ersten vier Monaten des laufenden Jahres verteuerten sich Bestandswohnungen um etwa zwei Prozent, neu gebaute Wohnungen um ein Prozent. Vor allem aber spielen regionale Unterschiede eine Rolle. Ein Vergleich der regionalen Preisentwicklungen zeigt, dass die Preise im vergangenen Jahr – bezogen auf den Wohnungsbestand, also ohne neu gebaute Immobilien – mit 14 Prozent in Berlin, 13 Prozent in Hamburg und 11 Prozent in München am stärksten gestiegen sind.

Entwicklung der Mietpreise

Im Vergleich zu den Kaufpreisen haben die Mieten bisher deutlich weniger stark angezogen. So sind die Netto-Kaltmieten von 2005 bis 2012 um lediglich 1,2 Prozent gestiegen und damit sogar um 0,5 Prozentpunkte weniger als die Verbraucherpreise insgesamt. Ein leichtes Anziehen der Mieten zeichnet sich bei den von Immobilienscout24 erfassten Neuvermietungen ab. Mit einem Preisanstieg von zwei Prozent deutschlandweit war dieser jedoch ebenfalls moderat. Allerdings gibt es auch hier erhebliche regionale Unterschiede. So stiegen die Mieten neu vermieteter Objekte im vergangenen Jahr in Berlin mit etwa sieben Prozent, in München und Hamburg mit etwa fünf Prozent besonders stark, also gerade in den Städten, in denen die Immobilienpreise schon seit geraumer Zeit boomen. Längerfristig scheint der Zusammenhang zwischen Kaufpreisen und Mieten zu existieren. Bundesweit sind die Mietanstiege bisher nicht so stark, dass man daraus eine generelle Wohnungsnot in Deutschland ableiten könnte. In einzelnen Städten oder Marktsegmenten mag sich dies aber anders darstellen.

Um die Frage nach der sozialen Dimension des Anstiegs der Mieten zu beleuchten, wird die Entwicklung der Mietpreise hochwertiger Wohnungen – Penthäuser und Lofts – und von Wohnungen unterdurchschnittlicher Ausstattung – Etagenwohnungen, Erdgeschosswohnungen (ohne Garten) und Wohnungen in Hochparterre – getrennt betrachtet. Insbesondere hohe Preissteigerungen im unteren Segment dürften die Gefahr erhöhen, dass Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen unbezahlbar wird. Beide Wohnungstypen entwickeln sich deutschlandweit in etwa gleich. So stiegen die Preise im oberen Wohnungssegment um etwa 3,6 Prozent, für Wohnungen mit unterdurchschnittlicher Ausstattung um etwa 3,8 Prozent. Auch für München und Hamburg sind die Preissteigerungen beider Wohnungssegmente nahezu identisch. Lediglich in Berlin zeigt sich eine deutlich unterschiedliche Preisentwicklung. Während die Preise im oberen Preissegment zuletzt in etwa stagnierten, zogen die Mieten im unteren Segment deutlich an, was aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten problematisch sein dürfte. Eine Erklärung für diese Mietpreisentwicklung könnte sein, dass seit 2011 bei den Angeboten ein Trend hin zu Objekten höherer Qualität zu beobachten ist.

Euro-Krise als Ursache für den Immobilienboom?

Das zeitliche Zusammenfallen von Euro-Krise und Anstieg der Immobilienpreise ist kein eindeutiger Beleg für einen ursächlichen Zusammenhang, aller-

dings haben sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland deutlich verbessert, insbesondere im Vergleich zum Ausland. So sind die Wachstumsperspektiven in Deutschland nach dem kurzen – aber kräftigen – konjunkturellen Einbruch der Jahre 2008 und 2009 wieder günstig, und dies trotz der Rezession im restlichen Euroraum. Dazu beigetragen haben vor allem ein stabiler Arbeitsmarkt, auf dem inzwischen wieder deutlich höhere Löhne gezahlt werden, sowie die derzeit expansiv ausgerichtete Geldpolitik. Diese Geldpolitik führt dazu, dass die Zinsen für Wohnungsbaukredite in Deutschland aktuell auf einem historischen Tiefstand liegen, was nicht zuletzt die Bautätigkeit des privaten Sektors stimuliert. Niedrige Zinsen und günstige Einkommensperspektiven der privaten Haushalte fördern den Immobilienerwerb und dürften somit zum gegenwärtigen Boom beitragen.

Hinzu kommt, dass viele andere Anlageformen – wie Wertpapiere – entweder eine geringe Rendite abwerfen oder als hoch riskant eingeschätzt werden. Auch dadurch sind Investitionen in deutsche Immobilien nicht zuletzt für internationale Kapitalgeber interessant und führen zur derzeit zu beobachtenden „Flucht in Betongold“. Dazu trägt bei, dass deutsche Immobilien im internationalen Vergleich immer noch recht günstig sind und die Preise seit dem Wiedervereinigungsboom deutlich weniger gestiegen sind als in anderen Ländern.

Weitere Ursachen des Preisanstiegs

Natürlich gibt es neben den Auswirkungen der Euro-Krise eine Fülle weiterer Faktoren, nicht zuletzt demographische, wirtschaftspolitische oder lokale, die zum Anstieg der Immobilienpreise und der Mieten beitragen.

■ Die Nachfrage nach Wohnungen – vor allem nach Mietwohnungen – ist in den vergangenen Jahren angestiegen, weil die Zuwanderung nach Deutschland aus ost- und südeuropäischen Ländern zugenommen hat. So sind allein im vergangenen Jahr 370 000 Personen mehr eingewandert als ausgewandert. Dieser Trend dürfte erst allmählich nachlassen, da zum einen 2014 die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien wegfällt und sich zum anderen die Auswirkungen der Euro-Krise, die zur Einwanderung aus den südeuropäischen Ländern beigetragen hat, nur allmählich abschwächen dürften. Auch dies dürfte dazu führen, dass die Nachfrage nach Mietwohnungen – vor allem in den Ballungszentren – hoch bleibt.

■ Wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie die Förderung von energetischen Gebäudesanierungen, dürften einen Effekt auf die Immobilienpreise und die Mieten haben. So erhöhen sich die Baukosten durch die verbesserte Wärmedämmung, sodass die Kaufpreise für Neubauten stärker steigen. Gleichzeitig entsteht beim Kauf eines bestehenden Hauses zusätzlicher Investitionsbedarf, was den Kaufpreis tendenziell drücken dürfte. Auf jeden Fall werden Vermieter bestrebt sein, die Investitionskosten weiterzugeben, sodass ein Druck bei den Mieten entstehen dürfte.

■ Auch der als „Gentrifizierung“ bezeichnete Prozess trägt in innenstadtnahen Wohnvierteln zu einem Anstieg von Preisen und Mieten bei: Durch Sanierung und Restaurierung wird die vorhandene Bausubstanz aufgewertet, dadurch steigen die Immobilienpreise und Mieten der betroffenen Objekte und verdrängen die bisherigen Bewohner dieser Viertel. Da durch diesen Prozess preiswerter Wohnraum in teuren umgewandelt wird, verringert sich gleichzeitig das Angebot an günstigen Wohnungen, sodass die Mieten tendenziell in

diesem Marktsegment insgesamt steigen. Beispiele für diese Prozesse finden sich besonders in den Ballungszentren Berlin und Hamburg, in denen die Preise insgesamt stark steigen. Dies passt zur Beobachtung, dass gerade dort in den vergangenen Jahren vermehrt Objekte höherer Qualität angeboten werden.

Risiken steigender Immobilienpreise und Mieten

Wenn der Befund zutreffend ist, dass die steigenden Immobilienpreise und Mieten in Deutschland in engem Zusammenhang mit den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen aufgrund der Euro-Krise stehen, dürfte der Preisdruck noch einige Zeit bestehen bleiben. Dies ist zunächst einmal nichts Beunruhigendes. Die aufgrund der gestiegenen Nachfrage anziehenden Preise erhöhen die Anreize für Investoren, das Angebot an Wohnraum auszuweiten und so die Wohnungsknappheit zu verringern. Zudem ist der Preisdruck bei den Mieten bundesweit immer noch moderat.

Allerdings erfolgt die Anpassung des Angebots auf Immobilienmärkten aufgrund der langen Planungsphasen mit erheblicher Verzögerung. Die verzögerte Anpassung des Angebots bewirkt auch, dass Preisreaktionen in der kurzen Frist erheblich sein können. Beides zusammen erhöht das Risiko, dass die Preisentwicklung eine Breite und Dynamik bekommt, die die Finanzstabilität in Deutschland gefährdet. Es verwundert daher nicht, dass die Deutsche Bundesbank wiederholt auf diese Risiken hingewiesen hat, so zum Beispiel im Finanzstabilitätsbericht 2012. Allerdings ist zu überlegen, ob ein Eingriff in den Immobilienmarkt das richtige Instrument zur Sicherung der Finanzstabilität darstellt, insbesondere wenn man durch die Analyse des Wohnungsmarktes zu dem Ergebnis kommt, dass die Preisentwicklung am deutschen Immobilienmarkt fundamental begründet ist.

Aus dem Anstieg der Immobilienpreise und Mieten ergeben sich zudem Verteilungseffekte, die in Deutschland aufgrund des hohen Mietanteils von besonderer Bedeutung sind. Auffällig ist, dass der Anteil der Mieter laut Statistischem Bundesamt gerade in den Städten Berlin (86 Prozent) und Hamburg (80 Prozent) am höchsten ist, in denen die Mieten bereits kräftig steigen. So bewirken steigende Immobilienpreise und Mieten einen Wohlstandsgewinn für Immobilienbesitzer, da Vermieter mit steigenden Mieteinnahmen rechnen können. Mieter werden hingegen deutlich schlechter gestellt, da deren Ausgaben für Wohnkonsum zukünftig steigen werden, ohne dass sie von einem Anstieg der Immobilienpreise selbst profitieren können. Während nach dem aktuellen Wägungsschema für den Warenkorb zur Ermittlung der Verbraucherpreise der durchschnittliche Haushalt bereits 20 Prozent seiner Konsumausgaben für die Kaltmiete aufwendet, dürfte der Anteil bei den unteren Einkommensbezieherern noch größer sein.

Gibt es wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf?

Dies wirft die Frage auf, inwieweit eine wirtschaftspolitische Reaktion notwendig ist, um allen Menschen in Deutschland ein Mindestmaß an Wohnraum zu bezahlbaren Preisen gewährleisten zu können. Hierbei stehen der Politik verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

■ Ein Mittel stellt der direkte Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass staatliche Interventionen meist mit unbeab-

sichtigten Folgen verbunden sind, deren Korrektur einen erneuten Eingriff notwendig macht. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist zum Beispiel eine Deckelung von Mieten problematisch, da sie die Anreize, neue Wohnungen zu schaffen, für private Investoren reduzieren würde. Die Folge wäre, dass öffentliche Investoren die Lücke schließen müssten. Zudem hätte eine Deckelung der Mieten möglicherweise Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele. Ein Teil des Mietanstiegs dürfte auf die staatliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung zurückzuführen sein, die zur Reduktion des Kohlendioxid-Ausstoßes führen soll. Die Anreize für eine solche Maßnahme würden durch eine Bindung der Mieten konterkariert. Die Vermieter könnten die Kosten nicht mehr auf die Mieter umlegen, obwohl diese auch von den geringeren Nebenkosten profitieren würden.

■ Ein anderes Mittel zur Senkung von Immobilienpreisen dürfte die Ausweitung des Angebots, zum Beispiel durch zusätzliche Bereitstellung von Bauland sein, wenngleich dessen Anwendbarkeit in Ballungszentren aufgrund der bereits hohen Bebauung begrenzt sein dürfte. Eine Abschwächung des Preisdrucks in Randgebieten dürfte hierdurch jedoch erreicht werden können.

■ Eine dritte Möglichkeit stellt die zusätzliche Bereitstellung staatlicher Mittel dar, um auch Mietern, die sich den Fortbestand des Mietverhältnisses nach einem Ausbau nicht mehr leisten können, den Verbleib in der Wohnung zu ermöglichen. Allerdings ist dies mit erheblichen staatlichen Mehrkosten verbunden und wirft verschiedene Fragen nach der Verteilungsgerechtigkeit auf, insbesondere da die Anforderung an die Mobilität und Flexibilität der Bevölkerung in den vergangenen Jahren in nahezu allen Bereichen deutlich zugenommen hat.

Die anhaltende Diskussion um das Phänomen der Gentrifizierung zeigt, dass neben den rein ökonomischen auch soziale, städtebauliche und andere Aspekte bei der kleinräumigen Beurteilung von Preis- und Mietentwicklungen von Bedeutung sind. Die Frage nach dem Handlungsbedarf richtet sich nach der Gewichtung der Ziele, die im politischen Prozess vorgenommen werden muss. Dem Erhalt des aktuell bestehenden sozioökonomischen Umfelds eines Stadtbezirks steht ein Wandel aufgrund veränderter Rahmenbedingungen gegenüber. Diesen Wandel von Stadtteilen durch bloße Regulierungen verhindern zu wollen, erscheint allerdings zum Scheitern verurteilt. ■

Deutschlands Weg zur Vollbeschäftigung

Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Paqué

Lehrstuhl für Internationale Wirtschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Anders als von vielen Experten prognostiziert worden war, hat sich der deutsche Arbeitsmarkt schnell vom scharfen Konjunkturreinbruch im Jahr 2009 erholt. Auch für die Zukunft gibt es Grund zur Annahme weiter sinkender Arbeitslosenzahlen.

Im Jahr 2009 sank das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands um fünf Prozent: der stärkste Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu Friedenszeiten seit 1931. Sofort reagierten die Experten und sagten einen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen auf über fünf Millionen Menschen vorher. Dieser würde, so die Erwartung, alle Fortschritte am Arbeitsmarkt, die in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts erzielt worden waren, zunichtemachen. Wieder einmal – wie schon nach den großen Rezessionen von 1973/74, 1981/82 und 1993 – würde es zu einem stufenweisen Anstieg der Erwerbslosigkeit kommen, der nicht mehr so leicht rückgängig gemacht werden könnte, weil dem Arbeitsmarkt die nötige Dynamik fehlt.

Die neue Lage

Nichts dergleichen geschah. Die Experten irrten, und zwar gewaltig. Weder stieg auf kurze Sicht die Arbeitslosigkeit dramatisch an noch gab es auf mittlere Sicht ein scharfes Abbremsen des Trends zur Zunahme der Erwerbstätigkeit. Im Gegenteil: Deutschland erreichte sehr schnell zu Beginn des neuen Jahrzehnts langfristige Niedrigstände der Arbeitslosenquoten und Höchststände der Beschäftigung, und zwar in West und Ost. Die Erfahrung entsprach ziemlich genau dem, was sich vor fast einem halben Jahrhundert in Westdeutschland abgespielt hatte, nach der Rezession von 1967. Damals herrschte Vollbeschäftigung, und der scharfe Produktionseinbruch war nicht mehr als ein konjunktureller Betriebsunfall, der den erreichten Status quo am Arbeitsmarkt kaum nachhaltig beeinflusste. Bereits 1969 herrschte wieder der alte Zustand, und die westdeutsche Wirtschaft

Literaturhinweis

Karl-Heinz Paqué, *Vollbeschäftigt: Das neue deutsche Jobwunder*, Carl Hanser Verlag, München 2012.

erreichte höchste Niveaus der Produktion und Erwerbstätigkeit.

Die Parallele zwischen den Jahren nach 1967 und nach 2009 stößt allerdings an eine offensichtliche Grenze. Denn von Vollbeschäftigung kann heute keine Rede sein, bei Arbeitslosenquoten, die im April 2013 bei knapp unter sieben Prozent lagen – im Vergleich zu unter einem Prozent in den späten 1960er Jahren. Geht es indes um das Aufspüren längerfristiger Trends, so mag weniger der bereits erreichte statistische Ist-Zustand als die dahinterliegende Verhaltensweise der Unternehmen von Bedeutung sein. In dieser Hinsicht spricht wiederum einiges für große Parallelen zwischen der Zeit nach 1967 und der nach 2009. Damals sorgte die bereits vorhandene Knappheit an Arbeitskräften dafür, dass die Unternehmen trotz Rezession ihre eingespielten Teams von Facharbeitern zusammenhielten – wohl wissend, dass es schwer sein würde, nach einer Entlassung die Arbeitskräfte im darauf folgenden Aufschwung zurückzugewinnen.

Genau diese Haltung spielte auch in und nach der Rezession 2009 eine wichtige Rolle: Unternehmen verzichteten auf Entlassungen, weil sie skeptisch wurden, ob sie in der Zukunft die gleiche Qualität an Fachkräften gewinnen können. Noch geht es nicht um Vollbeschäftigung, wohl aber um ein „Wetterleuchten“ künftiger Vollbeschäftigung.

Blick in die Vergangenheit

Eine neue volkswirtschaftliche Grundkonstellation fällt nicht vom Himmel. Sie entwickelt sich über einen langen Zeitraum, so auch im Fall des deutschen Arbeitsmarkts. Dessen strukturelle Veränderung beruht auf langfristigen Trends, die sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt betreffen.

Zunächst zum Arbeitsangebot, also zur Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland: Diese nahm seit Mitte der 1970er Jahre deutlich zu. Dafür gab es zwei Hauptgründe: das Hineinwachsen der Babyboom-Generation in den Arbeitsmarkt und die deutsche Wiedervereinigung von 1990. Zwei zusätzliche Gründe ergänzen das Bild: die Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen und – nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa – die Zuwanderung von ethnischen Deutschen und anderen Migranten aus Mittel- und Osteuropa. Rechnet man alles zusammen, so stieg die Zahl der Erwerbspersonen zwischen Mitte der 1970er Jahre und heute um über sieben Millionen und um 16 Millionen, wenn man Ostdeutschland mit berücksichtigt – als eine Region, die mit der deutschen Vereinigung ohne leistungsfähigen Kapitalstock die marktwirtschaftliche Arbeitsteilung „betrat“. Stellt man die Größe des Landes in Rechnung – Mitte der 1970er Jahre weniger als 60 Millionen im Westen und rund 17 Millionen im Osten –, geht es um eine Dimension der Zunahme, die an die Größenordnung klassischer Einwanderungsländer heranreicht.

Das war eine gewaltige Herausforderung für die Arbeitsnachfrage, die aber keinesfalls im Trend krisenfrei anstieg. Im Gegenteil: Westdeutschland erlebte, wie andere Industrienationen auch, die beiden Ölkrisen der Jahre 1973/74 und 1980/81 mit den darauf folgenden schweren Rezessionen im Wesentlichen als einen substanziellen Verlust industrieller Beschäftigung, die anschließend nicht mehr zurückkehrte. Es ging dabei in den zehn Jahren von 1973 bis 1983 um etwa zwei Millionen Arbeitsplätze. Noch weit dramatischer fiel dann nach 1990 der Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie aus, gefolgt von einer scharfen Rezession in Westdeutschland 1993. Die massive Zunahme der Erwerbspersonen traf also keineswegs auf eine strukturell zunehmende Nachfrage nach Arbeit. Es kann deshalb nicht überraschen, dass Deutschland um die Jahrtausendwende im europäischen Vergleich zu einem Land mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit wurde.

Vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit stieg an. Sie erreichte – gemessen als Anteil der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind – Mitte des letzten Jahrzehnts einen historischen Höchststand von fast 50 Prozent. Der wirtschaftliche Grund dafür lag offen zutage: Junge gut ausgebildete Arbeitskräfte waren im Überfluss vorhanden, sodass die Arbeitgeber sich bei Einstellungen die „Rosinen“ herauspicken konnten. Zurück blieben jene arbeitslosen Erwerbspersonen, deren strukturelle Nachteile – fehlende oder veraltete Qualifikation, hohes Alter, schwächelnde Gesundheit – eine Re-Integration erschwerten. Es fand eine „Dualisierung“ des Arbeitsmarktes statt: auf der einen Seite die leicht integrierbaren Newcomer, auf der anderen Seite die Verlierer des Strukturwandels. Dieser Zustand schien noch vor wenigen Jahren eine Art unabänderliche Realität gewesen zu sein.

Wirtschaftliche und politische Anpassungsprozesse

Tatsächlich vollzogen sich aber Prozesse der Anpassung, und zwar wirtschaftlich und politisch:

■ Wirtschaftlich gab es zweierlei: die erfolgreiche Restrukturierung der deutschen Industrie, die deren Erfolg auf den Weltmärkten – von bereits hohem Niveau – noch einmal im Zuge der Globalisierung steigerte, sowie lang anhaltende Lohnzurückhaltung, die auch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie von der Kostenseite her unterstützte. Die Lohnstückkosten nahmen im internationalen Vergleich ab, und zwar über einen bemerkenswert langen Zeitraum von fast drei Dekaden, besonders eindrucksvoll aber im letzten Jahrzehnt, in dem es gar zu einer Stagnation des Reallohniveaus kam. Dies war letztlich die marktbedingte Reaktion auf die hohe Arbeitslosigkeit – bei gleichzeitiger massiver Verschlechterung der Position der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen, die vor allem durch die extrem hohe Arbeitslosigkeit in Mittel- und Ostdeutschland bedingt war. Dort verschwand fast überall der Flächentarifvertrag als „Normalzustand“, was bei der hohen Mobilität der Arbeitskräfte auch Rückwirkungen auf den Westen hatte.

■ Politisch gab es viele Reformen, die in Richtung Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wirkten. Sie kamen zumeist erst nach intensiven, zum Teil heftigen öffentlichen Kontroversen zustande. Zu nennen sind die Erleichterung der Zeitarbeit und der Befristung von Arbeitsverträgen, die Liberalisierung des Ladenschlusses, die Rente mit 67 und vor allem die sogenannten Hartz-Reformen, die

der unbefristeten Arbeitslosenhilfe ein Ende setzen und zu strengeren Regeln der Zumutbarkeit von Stellenangeboten führten. Jede einzelne dieser Reformen war dabei nur ein jeweils kleiner Baustein, aber zusammen sorgten sie für ein Abrücken vom überbordenden Sozialstaat hin zu einer Rückbesinnung auf die vom Prinzip der Eigenverantwortung getragene Soziale Marktwirtschaft, deren Institutionen an die Herausforderungen der Globalisierung und der Deutschen Einheit angepasst wurden.

Die wirtschaftlichen und politischen Veränderungen taten in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts erkennbar ihre Wirkung. Es gab eine Welle der Re-Industrialisierung in West und Ost, mit steigenden Beschäftigungszahlen vor allem im verarbeitenden Gewerbe und überall sinkender Arbeitslosigkeit, wovon auch die bisher Langzeitarbeitslosen – zeitweise sogar überproportional – profitierten. In diese Phase der Regeneration der deutschen Wirtschaft fiel dann im Gefolge des Zusammenbruchs der amerikanischen Investment Bank Lehmann Brothers im September 2008 der scharfe Konjunkturabschwung des Jahres 2009.

Hier zeigte sich, dass sich die Unternehmen ganz anders verhielten als in den drei letzten Rezessionen. Sie nutzten nicht die Gelegenheit zu Massenentlassungen, sondern „horteten“ die Arbeitskräfte. Der Grund: Erstmals wurde absehbar, dass die Zeit des Nachwachsens junger, flexibler, gut qualifizierter Arbeitskräfte in großer Zahl langsam zu Ende ging. Insofern trug jede Entlassung das Risiko in sich, zu gegebener Zeit im konjunkturellen Aufschwung – anders als früher – eben nicht mehr die „Rosinen“ am Arbeitsmarkt herauspicken zu können, weil es davon kaum noch welche geben würde. Erstmals seit langer Zeit wurde damit das Horten von Arbeitskräften zur rationalen Unternehmensstrategie. Die Frage lautet allerdings: Wird das auch so bleiben? Die Antwort verlangt den Blick in die fernere Zukunft.

Blick in die Zukunft

Ab ungefähr 2020 beginnt die Generation der Babyboomer, aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden. Es ist jene Generation, die etwa zwischen 1955 und 1970 geboren ist, also unter normalen Umständen zwischen 2020 und 2035 in den Ruhestand geht. Es handelt sich um die größte und am besten ausgebildete Kohorte von Erwerbspersonen, die es in Deutschland bisher gegeben hat. Ihnen folgt – im Austausch – die Kohorte der etwa nach 2000 Ge-

borenen, eine viel kleinere Generation, sodass für den Zeitraum 2020 bis 2035 eine Netto-Abnahme des Potenzials an Erwerbspersonen in der Größenordnung mehrerer Millionen Menschen prognostiziert wird. Gleichzeitig wird das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen steigen, nicht aber ihr Qualifikationsniveau. Erst nach 2035 wird diese Veränderung in Niveau und Struktur langsam auslaufen – eben nach dem Ausscheiden der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt.

Die Demographie spricht also eindeutig für eine massive Verknappung der Arbeitskräfte – und allemal der hoch qualifizierten unter ihnen. Soweit es der deutschen Wirtschaft (und vor allem der Industrie) gelingt, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, spricht also alles für ein weiteres Absinken der Arbeitslosigkeit. Sie zeigt sich schon heute in Teilbereichen des Arbeitsmarktes für Fachkräfte, zum Beispiel bei Ingenieuren, deren berufsspezifische Arbeitslosenquote gerade mal noch bei drei Prozent liegt; in der Zeit von 1995 bis 2005 lag sie zwischen neun und zwölf Prozent.

In der Zukunft wird die Nachfrage auch auf die weniger gut Qualifizierten übergreifen. In Ermangelung besserer Arbeitskräfte werden die Unternehmen auch auf die weniger guten zurückgreifen und sie durch Zusatzausbildungen auf den nötigen Qualifikationsstand bringen. Dies mag im Einzelfall mühsam sein und für das Unternehmen beträchtliche Kosten verursachen, aber sich längerfristig lohnen, weil es keine vernünftigen Alternativen gibt. Die Erfahrung früherer Phasen der Vollbeschäftigung der 1960er Jahre zeigt, dass auf diese Weise viele Erwerbspersonen integriert werden können, die in schlechteren Arbeitsmarktzeiten zu Langzeitarbeitslosen werden. *Herbert Giersch* sprach in diesem Zusammenhang von der „Privatisierung der Arbeitsmarktpolitik“. Die Qualifizierungsmaßnahmen wurden später bei hoher Arbeitslosigkeit auf Kosten des Steuer- oder Beitragszahlers und oft nur mit mäßigem Erfolg von der Bundesanstalt bzw. der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt.

Allgemein gilt: In Phasen knapper Arbeitskräfte wird der Arbeitsmarkt zum sogenannten Verkäufer-Markt. Das räumt den Arbeitskräften generell neue Chancen ein, ihre Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgebern zu verbessern, was weitreichende Konsequenzen hat:

- Zum einen ist damit zu rechnen, dass sich die Bedingungen am Arbeitsplatz verbessern werden. Wer dringend gebraucht wird, der wird umworben

und verwöhnt, damit er nicht den Betrieb wechselt. Genau das Gegenteil war in den letzten Dekaden der Fall, als in Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit auch die Zahl sogenannter prekärer Beschäftigungsverhältnisse zunahm. Künftig ist dagegen damit zu rechnen, dass der Trend zu Befristungen, Leih- und Zeitarbeit sowie anderen Formen der Flexibilität eher wieder zurückgeht, weil sie sich von den Arbeitgebern gegenüber den Arbeitnehmern nicht mehr durchsetzen lassen.

■ Zum anderen dürfte vor allem die Zeit stagnierender Reallöhne und sinkender Lohnstückkosten zu Ende gehen. Erste Anzeichen dafür gibt es schon heute, besonders in Segmenten des Arbeitsmarktes, in denen einzelne Gruppen von Arbeitskräften mit einer besonders großen Marktmacht deutlich höhere Löhne als früher durchsetzen, gelegentlich durch die rigorose Haltung von Spartengewerkschaften. Beispiele dafür sind in jüngerer Zeit Ärzte, Flughafenpersonal und Lokomotivführer. Auf längere Sicht dürfte dies auch die größeren Gewerkschaften dazu zwingen, ihre Strategie zu überdenken und aggressivere Lohnverhandlungen zu führen, was bereits in Ansätzen zu beobachten ist. So stieg in den letzten Jahren die Streikbereitschaft an – nach zwei Jahrzehnten, in denen es fast immer ohne Streik und Aussperrungen zu Einigungen über moderate Lohnabschlüsse gekommen war.

Viel Kapital – wenige Arbeitskräfte

Gleichwohl dürfte sich der Großteil der Lohnanpassung nach oben – anders als in den frühen 1970er Jahren in der Spätphase der Überbeschäftigung – am freien Arbeitsmarkt vollziehen, weil die Gewerkschaftsbewegung auf Dauer nicht mehr über die Macht verfügt, die sie damals aus ökonomischen und politischen Gründen hatte. Dies ist mit Blick auf eine „evolutionäre“ – statt „revolutionäre“ – Anpassung der deutschen Wirtschaft auch wünschenswert, erlaubt es doch den Unternehmen, die Anpassung stärker nach Gesichtspunkten der marktwirtschaftlichen Knappheit zu justieren, als dies Anfang der 1970er Jahre der Fall war, als es zu Lohnschüben kam, die jede längerfristig angelegte Reaktion massiv erschweren und später im Zuge der Ölpreisschocks den Anstieg der Arbeitslosigkeit verstärkten. Jedenfalls ist ein jähes Ende oder eine Umkehr des Weges zur Vollbeschäftigung durch radikale Lohnforderungen in den kommenden Jahren kaum zu erwarten, wohl aber eine schrittweise Korrektur der

Verteilungsrelationen zugunsten der Arbeit und zulasten des Kapitals.

Dieser Trend wird wahrscheinlich dadurch unterstützt, dass Kapital – im Unterschied zur Arbeit – weniger knapp sein wird, als dies in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Der langfristige Zinssatz als Preis des Kapitals hat in Deutschland einen historischen Tiefstand erreicht. Dies könnte allein auf die europäische Schuldenkrise zurückzuführen sein, und wenn dies der Fall wäre, würden sich normale Verhältnisse bald wieder einstellen. Dagegen spricht der Blick auf die Weltwirtschaft, in der seit längerer Zeit ein Mangel an sicheren Anlageformen zu verzeichnen ist, jedenfalls im Vergleich zu den hohen volkswirtschaftlichen Ersparnissen, die eine Reihe großer Schwellen- und Entwicklungsländer im Zuge ihrer neomerkantilistischen Wachstumspolitik verzeichnen. Dies gilt offenbar für China, aber auch für andere asiatische Länder.

Hinzu kommt, dass sowohl die USA als auch Europa eine Politik der öffentlichen und privaten Ausgabenkonsolidierung betreiben, die in die gleiche Richtung wirkt. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: in den USA eine überaus hohe Staatsverschuldung und nach Platzen der Immobilienblase auch eine Überschuldung des privaten Sektors, in Europa auf lange Sicht eine alternde Bevölkerung. Kurzum: Fast überall ist ein Trend zum Sparen und nicht zum Konsum und zur Investition zu beobachten.

Vieles spricht deshalb dafür, dass – jedenfalls in Deutschland – Kapital auf lange Sicht billig bleibt. Die derzeit geringen Nominalzinsen (für langfristige Staatsanleihen bei ein bis 1,5 Prozent jährlich) und negativen Realzinsen (bei zwei Prozent Inflation etwa minus 0,5 Prozent jährlich) könnten also zum Dauerzustand werden. Jedenfalls deutet in Deutschland derzeit nichts auf eine kräftige Verteuerung des Kapitals. Die Folge: Der Kapitalmarkt macht es der privaten Wirtschaft relativ leicht, allfällige Lohnsteigerungen durch Kapitalintensivierung und dadurch induzierte Steigerungen der Arbeitsproduktivität aufzufangen, ohne dass sich dies in geringerer Beschäftigung und einem neuerlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit niederschlägt. Es ist in gewisser Weise eine vollständige Umkehr jener früheren Verhältnisse der Knappheit von Produktionsfaktoren, als die Babyboomer-Generation in den Arbeitsmarkt strömte: damals reichlich vorhandene Arbeitskräfte und knappes Kapital – in Zukunft reichlich vorhandenes Kapital und knappe Arbeitskräfte.

Wege, um die zukünftige Knappheit an Arbeitskräften abzumildern

Knapp wird mit dem Faktor Arbeit allerdings auch ein weiterer Faktor, der für das Wachstum einer hochentwickelten Volkswirtschaft wie der deutschen von überragender Bedeutung ist: die Innovationskraft. Mit dem Ausscheiden der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt verschwindet auch eine Generation von Leistungsträgern, die bisher die Tätigkeit der Wirtschaft in Forschung und Entwicklung maßgeblich geprägt hat. Hinzu kommt, dass diejenigen, die im Arbeitsmarkt verbleiben, im Durchschnitt älter werden – und deshalb nach konventioneller Erkenntnis weniger innovativ sind. Es fehlt eine neue große Kohorte junger Forscher, die der Grundlagenforschung an den Universitäten und der angewandten Forschung in der Industrie zur Verfügung stehen. Die deutsche Wirtschaft könnte insofern – trotz reichlich vorhandenem Kapital – Wachstumsdynamik verlieren.

An dieser Stelle liegt aus volkswirtschaftlicher Sicht die größte Herausforderung für Deutschland in den nächsten Jahrzehnten. Sie betrifft gleichermaßen die Unternehmen, die mit der Knappheit konkret konfrontiert sind, wie den Staat, der die Rahmenbedingungen setzt. Dabei gibt es durchaus Wege, die Knappheit der Innovationskraft zu mildern oder zumindest in ihrer ökonomischen Wirkung abzufedern. Der erste Weg besteht vor allem in der Einwanderungspolitik: Je mehr es gelingt, talentierte junge Menschen aus anderen Regionen der Welt nach Deutschland zu ziehen, umso eher kann es gelingen, die hier entstehenden Lücken zu schließen. Politisch ist dazu eine offensive Einwanderungspolitik nötig, die gezielt auf ökonomisch attraktive Potenziale von Arbeitskräften setzt, so wie dies klassische Einwanderungsländer wie Australien, Kanada, Neuseeland und die USA längst tun.

Der zweite Weg – die Abfederung der ökonomischen Wirkung – besteht darin, besonders klug mit den knappen Potenzialen umzugehen. Hier geht es vor allem um die innerbetriebliche Arbeitsteilung in Industrieunternehmen und öffentlichen Einrichtungen der Wissenschaft: Wenn junge Forscher besonders knapp sind, muss man sie so einsetzen, dass sich ihre Arbeitskraft in produktive Forschung umsetzt und nicht in administrativen Aufgaben verschleißt. Diese können gut, oftmals auch besser von Älteren erledigt werden, die über entsprechende Erfahrung und Teamfähigkeit verfügen, die den Jungen manchmal fehlt.

Im Kern geht es also um neue Formen der Spezialisierung und Teamarbeit einschließlich der Mobilisierung der Arbeitskraft und Verantwortungsbereitschaft älterer Menschen. Jüngste Entwicklungen zeigen, dass diese Mobilisierung bereits eingesetzt hat: Die Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter von über sechzig Jahren ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, nicht als Ergebnis von Seniorenprogrammen, sondern weil die Unternehmen auf die Leistungsfähigkeit der Älteren nicht mehr verzichten wollen und können. Dabei zeigt die jüngere Forschung, dass die kognitiven Fähigkeiten von Menschen im siebten Lebensjahrzehnt im Vergleich zu jüngeren viel weniger abnehmen als bisher angenommen. Unterstellt man, dass es bei geringen Kapitalkosten für private Unternehmen auch lohnend sein wird, Arbeitsplätze altersgerecht optimal auszustatten, besteht ein beachtliches Potenzial, die Knappheit der Innovationskraft abzufangen.

Für übermäßig pessimistische Vorhersagen gibt es also wenig Anlass, zumal sich die Alterung der Gesellschaft kontinuierlich vollzieht, also kaum plötzliche und ruckartige Anpassungen erfordert. Voraussetzung ist allerdings, dass der Wandel der Knappheiten von Unternehmen, Tarifpartnern und Politik offensiv angegangen wird – eben als eine Herausforderung, die mit angemessenen Weichenstellungen zu bewältigen ist. Geschieht dies, bleibt für Deutschland ein moderat optimistisches Bild, und zwar nicht nur ökonomisch: Eine Wirtschaftswelt, in der jeder gebraucht wird, ist auch psychologisch eine angenehmere Welt als jene, in der viele Menschen mit unterschiedlichen Talenten das Gefühl haben, zu wenig Nutzen zu sein. Tatsächlich war dies auch in der Vergangenheit so: Die 1960er Jahre waren wegen der Vollbeschäftigung eine Zeit, in der das Gefühl vorherrschte, es gehe voran – für die gesamte Wirtschaft und für jeden Einzelnen. Ein Stück dieses Gefühls mag zurückkehren.

Risiken durch fragwürdige politische Weichenstellungen

Ein positives Szenario kann, muss aber nicht eintreffen. Wie stets gibt es Risiken, und die sind zum Teil hausgemacht, als Ergebnis fragwürdiger politischer Weichenstellungen. Zu nennen sind vor allem drei gefährliche Entwicklungen: die Folgen der Energiewende, eine Re-Regulierung des Arbeitsmarktes sowie eine Dogmatisierung der Sparpolitik.

■ Was die Energiewende betrifft, können kaum Zweifel bestehen, dass Deutschland mit der massiven Förderung erneuerbarer Energien im internationalen Vergleich einen relativ teuren und riskanten Sonderweg beschreitet. Wird dieser konsequent weiterverfolgt, birgt er die Gefahr in sich, zu einer schleichenden Erosion der industriellen Wettbewerbsfähigkeit zu führen. Deutschland könnte auf lange Sicht im schlimmsten Fall all jene Standortvorteile verspielen, die es durch die mühsame Anpassung in der letzten Dekade aufgebaut hat. Dies wäre der Fall, wenn hohe Energiekosten zu einer systematischen Abwanderung der Industrie führten, nicht nur in periphere Regionen Europas, sondern vor allem in die USA und andere Überseeländer. Es könnte darüber hinaus zu einer massiven Kapitalverschwendung kommen, wenn sich ein blasenartiger Boom in der Produktion erneuerbarer Energien ergibt, bedingt durch hohe Subventionszahlungen bei extrem niedrigen Zinsen. Als erstes Wetterleuchten einer solchen Fehlentwicklung kann die Krise der Solarindustrie gedeutet werden, die auffallende Ähnlichkeiten hat mit dem Immobilienboom in den USA im letzten Jahrzehnt. Diese Blase platzte schließlich, mit verheerenden Folgen. Analoges könnte in Deutschland passieren: ein Platzen der Öko-Blase.

■ Was die Re-Regulierung des Arbeitsmarktes betrifft, gibt es derzeit außerordentlich starken politischen Druck, jene Liberalisierungen ein Stück weit rückgängig zu machen, die in der letzten Dekade die Grundlage für die Verbesserung am Arbeitsmarkt waren. Die Senkung der Lohnstückkosten in den letzten Jahren war so nachhaltig, dass eine Re-Regulierung auf kurze und mittlere Sicht wohl keine dramatischen Auswirkungen haben würde. So wäre der Schaden der Einführung eines Mindestlohns im industriellen Bereich wahrscheinlich begrenzt, weil dort mit der Annäherung an die Vollbeschäftigung ohnehin die Tariflöhne steigen und übertarifliche Zuschläge üblicher werden. Gleichwohl kann die Re-Regulierung die gewonnene Absorptionskraft des Arbeitsmarktes auf lange Sicht gefährden, weil sie die Anpassung ein Stück weit verschiebt: weg von der „natürlichen“ marktwirtschaftlichen Dynamik hin zu einer Veränderung, die sich an staatlichen Regulierungen und tarifvertraglichen Restriktionen orientieren muss. Je mehr dies der Fall ist, umso eher verwandelt sich eine langsame „evolutionäre“ in eine abrupte „revolutionäre“ Anpassung – mit der Gefahr von Folgen, wie man sie in den frühen 1970er Jahren beobachten konnte. Am Ende war dies ein wichtiger Grund, warum die Vollbeschäftigung damals nicht fortbestand.

■ Was die Sparpolitik betrifft, muss man auf einen problematischen Nebeneffekt der durch sie bewirkten sinkenden Zinsen verweisen: Niedrige Zinsen können zu Fehlinvestitionen führen – nicht nur, wenn sie wie im Fall der deutschen Energiepolitik mit massiver Subventionierung verbunden sind. Generell gilt: Ist der Realzins am langfristigen Kapitalmarkt extrem niedrig, erscheinen Investitionsprojekte rentabel, die möglicherweise keine oder gar eine negative Rendite aufweisen. Drastisch formuliert: Sie tragen nichts zum Wachstum bei, aber möglicherweise zur Bildung von blasenartigen Übersteigerungen der Vermögenswerte, wie es im Vorfeld der Weltfinanzkrise 2007/08 über mehrere Jahre in vielen Ländern der Welt, wenngleich nicht in Deutschland, zu beobachten war. Insofern gibt es eine latente Gefahr, dass Blasen entstehen und platzen, in der Zukunft vor allem auch in einer ansonsten stabilen und wachsenden Wirtschaft wie der deutschen. Eine allzu ambitionierte Politik der Konsolidierung öffentlicher Haushalte mit dem Ziel der Nettoneuverschuldung von Null oder gar der Schuldentilgung vergrößert die Gefahr.

Deutschland und Europa

In der Summe bleibt trotz der Risiken ein eher ermutigendes Bild für Deutschland. Wie sieht es aber für die Europäische Union als Ganzes aus? Will man diese Frage beantworten, lohnt es sich mit etwas Mut zur schematischen Vereinfachung, Europa gedanklich in mehrere Teile zu zerlegen:

■ in den industriell führenden Nordwesten des Kontinents: bestehend aus Deutschland und einer Reihe seiner Nachbarn im Norden, Westen und Süden – von Dänemark, Schweden und Finnland über die Niederlande und Belgien bis zur Schweiz und Österreich;

■ in die postsozialistische östliche Mitte: bestehend aus Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und den baltischen Staaten – Länder also, die in der Modernisierung ihrer Industrie noch ein Stück zurückhängen, aber langsame kontinuierliche Fortschritte machen;

■ in den traditionell schwächer industrialisierten Süden, bestehend aus Portugal, Spanien und Griechenland, sowie Irland – Länder also, die in jüngster Zeit einen blasenartigen Boom der Dienstleistungen und Immobilien erlebten, der schließlich abrupt endete, was die Länder in eine schwere Strukturkrise führte.

In den letzten beiden Jahrzehnten gab es zwischen diesen Ländergruppen eine Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungskraft, die sich allerdings für den mediterranen Raum als nicht nachhaltig erwies. Auf absehbare Zeit werden eher die zentrifugalen Kräfte überwiegen, weil vor allem der Süden durch eine schwere Anpassungskrise gehen muss. In gewisser Weise holt der Süden jene Krise nach, die fast alle Länder des industriell führenden Nordwestens zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf die eine oder andere Weise durchliefen. Zu den verspäteten Krisenländern gehören auch Frankreich und Italien sowie Großbritannien, wobei allerdings bei allen drei Ländern die Krise eher schleichend als abrupt verläuft, aber gleichwohl schwerwiegende Anpassungen erfordert. Stets geht es dabei um eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit jenes Sektors der Wirtschaft, der handelbare Güter und Dienste herstellt, also nicht ausschließlich für den Binnenmarkt produziert. Fast immer ist dies die Industrie. Diesen schmerzhaften Prozess durchlief Deutschland bereits im letzten Jahrzehnt; er wird nun andernorts nachgeholt.

In dieser Zeit der Anpassung ist nicht damit zu rechnen, dass die Krisenländer schnell auf einen Kurs der Konvergenz zum industriellen Zentrum des Nordwestens zurückkehren. Bei der hohen Unterbeschäftigung, vor allem bei Jugendlichen, die in diesen Ländern herrscht, besteht auf absehbare Zeit ein starkes Wirtschaftsgefälle in der Europäischen Union, und zwar nicht nur vom Nordwesten zur östlichen Mitte, was zwei Dekaden nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft unvermeidlich ist, sondern auch zwischen dem Nordwesten und dem Süden. Von einem allseitigen Weg zur Vollbeschäftigung kann also auf absehbare Zeit nicht die Rede sein. Dies ist wirtschaftlich und politisch eine brisante Situation. Sie stellt Europa vor eine große politische Herausforderung, vielleicht die größte seit den späten 1940er und frühen 1950er Jahren.

Die Herausforderung ist zweistufig: Zunächst gilt es, in den Krisenländern die akute Schuldenkrise durch entsprechende Spar- und Reformprogramme zu bewältigen. Im Wesentlichen ist diese Anpassung im Gang – mit unterschiedlichen Graden des Erfolgs, die bisher erreicht wurden. Sie wird flankiert von einer Refinanzierung der Europäischen Zentralbank, die ihre Funktion als Lender of Last Resort unter anderem durch selektiven Ankauf von Staatsanleihen der Krisenländer ausfüllt. Parallel finden Bemühungen statt, die Eurozone und die Europäische Union zu einer Fiskal- und

Bankenunion auszubauen, um den Krisenfall durch politische Koordination im Vorfeld zu vermeiden und, wenn der Krisenfall dann doch eintritt, auf im Vorhinein festgelegte Rettungsmechanismen zurückgreifen zu können – statt die Refinanzierung vollständig der Europäischen Zentralbank zu überlassen.

Reform der Bildungspolitik in den Krisenländern

Ob diese Bemühungen erfolgreich sein werden, kann hier dahinstehen. Tatsache ist, dass sie ihr Ziel der Stabilisierung erreichen müssen, wenn vermieden werden soll, dass die Eurozone zerbricht. Die Kosten eines Auseinanderbrechens sind als prohibitiv hoch anzusehen, weil kaum vorstellbar ist, dass die fundamentalen Errungenschaften des Gemeinsamen Marktes – Freihandel, Freizügigkeit und freier Kapitalverkehr – unter diesen Umständen erhalten bleiben. Geboten ist also an dieser Stelle eine Art Zweckoptimismus, dass der wirtschaftliche und politische Druck zu den nötigen Spar- und Reformprogrammen und schließlich doch zu einer erfolgreichen Stabilisierung führt. Derzeit sieht es so aus, als würde dies geschehen.

Selbst wenn dies zutrifft, ist allerdings nicht mehr als eine notwendige Bedingung für den Wiederaufstieg der Krisenregionen erfüllt. Um zurück zu einem Pfad der Konvergenz zu kommen, bedarf es einer Wachstumspolitik, die für die betroffenen Länder das Potenzial schafft, in der Zukunft das nötige industrielle Wachstum zu erzielen, um wieder ein Stück näher an die europäische Spitze heranzukommen. Es geht also um einen nachhaltigen Strukturwandel weg von binnenmarkt- zu weltmarktorientierten Sektoren der Wirtschaft. Dazu bedarf es vor allem der Verbesserung der Angebotsbedingungen für die Industrie, also eines umfassenden Programms zur Stärkung des Potenzials für innovationskräftige Produktionslinien.

Dies ist vor allem auch deshalb unumgänglich, weil eine Spezialisierung auf traditionelle, extrem arbeitsintensive Fabrikation zu Niedriglöhnen selbst für die ärmsten Länder des Südens Europas nicht mehr infrage kommt, da hierbei längst Entwicklungs- und Schwellenländer mit deutlich günstigeren Lohnkosten ihre spezifischen Standortvorteile nutzen. Ein solcher Weg ist auch deshalb ausgeschlossen, weil die gut ausgebildete, junge Generation von Fachkräften in den Krisenländern jederzeit die Option hat, innerhalb der Eu-

ropäischen Union in den industriellen Nordwesten (namentlich nach Deutschland) abzuwandern. Die Situation beginnt, zumindest qualitativ der innerdeutschen Lage nach der deutschen Wiedervereinigung zu ähneln: Damals wie heute sorgt der Wanderungsdruck für eine Verengung der politischen Optionen.

Ein wachstumspolitisches Reformpaket wird in den Krisenländern je nach nationalen Bedingungen und der vorgeprägten wirtschaftlichen Struktur unterschiedlich aussehen müssen. Ein Kernpunkt jedes Pakets muss aber in jedem Fall die Reform der Bildungssysteme sein: Starke technische Hochschulen sowie eine gute Ingenieurausbildung und technische Berufsqualifikation sind wichtige Elemente einer Verbesserung der Standortqualität. Ähnliches gilt für die Struktur der Regionalförderung. Die Förderung muss weg von der Unterstützung von Infrastrukturprojekten in den entlegensten Regionen und hin zu einer Stärkung der Innovationskraft der urbanen Zentren in den Krisenländern, die allein die Chance haben, zum Wachstumsmotor zu werden. Hier liegt auch eine besondere Verantwortung der Europäischen Union. Deren Kohäsionspolitik knüpfte bisher schematisch an den Unterschieden der Pro-Kopf-Einkommen an. Hier müssen die Prioritäten neu gesetzt werden, in Richtung Förderung und Nutzung regionaler Innovationspotenziale.

Deutschlands Verantwortung für die Zukunft Europas

Es besteht kein Zweifel, dass der Wachstums- und Aufholprozess in den Krisenländern – soll er nachhaltig sein – einen sehr langen Zeitraum in

Anspruch nehmen wird. Er ist nur vergleichbar mit dem, was in den postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas seit dem Fall des Eisernen Vorhangs geschieht. Auch dort zeigte sich nach anfänglicher Euphorie, wie schwierig und langwierig der Weg zum „westlichen“ Niveau sein würde. Dabei macht es Deutschlands Weg zur Vollbeschäftigung den aufholenden Ländern keineswegs leichter, diesen Weg zu gehen, denn deren Politik steht zunehmend unter dem Druck der drohenden Abwanderung ihrer Leistungsträger. Insofern kommt Deutschland gegenwärtig eine besondere Verantwortung zu. Seine eigene Erfolgsbilanz darf nicht zum Trugschluss führen, dass es in der alleinigen Macht eines Landes liegt, ob Reformen auf erfolgreichem Weg sind. Natürlich sind die „Hausaufgaben“ der Krisenländer definiert, und die müssen gemacht werden. Es bedarf aber gleichzeitig einer konstruktiven Unterstützung durch jenes Land, das über die größte nationale Wirtschaft Europas verfügt und dessen Industrie durch Außenhandel und Direktinvestition mit fast allen Ländern der Europäischen Union verwoben ist.

Vielleicht liegt an dieser Stelle derzeit das größte politische Risiko in Deutschland. Viele Bürger weigern sich, die deutsche Verantwortung für die wirtschaftliche Zukunft Europas anzuerkennen, und zwar nicht, weil sie nationalistisch denken, sondern weil sie nicht mehr an die wirtschaftliche Zukunft der Krisenländer glauben. Ein Blick zurück in die Krisenstimmung hierzulande vor etwa zehn Jahren mag helfen, diesen Glauben wieder zu stärken. Damals hat kaum jemand den recht zügigen Wiederaufstieg Deutschlands vorhergesehen. Könnte es anderswo in Europa nicht auch so kommen? ■

Entwicklung der Beitragssätze in der Sozialversicherung während der 17. Legislaturperiode

Dr. Martin Kröger

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Das im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP gegebene Versprechen, für „mehr Netto vom Brutto“ zu sorgen, wurde bei den Sozialversicherungsbeiträgen – wenn auch in sehr bescheidenem Umfang – erreicht. Diese Entlastung ist allerdings nicht das Ergebnis ausgabenreduzierender Strukturreformen, sondern Folge konjunkturbedingter Mehreinnahmen.

Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz ist zum 1. Januar 2013 von 40,1 Prozent auf 39,5 Prozent gesunken. Der schwarz-gelben Bundesregierung ist es damit gelungen, den Beitragssatzanstieg im Jahr 2011 (plus 0,8 Prozentpunkte) innerhalb von zwei Jahren wieder rückgängig zu machen. Im Jahr 2012 sank der Wert um 0,3 Prozentpunkte, 2013 um 0,6 Prozentpunkte. Im Ergebnis liegt die Beitragsbelastung im laufenden Jahr – und damit wohl auch am Ende der Legislaturperiode – geringfügig niedriger als vor der Bundestagswahl 2009 (39,6 Prozent).

Nach § 28d Sozialgesetzbuch (SGB) IV umfasst der Gesamtsozialversicherungsbeitrag alle auf das Arbeitsentgelt bezogenen Beiträge zu den von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam finanzierten Sozialversicherungszweigen, also der Renten-, der Kranken-, der Arbeitslosen- und der Pflegeversicherung. Auch der ausschließlich von den Arbeitnehmern zu finanzierende Sonderbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung (0,9 Prozent seit 1. Juli 2005) und der zum 1. Januar 2005 eingeführte Beitragszuschlag für Kinderlose in der Pflegeversicherung (0,25 Prozent bzw. 0,07 Prozent im Durchschnitt aller Mitglieder) gehören damit zum Gesamtsozialversicherungsbeitrag. Nicht dazu zählen hingegen die ausschließlich arbeitgeberfinanzierten lohnbezogenen Sozialleistungen, vor allem die Aufwendungen für die gesetzliche Unfallversicherung, die Umlageverfahren für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und bei Mutterschaft sowie die Insolvenzgeldumlage.

Das Kabinett „Merkel II“ (2009–2013) startete mit einem Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 39,6 Prozent in die 17. Legislaturperiode. Am Ende dieser Wahlperiode werden es voraussichtlich 39,5 Prozent sein, also eine Abnahme um 0,1 Prozentpunkte. Der marginale Rückgang bei den Sozialversicherungsbeiträgen beruht dabei ausschließ-

lich auf einer Senkung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung um 1,0 Prozentpunkte. In allen anderen Sozialversicherungszweigen haben die Abgabensätze dagegen zugenommen: in der gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte, in der Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte und in der sozialen Pflegeversicherung um 0,1 Prozentpunkte. Zudem liegt der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsfonds) mit 15,5 Prozent weiter auf Rekordniveau, und in der Pflegeversicherung hat der durchschnittliche Beitragssatz mit 2,1 Prozent sogar einen neuen Höchststand erreicht.

Zweimalige Absenkung des Rentenbeitragssatzes

Deutschland ist besser durch die letzte Wirtschaftskrise gekommen, als die meisten Konjunkturforscher zunächst vermuteten. Auf das Krisenjahr 2009, in dem das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt um 5,1 Prozent schrumpfte, folgten zwei Jahre kräftigen Realwachstums, nämlich im Jahr 2010 um 4,2 Prozent und im Jahr 2011 um 3,0 Prozent. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ging im Krisenjahr – auch wegen der staatlichen Förderung der Kurzarbeit – kaum zurück; 2010 nahm sie bereits wieder um 1,0 Prozent zu, 2011 sogar um 2,5 Prozent. Mit über 28,4 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurde nur zwei Jahre nach der jüngsten Wirtschaftskrise das höchste Beschäftigungsniveau seit fast 20 Jahren erreicht. Nur in den ersten drei Jahren nach der Wiedervereinigung, als der Umstrukturierungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft noch nicht abgeschlossen war, hat es vorübergehend mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland gegeben. Gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt war 2011 mit fast 41,2 Millionen Personen ein Rekordjahr.

Diese unverhofft positive Entwicklung führte dazu, dass die Folgen der Wirtschaftskrise für die allgemeine Rentenversicherung so gut wie nicht spürbar wurden. Ging der Rentenversicherungsbericht 2009 der Bundesregierung noch davon aus, dass die Rentenversicherungsträger in den Jahren 2009, 2010 und 2011 insgesamt 4,2 Milliarden Euro aus ihrer Rücklage entnehmen müssten, um ihren laufenden Verpflichtungen nachkommen zu können, haben sie rückblickend ihre Nachhaltigkeitsrücklage in diesem Zeitraum sogar um 8,4 Milliarden Euro auf 24,1 Milliarden Euro erhöhen können. Damit war der Grundstein gelegt für die zweimalige Absenkung des Rentenbeitragssatzes zum 1. Januar 2012 und zum 1. Januar 2013: zunächst um 0,3 Prozentpunkte durch die „Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2012“ und anschließend um weitere 0,7 Prozentpunkte durch das „Gesetz zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2013“.

Der schwarz-gelben Bundesregierung ist die spürbare Absenkung des Rentenbeitragssatzes also zu einem guten Teil in den Schoß gefallen. Zudem profitierte sie von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die noch von der Großen Koalition zur Überwindung der Krise ergriffen worden waren. Ihr muss aber positiv angerechnet werden, dass sie an der gesetzlichen Regelung festgehalten hat, nach der der Rentenbeitragssatz zu Beginn des nächsten Jahres zu senken ist, wenn am Ende dieses Jahres – bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes – die Nachhaltigkeitsrücklage das 1,5-Fache einer Monatsausgabe der Rentenversicherung übersteigt. Das gilt insbesondere für das „Beitragssatzgesetz 2013“, das gegen zahlreiche Widerstände durchgesetzt werden musste. Auf der Habenseite steht auch, dass die schwarz-gelbe Bundesregierung in der Rentenpolitik bislang keine neuen Leistungsversprechen abgegeben und damit die Rentenkasse geschont hat.

Jeweils eine Anhebung des Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegebeitragssatzes

Mit dem „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“, dem sogenannten Konjunkturpaket II, hatte die Große Koalition den Beitragssatz zum Gesundheitsfonds zur Jahresmitte 2009 von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent reduziert. Zum Ausgleich der Mindereinnahmen war eine vorübergehende Erhöhung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung be-

schlossen worden (2009: 3,2 Milliarden Euro, 2010: 6,3 Milliarden Euro).

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hob den einheitlichen Krankenkassenbeitragssatz zum 1. Januar 2011 durch das „GKV-Finanzierungsgesetz“ wieder auf 15,5 Prozent an. Zugleich wurde der Beitragssatz zum Gesundheitsfonds auf diesem erhöhten Niveau gesetzlich festgeschrieben. Ausgabensteigerungen, die über den durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsanstieg hinausgehen, müssen die Krankenkassen seitdem vor allem über kassenindividuelle Zusatzbeiträge ihrer Mitglieder abdecken, was bislang aber noch nicht in nennenswertem Umfang notwendig war. Der durchschnittliche kassenindividuelle Zusatzbeitrag, den das Bundesgesundheitsministerium jedes Jahr neu festzulegen hat, betrug in den Jahren 2009 bis 2013 stets null Euro. Die in den letzten Jahren sprudelnden Beitragseinnahmen haben zu einem beachtlichen Rücklagenaufbau beim Gesundheitsfonds und bei den gesetzlichen Krankenkassen geführt.

Ebenfalls noch unter der Großen Koalition war der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung mit dem „Achten Gesetz zur Änderung des SGB III“ vom 20. Dezember 2008 von 3,3 Prozent auf 3,0 Prozent abgesenkt worden. Durch eine begleitende Rechtsverordnung vom 21. Dezember 2008 wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung – zunächst befristet bis zum 30. Juni 2010 – weiter auf 2,8 Prozent reduziert. Diese Absenkung wurde später durch das Konjunkturpaket II bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Da die schwarz-gelbe Bundesregierung die befristete Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung nicht nochmals verlängerte, gilt in der Arbeitslosenversicherung seit dem 1. Januar 2011 ein Beitragssatz von 3,0 Prozent.

Zum 30. Oktober 2012 ist das „Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung“ in Kraft getreten. Dieses sieht neben Leistungsverbesserungen für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz vor allem eine Anhebung des allgemeinen Pflegebeitragssatzes von 1,95 Prozent auf 2,05 Prozent zum 1. Januar 2013 vor. Für Kinderlose steigt die Beitragslast von 2,2 Prozent auf 2,3 Prozent. Bezogen auf die gesamte Versichertengemeinschaft ergibt sich derzeit ein durchschnittlicher Pflegebeitragssatz von 2,12 Prozent (2012: 2,02 Prozent).

Alles in allem ist es der schwarz-gelben Bundesregierung damit gelungen, die Erfolge der Großen Koalition aus der 16. Legislaturperiode zu konservieren. Das Kabinett „Merkel I“ (2005–2009) hatte

es geschafft, den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von seinem Rekordstand bei 42,0 Prozent auf 39,6 Prozent zu senken. Diese beachtenswerte Leistung ging seinerzeit allein auf die Arbeitslosenversicherung zurück, deren Beitragssatz von 6,5 Prozent auf 2,8 Prozent verringert werden konnte (minus 3,7 Prozentpunkte). In den übrigen drei Sozialversicherungszweigen ging es – ähnlich wie in der laufenden Legislaturperiode – ausschließlich nach oben: um 0,7 Prozentpunkte in der gesetzlichen Krankenversicherung, um 0,4 Prozentpunkte in der allgemeinen Rentenversicherung sowie um 0,2 Prozentpunkte in der Pflegeversicherung.

Höchstbeiträge 2013 – Zunahme im Westen stärker als im Osten

Für die absolute Höhe der Sozialversicherungsbeiträge ist neben den Beitragssätzen auch das beitragspflichtige Arbeitsentgelt des Versicherten von Bedeutung. Die Beitragspflicht endet an den Beitragsbemessungsgrenzen, die jährlich vom Bundeskabinett – entsprechend der vorangegangenen Lohnentwicklung – festgesetzt werden. Für Beschäftigte, deren monatliches Arbeitsentgelt 5 800 Euro in den alten Bundesländern bzw. 4 900 Euro in den neuen Bundesländern überschreitet, ergeben sich für 2013 folgende Höchstbeiträge (Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) zur Sozialversicherung:

■ **Rentenversicherung:** monatlich 1 096,20 Euro in West- bzw. 926,10 Euro in Ostdeutschland bei einem Rentenbeitragssatz von 18,9 Prozent. 2012 waren es 1 097,60 und 940,80 Euro bei einem Beitragssatz von 19,6 Prozent. Der stärkere Rückgang in Ostdeutschland erklärt sich daraus, dass die dortige Beitragsbemessungsgrenze „nur“ um 100 Euro pro Monat und nicht – wie in Westdeutschland – um 200 Euro pro Monat gestiegen ist.

■ **Krankenversicherung:** monatlich 610,31 Euro in Gesamtdeutschland bei einem Beitragssatz von unverändert 15,5 Prozent zum Gesundheitsfonds. 2012 betrug der Höchstbeitrag 592,88 Euro.

■ **Arbeitslosenversicherung:** monatlich 174,00 Euro in West- bzw. 147,00 Euro in Ostdeutschland bei einem Beitragssatz von 3,0 Prozent. 2012 waren es – bei gleichem Beitragssatz – 168,00 und 144,00 Euro. Hintergrund für den uneinheitlichen Anstieg ist auch hier die relativ geringere Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in Ostdeutschland.

■ **Pflegeversicherung:** monatlich 83,48 Euro in Gesamtdeutschland bei einem auf 2,12 Prozent gestiegenen Beitragssatz (2012: 2,02 Prozent). Dabei ist berücksichtigt, dass Kinderlose seit dem 1. Januar 2005 durch das „Kinder-Berücksichtigungsgesetz“ einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten zu tragen haben. Aus der unterstellten Mehreinnahme von rund 0,7 Milliarden Euro pro Jahr für die Pflegekassen errechnet sich ein „Durchschnittsbeitragssatz“ von 2,12 statt der „amtlich ausgewiesenen“ 2,05 Prozent. 2012 machte der Höchstbeitrag 77,27 Euro aus.

Die monatliche Höchstlast in der Sozialversicherung liegt damit in diesem Jahr bei 1 963,99 Euro in West- bzw. 1 766,89 Euro in Ostdeutschland. 2012 summierte sich die maximale Beitragsbelastung auf 1 935,74 Euro bzw. 1 754,94 Euro. Das entspricht – trotz der kräftigen Beitragssatzsenkung in der Rentenversicherung – Mehrbelastungen von 28,25 Euro (plus 1,5 Prozent) bzw. 11,95 Euro (plus 0,7 Prozent).

Beitragslast des Durchschnittsverdieners – deutliche Zunahme im Jahr 2013

Nach der „Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2013“ beläuft sich das vorläufige monatliche Durchschnittsentgelt der Versicherten im Jahr 2013 auf etwa 2 840 Euro in West- und auf rund 2 413 Euro in Ostdeutschland. Gegenüber dem vorläufigen Durchschnittsentgelt 2012 entspricht das einem kräftigen Zuwachs von 5,0 Prozent in den alten und 4,9 Prozent in den neuen Bundesländern. Für einen Arbeitnehmer mit Durchschnittsverdienst ergibt sich daraus – unter Zugrundelegung der aktuellen Beitragssätze – für 2013 folgende Beitragsbelastung (Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil):

■ **Westdeutschland:** monatlich 1 122,07 Euro inklusive der Sonderbeiträge in der Kranken- und Pflegeversicherung (2012: 1 084,78 Euro). Hier von entfallen 536,62 Euro auf die Renten-, 440,08 Euro auf die Kranken-, 85,18 Euro auf die Arbeitslosen- und 60,19 Euro auf die Pflegeversicherung.

■ **Ostdeutschland:** monatlich 953,57 Euro (2012: 922,90 Euro), die sich wie folgt – inklusive Sonderbeiträge – auf die einzelnen Sozialversicherungszweige verteilen: 456,04 Euro Renten-, 374,00 Euro Kranken-, 72,39 Euro Arbeitslosen- sowie 51,15 Euro Pflegeversicherung. ■

Die deutsche Rundfunkordnung zwischen Verfassungsrecht und Ordnungspolitik

Diplom-Volkswirtin Karolin Herrmann

Mitarbeiterin am wissenschaftlichen Institut des Bundes der Steuerzahler

Zum ersten Januar dieses Jahres wurde die Rundfunkgebühr durch einen pauschalen Rundfunkbeitrag ersetzt. Dieser Modellwechsel hat in breiten Teilen der Bevölkerung, bei Unternehmen und bei Kommunen für Unmut gesorgt. Die zunehmenden finanziellen Belastungen haben die deutsche Rundfunkordnung wieder stärker in den Fokus der öffentlichen Diskussion gerückt.

Im Unterschied zum früheren Gebührenmodell ergibt sich die Zahlungspflicht des jetzigen Rundfunkbeitrags nicht mehr aus dem Besitz eines Rundfunkgeräts. Die neue Haushalts- bzw. Betriebsstätten-Pauschale wird vielmehr geräteunabhängig erhoben. Demzufolge muss jeder Haushalt – unabhängig von der Art und Menge seiner Empfangsgeräte – eine Monatspauschale von 17,98 Euro entrichten. Die Beitragshöhe der Unternehmen richtet sich nach der Anzahl der Betriebsstätten, der Beschäftigten und der betrieblich genutzten Kraftfahrzeuge.

Schon die alte Rundfunkgebühr stellte eine Beitragszahlung dar. Einer Gebühr steht charakteristischerweise eine spezielle Gegenleistung gegenüber. Die Rundfunkgebühr knüpfte jedoch nicht am Konsum von Fernseh- bzw. Hörfunkleistungen, sondern am Rundfunkgerätebesitz und damit lediglich am Nutzungspotenzial an. Mit der Einführung einer geräteunabhängigen Pauschale ist es nun zu einer weiteren Entkopplung von Beitragszahlung und Rundfunkkonsum gekommen.

Mehrbelastungen durch den neuen Rundfunkbeitrag

Etwa 2,4 Millionen Beitragszahler, die nur ein Radio oder einen internetfähigen Computer – der als „neuartiges“ Rundfunkgerät angesehen wird – nutzen und deshalb früher einem reduzierten Gebührensatz unterlagen, müssen nun für ein Radio- und Fernseh-Voll-Abo aufkommen. Am gravierendsten zeigen sich etwaige Belastungswirkungen aber bei denjenigen, die gar kein Fernseh- und Radiogerät besitzen. Zudem müssen 1,1 Millionen Inhaber einer Zweitwohnung nun den

doppelten Höchstsatz zahlen. Vor allem Berufspendler dürften unter dieser Neuregelung leiden. Ähnliches gilt für etwa eine Million Besitzer privat genutzter Ferienwohnungen.¹ Da jeder prinzipiell nur einmal ein Nutzungsrecht zum Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen erwerben kann, scheinen diese Mehrfachbelastungen nicht gerechtfertigt. Die Zahlungssystematik des neuen Rundfunkbeitrags geht offensichtlich davon aus, dass Hörfunk- und Fernsehsendungen an mehreren Orten gleichzeitig konsumiert werden können.

So auch in der Unternehmenssphäre: Unabhängig davon, dass jeder bereits im privaten Bereich zahlungspflichtig ist, müssen die Unternehmen zusätzlich zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkfinanzierung beitragen. Dabei ist unerheblich, ob den Beschäftigten zum Beispiel der Rundfunkkonsum während der Arbeitszeit untersagt ist oder die Radios aus den betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen ausgebaut worden sind. Da sich die Beitragshöhe nach der Betriebs- und Beschäftigtenanzahl bemisst, sprechen viele auch von einer „Strafsteuer“ für personalintensive Betriebe, die die Lohnnebenkosten erhöht.

Auch auf Städte und Gemeinden kann sich der Modellwechsel negativ auswirken. Der zu zahlende Rundfunkbeitrag berechnet sich bei der öffentlichen Hand ähnlich wie für Unternehmen und Institutionen. Viele Kommunen klagen über erhöhte Rundfunkbeiträge und erheblichen Verwal-

1 Vgl. Statistik. Anzahl der angemeldeten Rundfunkgeräte, in: Media Perspektiven 7-8/2012, Seite 404; Deutscher Bundestag, Kleine Anfrage. Datenschutzrechtliche Bedenken beim Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Bundestags-Drucksache 17/8231, Berlin 2011, Seite 1.

tungsmehraufwand. So muss zum Beispiel Düsseldorf statt bislang 25 000 Euro pro Jahr nun 150 000 Euro für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zahlen; Duisburg rechnet mit einer Verdopplung von 50 000 auf 100 000 Euro; in Bielefeld steht eine Verdreifachung auf 93 000 Euro an; Bergisch-Gladbach geht sogar von einer zehnfachen Erhöhung auf 20 000 Euro aus.²

Somit ist kaum vorstellbar, dass die Rundfunkfinanzierungsreform – wie angekündigt – aufkommensneutral wirken wird. Nach Schätzungen der Sixt AG wird der neue Rundfunkbeitrag den Sendern pro Jahr gut 1,5 Milliarden Euro mehr einbringen. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erwartet für die laufende Beitragsperiode Mehreinnahmen von zumindest 304 Millionen Euro.³ Mehreinnahmen erscheinen durchaus realistisch, da alle Haushalte und Betriebsstätten in die Rundfunkfinanzierung eingebunden werden. In ihrem 18. Bericht geht die KEF für den privaten Bereich von einem zusätzlichen Beitragspotenzial von 1,5 Millionen Wohnungen aus. Auch für den Unternehmensbereich wurden rechnerische Beitragspotenziale ermittelt. So könnten etwa 700 000 betrieblich genutzte Kraftfahrzeuge zusätzlich beitragspflichtig werden. Wie hoch die Zusatzeinnahmen infolge der Mehrbelastung von Filialbetrieben sind, ist derzeit noch unklar.⁴

Budget- und Kompetenzerweiterung

Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland betrug die monatliche Rundfunkgebühr zunächst zwei D-Mark. 1954 kam eine Fernsehgebühr hinzu, die auf fünf D-Mark festgesetzt wurde. Infolge der letzten Gebührenerhöhung zum ersten Januar 2009 lagen die reduzierte Gebühr bei 5,76 Euro und die Gesamtgebühr bei 17,98 Euro monatlich. Mit der Einführung der Haushalts- bzw. Betriebsstätten-Pauschale wurde der Rundfunkbeitrag indirekt erhöht, indem die Beitragsreduzierung für Menschen ohne Fernseher abgeschafft und die Beitragspflicht auf „Rundfunkverweigerer“ sowie Menschen mit Schwerbehinderung (Merkzeichen

RF) ausgeweitet wurde. Im Unternehmensbereich gehören nicht nur personal- und filialintensive Betriebe zu den Verlierern der Finanzierungsreform, sondern auch Betriebe, auf die relativ viele Kraftfahrzeuge zugelassen sind. Das erste betrieblich genutzte Kraftfahrzeug ist beitragsfrei; für jedes zusätzliche müssen nun aber 5,99 statt 5,76 Euro pro Monat entrichtet werden. Demzufolge stellt der Rundfunkbeitrag eine Betriebsstätte gegenüber dem alten Modell schlechter, wenn sie über mindestens 27 Kraftfahrzeuge verfügt.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich aber nicht nur die Rundfunkabgaben erhöht, sondern auch die Kompetenzen der öffentlich-rechtlichen Rundfunklandschaft ausgeweitet: In der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) sind derzeit neun Landesrundfunkanstalten zusammengeschlossen.⁵ Daneben gibt es die Deutsche Welle (DW), die als Anstalt des Bundesrechts zwar Mitglied der ARD ist, sich aber ausschließlich aus Steuermitteln des Bundes finanziert.

Zum Fernsehangebot der ARD gehören das Gemeinschaftsprogramm Das Erste, die regionalen Fernsehangebote der Landesrundfunkanstalten („Dritte“), die gemeinsam mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) angebotenen Fernsehprogramme ARTE, PHOENIX, KiKa und 3sat sowie die Digitalkanäle tagesschau24, Einsfestival und Einsplus. Zum Hörfunkangebot zählen die drei gemeinsam mit dem ZDF getragenen bundesweiten Radioprogramme Deutschlandfunk, Deutschlandradio und Deutschlandradio Kultur. Hinzu kommen über 60 regionale und lokale Hörfunkprogramme. Zudem verfügt die ARD über ein umfangreiches Online-Angebot. Mit einem Etat von 6,3 Milliarden Euro und weit über 21 000 Planstellen ist die ARD heute das größte öffentlich-rechtliche Medienunternehmen der Welt.

Wie die ARD ist auch das ZDF eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft. Zum Programmangebot des ZDF gehören neben dem Hauptprogramm die Digitalprogramme ZDFkultur, ZDFneo und ZDFinfo sowie die in Zusammenarbeit mit den anderen Rundfunk-beziehungsweise Fernsehanstalten angebotenen Ge-

2 Vgl. Michael Hanfeld, Rundfunkbeitrag. Köln zahlt nicht mehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. Januar 2013; und Aufstand der Kommunen. ARD und ZDF droht breiter GEZ-Boycott, in: Handelsblatt, 30. Januar 2013.

3 Vgl. Hans-Peter Siebenhaar, Die Fernseh-AG, in: Handelsblatt, 25./26./27. Januar 2013, Seite 54; und Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), Pressemitteilung vom 8. Januar 2013.

4 Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 18. KEF-Bericht, Mainz 2011, Seiten 165–173.

5 Dazu gehören der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR), der Norddeutsche Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), der Saarländische Rundfunk (SR), der Südwestrundfunk (SWR) und der Westdeutsche Rundfunk (WDR).

meinschaftsprogramme. Im Jahr 2012 verfügte das ZDF über einen Etat von zwei Milliarden Euro und hatte über 3 600 Planstellen. Damit ist das ZDF längst nicht so groß wie die ARD, zählt aber dennoch zu den größten Fernsehunternehmen Europas.

Mittlerweile bedienen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter nicht nur den Nachrichten- und Informationsbereich, sondern sind auch in Sparten aktiv, die Steckenpferd der privaten Konkurrenz waren: Sportberichterstattung, Tiersendungen, Koch-Shows, Quizformate oder „Soaps“ werden angeboten. Der „Konvergenzthese“ entsprechend haben sich die Programmangebote der Öffentlich-rechtlichen und der Privaten immer mehr angeglichen. So war zum Beispiel bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen zu beobachten, dass politische Magazine und Informationssendungen von der Hauptsendezeit in den späten Abend verschoben wurden, um Platz für Unterhaltungssendungen zu schaffen. Gleichermaßen waren die Qualitätsstandards der Öffentlich-Rechtlichen aber auch eine Art Maßstab für die Privaten und wirkten sich auf deren Informationsangebote aus. Daher könnte die Frage aufgeworfen werden, inwiefern ein mit einer staatlichen Einnahmegarantie ausgestatteter Hörfunk- und Fernsehbereich noch gerechtfertigt ist.

Verfassungsrechtlicher Sonderbereich

Die Organisation des dualen Rundfunksystems – also das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk – ist in Deutschland maßgeblich durch die Vorgaben des Grundgesetzes und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Grundlage für die mittlerweile 14 Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts ist die in Artikel 5 Grundgesetz garantierte Rundfunkfreiheit. Da der Markt nicht in der Lage sei, die gebotene Vielfalt an Themen und Meinungen abzubilden, wurde durch den Gesetzgeber ein duales Rundfunksystem geschaffen, innerhalb dessen die öffentlich-rechtlichen Anbieter besonderen Schutz genießen. Dafür müssen sie den Grundversorgungsauftrag erfüllen.

Der Grundversorgungsbegriff wurde allerdings weder im Grundgesetz noch im einfachen Recht genau definiert. Im fünften Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1987 („Baden-Württemberg-Beschluss“) steht lediglich, dass Grundversorgung nicht mit einer Minimal-

versorgung gleichzusetzen sei und der Rundfunkbegriff „dynamisch“ und „entwicklungsoffen“ aufgefasst werden müsse. Damit eröffnet das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern die Möglichkeit, neue Kommunikationsdienste anzubieten. Von diesem Recht machen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten großzügig Gebrauch, was sich vor allem im Bereich der Digital- und Online-Aktivitäten zeigt. Da der Grundversorgungsbegriff in der juristischen Diskussion umstritten und ein weitgehend unbestimmter Rechtsbegriff ist, fehlt der grundlegende Maßstab, um die Kompetenzen und Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter juristisch bewerten und abgrenzen zu können. Infolgedessen ist einer grenzenlosen Expansion des öffentlich-rechtlichen Programmangebots Tür und Tor geöffnet.⁶

Der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag wird neben dem Grundversorgungsauftrag durch den „klassischen Rundfunkauftrag“ bestimmt. Dem klassischen Rundfunkauftrag folgend gehören neben Informations-, Bildungs- und Kulturprogrammen auch Unterhaltungs- und Sportformate zum schützenswerten Bereich, da alle gesellschaftlich relevanten Themen und Meinungen nach außen transportiert werden müssten. Während dem Bildungs-, Kultur- und Informationsangebot durchaus eine für die politische Meinungs- und Willensbildung charakteristische Rolle beigemessen werden könnte, dürfte das Unterhaltungsangebot des verfassungsrechtlich geschützten Bereichs auf Akzeptanzprobleme stoßen, weil gerade hier mittlerweile viele private Anbieter aktiv sind.⁷

Aus seinen Ausführungen zum Grundversorgungsauftrag leitete das Bundesverfassungsgericht auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. In seinem sechsten Rundfunkurteil aus dem Jahr 1991 („WDR-Urteil“) stellte das Gericht fest, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, die Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkleistungen zu gewährleisten. Dazu müssten die erforderlichen Ressourcen technischer, personeller, finanzieller und organisatorischer Art be-

⁶ Vgl. Christoph Gröpl, GEZetert, GEZankt, GEZwungen – Rundfunkfinanzierung zwischen Anstaltsautonomie und politischer Einflussnahme, Saarbrücken 2004, Seiten 9 ff.

⁷ Vgl. Maximilian Flügge, Spannungsfeld Auftrag – Konvergenz: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, Schriften zur Medienwissenschaft, Band 2, Berlin 2009, Seiten 25–32; Hans F. Schäfer, Neue Betätigungsfelder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Entwicklung und rechtliche Bewertung, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht und Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Band 91, München 2004, Seiten 22 f.

reitgestellt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse darüber hinaus in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert sein. Daher dürfe die Bestands- und Entwicklungsgarantie nicht nur für die damals vorherrschende terrestrische Übertragung gelten, sondern müsse auch zukünftige Übertragungsformen, Inhalte und Publikumsinteressen umfassen. Die Defizite und Rechtslücken bei der Auslegung des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrags gelten spiegelbildlich hinsichtlich des Umfangs der zu gewährleistenden Bestands- und Entwicklungsgarantie.⁸

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Jahr 1986 in seinem vierten Rundfunkurteil („Niedersachsen-Urteil“) eine Finanzierungsgarantie zugesprochen. So müsse der Gesetzgeber die zur Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags erforderlichen Mittel sicherstellen. Im siebenten Rundfunkurteil aus dem Jahr 1992 („Hessen-3-Beschluss“) unterstrich das Bundesverfassungsgericht, dass sich der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht nach den Programmen richtet, die der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dienlich und zu ihrer Wahrung erforderlich sind. Da sich das Gericht bislang aber nur allgemein zum Rundfunkauftrag der Öffentlich-Rechtlichen geäußert hat, fehlt ein juristischer Maßstab, um die Höhe und Angemessenheit der im Rahmen einer staatlichen Einnahmegarantie zur Verfügung gestellten Mittel bewerten zu können.⁹

Die Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts waren und sind im Wesentlichen durch zwei Annahmen geprägt: die knappe Anzahl der Übertragungswege, wodurch sich der finanzielle Aufwand zur Erbringung von Rundfunkleistungen entsprechend erhöhte, und die „vielfaltsverengende Wirkung“ eines überwiegend werbefinanzierten Programmangebots.¹⁰ Während sich die erste Annahme aufgrund der Zunahme der Übertragungswege und -techniken (Kabel, Satellit, Terrestrik oder Internet) sowie des Markteintritts privater Rundfunkanbieter überholt hat, scheint die Problematik der Werbefinanzierung Bestand zu haben. Nach Ansicht des Gerichts könnten die im Privatrundfunk zu konstatierenden „finanzierungsbedingten ‚Defizite‘ an thematischer Vielfalt nur hin-

genommen werden, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk voll funktionstüchtig bleibt“.¹¹

Staatlicher Handlungsbedarf aufgrund von Marktversagen?

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre das öffentlich-rechtliche Angebot zu rechtfertigen, wenn es sich bei Rundfunkleistungen um „öffentliche Güter“ handeln würde. Öffentliche Güter werden durch die Merkmale „Nichttrivialisierung im Konsum“ und „Nichtausschließbarkeit“ charakterisiert. Tatsächlich hat der Rundfunkkonsum einer Person keinerlei negative Auswirkungen auf Menge und Qualität des gleichzeitigen Rundfunkkonsums einer anderen Person. Das Zutreffen des zweiten Merkmals muss allerdings verneint werden. Rundfunkinteressenten können nicht nur rechtlich ausgeschlossen werden, indem sie kein Nutzungsrecht zum Konsum öffentlich-rechtlicher Rundfunkleistungen erwerben, sondern auch technisch.

Früher wurden Rundfunk- und Fernsehprogramme ausschließlich analog ausgestrahlt. Demzufolge bestand keine zufriedenstellende Lösung, Programminhalte zu verschlüsseln und Empfänger vom Rundfunkkonsum auszuschließen. Infolge der digitalen Signalübertragung ist es mittlerweile aber möglich, nicht zahlungsbereite Empfänger via Verschlüsselung vom Rundfunkkonsum auszuschließen. Daher stellen Rundfunksendungen keine öffentlichen, sondern private Güter dar. Die Regulierung des Rundfunkbereichs kann also nicht mit dem Vorhandensein öffentlicher Güter und dementsprechend der Attestierung eines Marktversagens begründet werden.¹²

Eine Legitimation für staatliche Eingriffe ließe sich auch aus dem Vorhandensein „externer Effekte“ ableiten. Externe Effekte entstehen, wenn mit der Produktion oder dem Konsum eines Gutes Vor- oder Nachteile für Dritte verbunden sind, die im Rahmen der Tauschbeziehung auf dem Markt nicht berücksichtigt werden. Häufig wird angenommen, dass mit dem Konsum von Rundfunkleistungen positive externe Effekte verbunden sind, weil sie den Konsumenten in die Lage verset-

⁸ Vgl. Hans F. Schäfer, a. a. O., Seiten 22 f.; und Maximilian Flügge, a. a. O., Seiten 31 f.

⁹ Vgl. Hans F. Schäfer, a. a. O., Seite 24.

¹⁰ Siehe ebenda, Seiten 18 ff.

¹¹ Norbert Eickhof/Henning Never, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam, Nr. 35, 2000, Seite 6.

¹² Vgl. Manfred Kops, Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft Nr. 20, Köln 1998, Seite 1; Norbert Eickhof/Henning Never, a. a. O., Seiten 4–8.

zen, „am demokratischen Gemeinwesen als politisch informierte und soziokulturell gebildete Individuen ... verantwortungsvoll teilzunehmen“.¹³ Daher würde der Gesellschaft ein Zusatznutzen entstehen, der über den individuellen Einzelnutzen des Rundfunkkonsums hinausgeht.

Kritisch ist anzumerken, dass bei nahezu jeder Markttransaktion externe Effekte auftreten und der vermeintliche soziale Zusatznutzen beim Rundfunkkonsum kaum operationalisierbar sein dürfte. Dass ohne die Öffentlich-Rechtlichen „Uninformiertheit“ droht, ist angesichts der Vielfalt der bestehenden Informationsangebote, wie zum Beispiel auf dem Zeitschriften- und Zeitungsmarkt sowie im Online-Bereich, kaum anzunehmen. Außerdem muss das Angebot nicht zwingend durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten erbracht werden, da andere Alternativen, wie zum Beispiel ein Ausschreibungswettbewerb, denkbar wären.¹⁴

Bei der Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Sonderbereichs wird häufig auch auf den „meritorischen“ Charakter bestimmter Rundfunkinhalte verwiesen. Da die Produktion und der Konsum bestimmter Güter gesellschaftlich gewünscht seien, die Wünsche des Einzelnen aber nicht immer mit den gesellschaftlichen übereinstimmen, müsse der Staat ein zusätzliches Angebot bereitstellen. Anders ausgedrückt: Das kommerzielle Angebot an Rundfunkleistungen könne nicht gewährleisten, dass das Programmangebot den quantitativen und qualitativen Maßstäben entspricht, die aus Sicht der staatlichen Entscheidungsträger als optimal erachtet werden.

Dem muss entgegengehalten werden, dass sich die Programminhalte der öffentlich-rechtlichen und der privaten Rundfunkanbieter zunehmend ähneln.¹⁵ Darüber hinaus besteht aufseiten der staatlichen Entscheidungsträger ein Informationsdefizit, denn sie wissen nicht, ob die Nachfrage nach einer bestimmten Sendung oder einem bestimmten Programm ohne die staatliche Intervention tatsächlich zu niedrig wäre. Ebenso subjektiv dürfte die Einschätzung sein, welcher Rundfunkkonsum qualitativ und quantitativ als optimal einzu-

schätzen ist. Demzufolge setzt die Förderung meritorischer Güter Wissen voraus, das der Staat nicht hat. Selbst wenn ein bestimmtes Engagement für förderungswürdig erachtet wird, bliebe die Frage, warum der Staat etwa seine Förderungsaktivitäten nicht auf die Programminhalte begrenzt.¹⁶

Gelegentlich wird die Regulierung des Rundfunkbereichs auch mit asymmetrischen Informationen zwischen Anbietern und Nachfragern begründet. So könne der durchschnittlich informierte Konsument die Qualität und den Nutzen eines bestimmten Gutes kaum vollständig bewerten. Als Beispiel wird häufig die Qualität einer Nachrichtensendung angeführt. Ob die Sendung objektiv, vollständig, wahrheitsgetreu und aktuell ist, könne vom durchschnittlich informierten Empfänger nicht umfassend bewertet werden; bei derartigen Rundfunkleistungen handele es sich also um Vertrauensgüter. Wenn das Vertrauen fehle, kann es – gemäß dem *Akerlof'schen* „Markt für Zitronen“¹⁷ – zu einer Art Negativauslese kommen. Das heißt: Hochwertige Programminhalte werden nicht in kostendeckendem Umfang nachgefragt und infolgedessen auch nicht angeboten. Dies rechtfertige eine Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungs-garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs.

Auch diese Argumentation erscheint wenig haltbar. Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass sich der Konkurrenzdruck der etablierten Rundfunkveranstalter positiv auf die Qualität des Programmangebots auswirkt und zur Herausbildung spezialisierter Informationsmärkte führt. So ist im Bereich der Printmedien erkennbar, dass qualitativ hochwertige Zeitungen und Zeitschriften auch unter wettbewerblichen Strukturen angeboten und nachgefragt werden. Im Rundfunkbereich würde dieser Konkurrenzdruck durch die Entwicklung und Nutzung neuer Übertragungswege zusätzlich verstärkt werden. Zum anderen können Informationsdefizite auf der Nachfrageseite bereits vor dem Rundfunkkonsum verringert werden, indem Informationszeitschriften kritisch über den Inhalt bestimmter Rundfunksendungen berichten. Sowohl im Hörfunk- als auch im Fernsichtbereich gibt es eine Vielzahl derartiger Informationslektüre. Letztlich bleibt anzumerken, dass Rundfunkleistungen häufig wiederholt konsu-

13 Ebenda, Seite 9.

14 Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, 11. Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/1995, Bundestags-Drucksache 13/5309, Bonn 1996, Seite 376.

15 Vgl. Norbert Eickhof/Henning Never, a. a. O., Seite 10; Maximilian Flügge, a. a. O., Seiten 42 ff.; Monopolkommission, Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, 16. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestags-Drucksache 16/2460, Bonn 2006, Seiten 337 ff.

16 Vgl. ebenda, Seite 354; Norbert Eickhof/Henning Never, a. a. O., Seiten 9 ff.

17 Vgl. George A. Akerlof, Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: The Quarterly Journal of Economics, 84 (3), 1970, Seiten 488–500.

miert werden. Infolgedessen dürften die Informationsdefizite auf der Nachfrageseite sinken, was den Konsumenten gegebenenfalls dazu veranlasst, qualitativ hochwertigere Rundfunksendungen zu konsumieren. Informationsasymmetrien können also ebenfalls nicht als Begründung für staatliche Intervention im Rundfunkbereich herangezogen werden.¹⁸

Privatisierung und Werbefinanzierung

Im Ergebnis liegen auf dem deutschen Rundfunkmarkt keine Marktversagenstatbestände vor, die eine umfassende staatliche Intervention und die Etablierung eines zwangsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkbereichs rechtfertigen können. Insofern erscheint die durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochene Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt.¹⁹ Demzufolge scheint auch eine Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht die geeignete Finanzierungsalternative zu sein. Vielmehr ist sie Ausfluss medienpolitischer Erwägungen, um die publizistische Vielfalt zu sichern.

Da die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weitestgehend erfolgsunabhängig ist, hat der Bürger über seine Nachfrage keinerlei Einfluss auf das Programmangebot. Dies hieße im Extremfall, dass die Zwangsabgabe auch geleistet werden muss, wenn die individuelle Zahlungsbereitschaft für das öffentlich-rechtliche Programmangebot gleich null ist. Rein ökonomisch spräche daher vieles für eine Privatisierung des Rundfunkmarkts. Eine Rundfunkfinanzierung via Bezahlfernsehen, etwa Pay-TV oder Pay-per-View, würde dabei am ehesten marktwirtschaftlichen Prinzipien entsprechen. So würde sich das Rundfunkangebot direkt nach den Preisen, die die Konsumenten zu zahlen bereit sind, richten. Anzunehmen ist, dass sich auf dem Rundfunkmarkt sowohl hochpreisige als auch kostengünstige Rundfunkangebote etablieren würden. Wichtigste Voraussetzung für Angebotsvielfalt ist eine funktionierende Marktmacht- und Konzentrationskontrolle durch weisungsunab-

hängige Behörden und ein unparteiliches Sachverständigen-gremium.

Im Unterschied zum gebührenfinanzierten Rundfunk erfolgt die Angebotssteuerung beim Bezahlrundfunk nicht über medienpolitische Vorgaben, sondern über die sich aus den Präferenzen der Rundfunkkonsumenten abgeleitete Zahlungsbereitschaft. Demzufolge können auf dem Markt für Bezahlfernsehen nicht nur (preisgünstige) massenattraktive, sondern auch (teurere) Nischenprogramme angeboten werden. Wichtigste Voraussetzung für derartige Bezahlfernsehangebote ist eine Ausschließbarkeit der Nachfrage, was heute über diverse Verschlüsselungstechniken ohne Weiteres möglich sein dürfte.²⁰

Neben dem Bezahlfernsehen ist die Werbefinanzierung eine weitere mögliche Finanzierungsquelle. Der Vorwurf, ein überwiegend werbefinanziertes Rundfunksystem würde per se zu einem am Massengeschmack orientierten Programmangebot führen, kann dadurch entkräftet werden, dass die Werbekunden auch an kleineren und heterogenen Zielgruppen orientiert sein dürften. Unter der Prämisse, dass die Rundfunksender versuchen werden, ihr Programmangebot an den für die Werbewirtschaft interessanten Zielgruppen auszurichten, ist es im Umkehrschluss sogar möglich, dass massenattraktive Formate und publizistische Angebote aus dem Rundfunkprogramm ganz wegfallen.

Die durch die Werbekunden vorangetriebene Segmentierung könnte also auch zu stärkerer Differenzierung des Programmangebots führen, was sich am Erfolg diverser Spartenprogramme wie N24 oder n-tv bereits beobachten lässt. Da die Programmfinanzierung beim Bezahlfernsehen aber nicht indirekt über Werbeeinnahmen nach Maßgabe von Zuschauer-aufmerksamkeit erfolgt, sondern eine direkte marktliche Austauschbeziehung zwischen den Rundfunkkonsumenten und den Anbietern von Rundfunkleistungen stattfindet, kann ein an den Präferenzen ausgerichtetes Programmangebot am ehesten über Bezahlfernsehangebote erzielt werden.²¹

¹⁸ Siehe zum Beispiel WAZ Zeitschriften Marketing, Der Markt für Programmzeitschriften in Deutschland, Ismaning 2010; Norbert Eickhof/Henning Never, a. a. O., Seiten 11 ff.; Hanno Beck/Andrea Beyer, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, 2013, Seite 176.

¹⁹ Vgl. Norbert Eickhof/Henning Never, a. a. O., Seite 15.

²⁰ Vgl. ebenda, Seiten 16–22.

²¹ Vgl. ebenda, Seiten 17–27.

Nötiger Paradigmenwechsel beim Bundesverfassungsgericht

Obgleich die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse gegen einen verfassungsrechtlich geschützten und mit einer staatlichen Einnahmegarantie ausgestatteten Sonderbereich sprechen, darf die Problemanalyse nicht an den verfassungsrechtlichen Vorgaben vorbeilaufen. Daher sollte der Funktionsauftrag, der den öffentlichen Rundfunkanstalten übertragen wurde, schnellstmöglich und unter Berücksichtigung der sich ändernden Rahmenbedingungen rechtlich überarbeitet und präzisiert werden. Die technischen und wettbewerblichen Gegebenheiten auf dem Rundfunkmarkt haben sich derart geändert, dass der in den 1980er Jahren konstatierte Funktionsauftrag überholt sein dürfte.

Die Schwierigkeiten einer Konkretisierung beziehungsweise Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags liegen gegenwärtig darin begründet, dass das Bundesverfassungsge-

richt den Öffentlich-Rechtlichen im siebenten Rundfunkurteil („Hessen-3-Beschluss“) eine „Programmautonomie“ zugesprochen hat. Eine genaue Definition und Eingrenzung des Programmangebots würde dem Prinzip der Programmautonomie zuwiderlaufen. Daher hätte eine einfachgesetzliche Definition des Funktionsauftrags zum Beispiel lediglich eine empfehlende Wirkung und könnte als eine Art Leitfaden dienen.

Staatsvertragliche und einfachgesetzliche Regelungen sind daher so lange kein geeignetes Mittel, die Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzugrenzen, bis ein Paradigmenwechsel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt.²² Die derzeit beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz und dem Bundesverfassungsgerichtshof anhängigen Klagen gegen die jüngste Finanzierungsreform wären eine gute Gelegenheit, um den öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag zu konkretisieren. ■

²² Vgl. Hans F. Schäfer, a. a. O., Seiten 106 ff.

Managergehälter und Banker-Boni: Ein Aufgabenfeld der Ordnungspolitik

Dr. Christian Hecker

Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik (dnwe), Hamburg

Die Diskussion über zu hohe Managergehälter und Boni-Zahlungen kann nicht als reine Neiddebatte abgetan werden. In zahlreichen Fällen sind diese Zahlungen Ausdruck tief greifender ordnungspolitischer Fehlsteuerungen.

Die Gehälter von Spitzenmanagern sind seit etlichen Jahren Gegenstand heftiger öffentlicher Kritik. Hintergrund ist eine seit Mitte der 1990er Jahre immer deutlicher zutage tretende Abkoppelung der Vorstandsvergütungen von den durchschnittlichen Mitarbeitergehältern der jeweiligen Unternehmen.¹ Während das Verhältnis der Managervergütungen zu den durchschnittlichen Gehältern in Deutschland lange Zeit in der Größenordnung zwischen 20 zu 1 und 30 zu 1 gelegen hatte, stiegen um die Jahrtausendwende die Vorstandsgehälter sprunghaft an, in manchen Unternehmen bis zum Verhältnis 300 zu 1. In Anbetracht dieser Größenordnung setzte Kritik aus nahezu allen politischen Richtungen und gesellschaftlichen Gruppen ein, der sich auch Bundeskanzlerin *Angela Merkel* anschloss.²

Im Zuge der Finanzmarktkrise erweiterte sich die Vergütungsdebatte um eine zusätzliche Dimension. So kamen immer wieder Fälle ans Licht, bei denen in Banken, die mithilfe von Steuergeldern gerettet beziehungsweise abgewickelt werden mussten, leitenden Mitarbeitern trotz offensichtlichen Versagens Millionenbeträge an Abfindungen oder bereits zugesagten Boni gezahlt wurden.³ Vor allem im Investmentbanking spielen variable Vergütungen in Form von Boni, deren Höhe vom individuellen geschäftlichen Erfolg abhängt, eine erhebliche Rolle. Auf diese Weise konnten Investmentbanker unterhalb der Führungsebene zum Teil höhere Gesamtvergütungen erzielen als die Vorstände. Als besonders kritisch erwies sich dabei, dass bei der Bemessung der Boni im Regelfall

ein kurzfristiger Zeithorizont zugrunde gelegt wurde, sodass langfristige Risiken ausgeblendet wurden. Zu öffentlicher Empörung führte vor allem, dass Entscheidungsträger, die für Verluste von Banken verantwortlich waren, aufgrund ihrer zuvor erzielten Boni persönlich finanziell ausgesorgt hatten.⁴

Marktversagen bei Spitzengehältern?

Unbestreitbar ist, dass man mit seltenen Talenten am Markt hohe Vergütungen erzielen kann; dies gilt für Manager und erfolgreiche Banker ebenso wie für Fußballstars oder Spitzenmusiker. Diese Tatsache ist so lange nicht zu beanstanden, wie sie auf offenen und transparenten Marktmechanismen beruht und die Begünstigten von den Nutznießern ihrer Leistungen aus freien Stücken honoriert werden. Sozialpolitisch begründete Warnungen vor einem Auseinanderdriften der Einkommensverteilung sind hier fehl am Platz, da verteilungspolitische Zielsetzungen in der Sozialen Marktwirtschaft durch die dafür vorgesehenen Institutionen – in erster Linie durch das Steuer- und Sozialsystem – zu verwirklichen sind. Vor einer Einbringung verteilungspolitischer Gesichtspunkte in die Diskussion über Marktergebnisse kann aus ordnungspolitischer Sicht nur gewarnt werden.

Anders verhält es sich jedoch, wenn die kritisierten Gehaltsrelationen Ausdruck von Marktversagen sind. Gerade bei Gehältern von Topmanagern deutet vieles darauf hin, dass die Gehaltskonstellationen oftmals nicht das Ergebnis von Marktprozessen sind, sondern vielmehr auf deren Umge-

1 Zu den Hintergründen vgl. auch Christian Hecker, Lohn- und Preisgerechtigkeit. Historische Rückblicke und aktuelle Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung der christlichen Soziallehren, Hamburg 2008, Seiten 430–457.

2 Vgl. Michael Inacker, Die Gerechtigkeitsfrage, in: Handelsblatt, 22. März 2013, Seite 48.

3 Vgl. beispielsweise Bernd Wittkowski, Immer wieder die Boni-Banker, in: Börsenzeitung, 20. Oktober 2010, Seite 8.

4 Vgl. beispielsweise die Studie von Lucian A. Bebchuk/Alma Cohen/Holger Spamann, The Wages of Failure: Executive Compensation at Bear Stearns and Lehman 2000–2008, in: Yale Journal on Regulation, Volume 27, 2010, Seiten 257–282.

hung beruhen.⁵ So zeigt bereits die gängige Praxis bei der Besetzung von Spitzenpositionen, dass hierbei vom Idealbild offener und transparenter Märkte deutlich abgewichen wird. Managementpositionen werden im Normalfall nicht offen ausgeschrieben, sondern nach diskreten Sondierungen durch den Aufsichtsrat besetzt. Dies hat zur Folge, dass sich bei Gehaltsverhandlungen im Vorstandsbereich zumeist Manager oder ehemalige Manager gegenüber sitzen, von denen niemand Interesse daran hat, ein niedriges Gehalt durchzusetzen.⁶ Gerade bei verbundenen Unternehmen sind in zahlreichen Fällen Verflechtungen zwischen Vorstands- und Aufsichtsratsposten festzustellen, die einem gegenseitigen Hochschaukeln der Bezüge Vorschub leisten können.⁷ Somit handelt es sich hier um eine Verhandlungssituation, in der die für Marktprozesse charakteristische Frage, ob die entsprechende Leistung auch billiger bezogen werden könnte, gar nicht relevant wird.

Hinzu kommt, dass sich die Gehälter der Führungskräfte im Regelfall nur minimal auf die Ertragslage der Unternehmen auswirken, sodass aus Sicht des Aufsichtsrates nur geringe Anreize bestehen, an dieser Stelle hart zu verhandeln. Auch für Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat erscheint es rational, sich der Festsetzung überhöhter Gehälter nicht zu widersetzen, um es sich mit ihren Partnern für künftige Tarifverhandlungen nicht zu verderben.⁸ Aus theoretischer Sicht lässt sich diese Problematik als Prinzipal-Agenten-Konflikt beschreiben, der dazu führt, dass seitens der Agenten, das heißt des Aufsichtsrates, Verträge zum Nachteil der Prinzipale, das heißt der Eigentümer beziehungsweise Aktionäre, geschlossen werden.

Ein Indiz für die praktische Relevanz dieser Problematik ist die Beobachtung, dass in Unternehmen, in denen ein privater Eigentümer beherrschenden Einfluss hat, oftmals bei gleichem Unternehmenserfolg deutlich niedrigere Vorstandsbezüge gezahlt wurden.⁹ Dies deutet darauf hin, dass in anderen Unternehmen vielfach nicht das preisgünstigste Angebot gewählt wurde, wie es für offene Marktprozesse typisch wäre. Auch öko-

nometrische Untersuchungen zur Erklärung der Höhe von Managergehältern sind vielfach zu dem Ergebnis gelangt, dass ein Bezug zum Unternehmenserfolg, der gegebenenfalls als Schätzwert für die Leistung des Managements herangezogen werden könnte, nicht feststellbar war. Stattdessen ließen sich vor allem Korrelationen mit der Unternehmensstruktur, das heißt unter anderem der Anzahl von Vorstands- und Aufsichtsratsposten, nachweisen.¹⁰

Für Marktversagen spricht auch die Tatsache, dass Vergütungssysteme häufig einseitig zum Vorteil der Organmitglieder gestaltet wurden. So beruhen besonders auffällige Steigerungen der Bezüge zumeist auf variablen Gehaltskomponenten wie Aktienoptionen, die so konstruiert waren, dass die Betroffenen von positiven Gewinn- beziehungsweise Kursentwicklungen profitieren konnten, ohne dass ihnen im Fall von Verlusten Einbußen gedroht hätten. Beispielsweise wurden Schwellenwerte, ab denen die Ausübung von Optionen zu Gewinnen führte, teilweise sehr niedrig angesetzt oder sogar im Nachhinein korrigiert, sodass den Begünstigten ein deutlicher Bonus von Anfang an nahezu sicher war.¹¹ Die Folge war, dass kurzfristige gewinnabhängige Gehaltshebel entstanden, die jedoch zumeist nur in eine Richtung wirkten.

Leistungswettbewerb im Finanzsektor?

Im Gegensatz zum Markt für Spitzenmanager erscheint der Arbeitsmarkt für Investmentbanker insgesamt als offener Marktprozess mit internationalem Wettbewerb. Gerade die Finanzmärkte sind inzwischen in hohem Maße globalisiert, sodass besondere Talente im Investmentbanking weltweit zur Geltung gebracht werden können. Hinzu kommt, dass Großbanken an allen Finanzplätzen der Welt aktiv und häufige Personalfluktuationen in diesem Bereich die Regel sind. Daher liegt es nahe, die im Finanzsektor gezahlten Gehälter als Ergebnisse von Marktprozessen anzuerkennen. Allerdings bedeutet diese Anerkennung nicht, dass hier aus ordnungspolitischer Sicht keine Bedenken vorliegen. Vielmehr ist im nächsten Schritt zu fragen, ob durch die vorliegende Art des Wettbewerbs Vorteile für die Verbraucher geschaf-

5 Vgl. zum Folgenden Christian Hecker, a. a. O., Seiten 438–441.

6 Vgl. Ute Göggelmann/Alexander Mayerhöfer/Christian Schlesinger, Fehler im System, in: Capital, Heft 17, 2004, Seiten 58–61.

7 Vgl. Lucian A. Bebchuk/Jesse M. Fried, Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Compensation, Cambridge, MA, 2004.

8 Vgl. Stephan Lorz, Beißhemmung bei Managergehältern, in: Börsezeitung, 20. März 2013, Seite 7.

9 Vgl. Michael Adams, Aktienoptionspläne und Vorstandsvergütungen, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP), Heft 23, 2002, Seiten 1325–1344.

10 Vgl. beispielsweise für Deutschland Jochen Zimmermann, Sind Managergehälter wirklich zu hoch?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 84, 2004, Seiten 350–354, sowie für die USA Lucian A. Bebchuk/Martijn Cremersand/Urs Peyer, The CEO Pay Slice, in: Journal of Financial Economics, Volume 102, 2011, Seiten 199–221.

11 Vgl. beispielsweise Siegfried Utzig, Corporate Governance, Shareholder Value und Aktienoptionen – die Lehren aus Enron, Worldcom und Co., in: Die Bank, Heft 9, 2002, Seiten 594–597.

fen werden. Diese Frage entspricht der Unterscheidung zwischen Leistungswettbewerb und Nicht-Leistungswettbewerb, wie sie vor allem für die Denktradition des Ordoliberalismus charakteristisch ist.¹²

Zweifel an der Behauptung, dass es sich bei der Festlegung der Boni für Banker und andere Finanzmarktakteure um Leistungswettbewerb im Sinne ordoliberaler Vorstellungen handelt, entstehen bereits aufgrund des bei der Boni-Bemessung zugrunde gelegten kurzen Zeithorizonts sowie der unzureichenden Berücksichtigung von Risiken. Durch diese Praxis war bislang eine Tendenz zum Eingehen überhöhter Risiken unter Inkaufnahme künftiger Krisen geradezu programmiert, wie durch ökonomische Untersuchungen nachgewiesen werden konnte.¹³ Ein weiteres Indiz für das Vorliegen eines Nicht-Leistungswettbewerbs ist die Beobachtung, dass viele der Produktinnovationen im Finanzbereich primär auf der Schaffung von Intransparenz zum Nachteil von Verbrauchern oder Geschäftspartnern beruhen. Beispiele dafür sind Geschäftspraktiken wie die undurchsichtige Bündelung von Risiken durch Verbriefungstransaktionen oder die Täuschung von Kunden über den Risikogehalt von Produkten, die inzwischen zu unzähligen gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt haben.

Somit lässt sich feststellen, dass die in der Vergangenheit vorherrschenden Boni-Systeme oftmals nicht darauf angelegt waren, im Finanzsektor Vorteile für die Kunden zu schaffen. Vielmehr verstärkten diese Vergütungssysteme die Tendenzen zur Entstehung von Finanzmarktblasen, wobei die vorübergehenden positiven Nebenwirkungen der Blasenbildungen durch die negativen Folgen späterer Krisen für die Realwirtschaft bei Weitem überkompensiert wurden.

Kurzfristorientierung statt verantwortlicher Wirtschaftskultur

Sowohl die kurzfristig orientierte Sichtweise im Finanzsektor als auch die Bedeutung der Aktien-

kursentwicklung für die variable Vergütung des Managements – insbesondere durch den Einsatz von Aktienoptionen – sind Ausdruck eines weiteren Problems: einer zunehmenden Kurzfristorientierung bei ökonomischen Entscheidungen. Dies spiegelt sich auch im Verhalten von Anlegern wider. So ging die Haltedauer von Aktien im weltweiten Durchschnitt von etwa zehn Jahren im Jahr 1980 auf nur noch drei Monate im Jahr 2008 zurück.¹⁴ Dementsprechend spielen bei der Bewertung von Unternehmen durch Analysten inzwischen die Quartalsberichte die wichtigste Rolle, während langfristige Strategien und Entwicklungspotenziale kaum berücksichtigt werden.

Vor einer derartigen Entwicklung hatte bereits Mitte der 1990er Jahre der damalige Ehrenvorsitzende der Bosch-Gruppe, *Hans Merkle*, gewarnt: „Die Aussicht, den Wert eines Aktienpakets kurzfristig zu steigern, ist zu verführerisch. Sie könnte dazu führen, dass man nicht auf die innere und andauernde Leistungsfähigkeit des Unternehmens hinsteuert, sondern bloß auf schnelle Kursgewinne und damit persönliche Bereicherung.“¹⁵ Die hier zum Ausdruck kommende Besorgnis lässt sich als Resultat der Beobachtung interpretieren, dass ein Grundkonsens der Nachkriegszeit hinsichtlich der Verteilung ökonomischer Zuwächse in Auflösung begriffen war.¹⁶ Fundament dieses Grundkonsenses war das Leitbild eigentümergeführter Unternehmen, bei denen die Vereinnahmung unternehmerischer Gewinne an die Übernahme entsprechender Verantwortung, oftmals in Form persönlicher Haftung, gekoppelt war. Daraus ergab sich neben einer langfristigen Ausrichtung der Unternehmenspolitik eine Begrenzung der Verdienstmöglichkeiten angestellter Manager. In diesem Sinne wies der damalige Vorstandssprecher der Deutschen Bank, *Hermann Josef Abs*, in einem Interview aus dem Jahr 1964 darauf hin, dass er einen stärkeren Einkommenszuwachs bei den unteren Gehaltsgruppen der von ihm geleiteten Bank gegenüber den Bezügen der Vorstände als moralischen Fortschritt ansehe.¹⁷

12 Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern/Tübingen 1952, Seite 247, sowie Franz Böhm, Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung, Berlin 1933, Seiten 250–256.

13 Vgl. unter anderem Alexander Hüttenbrink/Christoph Kaserer/Marc Steffen Rapp, Vorstandsvergütung und geschäftspolitische Risiken bei Banken. Vergütungsanreize und Risikoverhalten in europäischen und US-amerikanischen Banken im Zuge der Finanzmarktkrise, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, Heft 24, 2012, Seiten 1–11.

14 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52590/aktien).

15 Zitiert nach Wolfgang Bernhardt/Peter Witt, Stock Options und Shareholder Value, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB), Heft 67, 1997, Seiten 85–101.

16 Vgl. zu diesem Grundkonsens und seinen Hintergründen Christian Hecker, Soziale Marktwirtschaft und Soziale Gerechtigkeit – Mythos, Anspruch und Wirklichkeit. Die Konzeptionen des Ordoliberalismus und die praktische Wirtschaftspolitik in der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsethischen Leitmotive, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Heft 12, 2011, Seiten 269–294.

17 Vgl. Hans-Hagen Härtel, Managergehälter in der Kritik, in: Wirtschaftsdienst, Heft 84, 2004, Seiten 347–350.

Dieses langfristig orientierte Leitbild hatte nicht nur die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die Wirtschaftskultur anderer Länder nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt.¹⁸ Ein derartiger Grundkonsens lässt sich im Sinne des institutionentheoretischen Ansatzes von *Douglass C. North* als „shared mental model“ interpretieren, das allen Beteiligten Orientierungen bei der Entscheidungsfindung anbietet und so lange für ein stabiles Erwartungsgleichgewicht sorgt, wie die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen bestehen und die meisten Akteure den eingespielten Regeln folgen.¹⁹ Im Fall einer Auflösung der relevanten Rahmenbedingungen kommt es hingegen früher oder später auch zu einer Ablösung derartiger Gleichgewichte, indem sich – zumeist auf evolutionärem Wege²⁰ – neue Regelsysteme herausbilden, denen eine zunehmende Anzahl von Akteuren folgt.

In Anbetracht der Entwicklungen der vergangenen Jahre hat sich selbst *Alfred Rappaport*, ein zentraler Vordenker des „Shareholder-Value-Ansatzes“, inzwischen besorgt über die Dominanz kurzfristiger Zeithorizonte in der Wirtschaft geäußert und die Rückkehr zu langfristig angelegten ökonomischen Entscheidungsfindungen gefordert.²¹ Heute, anderthalb Jahrzehnte später, liest sich die Warnung *Merkles* daher als Ankündigung einer Entwicklung, die in der Finanzmarktkrise ihren bisherigen Höhepunkt gefunden hat.

Neue Regeln für Vorstandsgehälter und Boni mit Schlupflöchern und Fallstricken

Die bislang in die Wege geleiteten Reformmaßnahmen zielten unter anderem auf höhere Anforderungen an die Transparenz hinsichtlich der gezahlten Vergütungen ab. So wurde bereits im Jahr 2002 durch den Deutschen Corporate Governance Kodex festgelegt, dass Unternehmen die Höhe der gezahlten Vorstandsgehälter offenlegen sollten. Diese zunächst nicht verpflichtende Regelung wurde 2005 durch das „Gesetz über die Offenle-

gung der Vorstandsvergütungen“ ergänzt. Hintergrund dieses Regulierungsansatzes war die Erwartung, dass stärkere Transparenz automatisch zu nachvollziehbaren Interessenabwägungen bei Gehaltsverhandlungen führen würde.

Im Jahr 2009 wurde durch das „Gesetz zur Angemessenheit von Vorstandsvergütungen“ festgelegt, dass die Vorstandsvergütungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben und Leistungen des jeweiligen Vorstandsmitglieds sowie zur Lage des Unternehmens stehen und die übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen sollen.²² Zudem wurde vorgeschrieben, dass Vorstandsgehälter vom gesamten Aufsichtsrat und nicht nur von einem Untergremium festzulegen sind. Erkennbare Auswirkungen auf die Höhe der gezahlten Vergütungen hatten diese Reformen jedoch nicht, zumal von Anfang an offensichtlich war, dass ein Verweis auf die übliche Vergütung als Vergleichsmaßstab ein wechselseitiges Hochschaukeln der Bezüge auch in Zukunft nicht verhindern würde.

Aufgrund der eklatanten Probleme, die sich aus der Kurzfristorientierung von Boni-Systemen im Finanzsektor ergeben haben, sind auf diesem Gebiet inzwischen weitere Reformmaßnahmen umgesetzt worden. So wurde auf europäischer Ebene durch eine EU-Richtlinie – Capital Requirements Directive (CRD) III – festgelegt, dass sich die Höhe von Boni-Zahlungen im Finanzsektor künftig am längerfristigen Erfolg zu orientieren hat. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das „Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen“ sowie durch die „Instituts-Vergütungsverordnung“ umgesetzt. Darin wurde festgelegt, dass ein großer Teil der Boni nur zeitverzögert, das heißt mit einer Streckung auf drei bis fünf Jahre, ausbezahlt werden darf und für den Fall späterer Verluste die Möglichkeit einer Einbehaltung dieser Zahlungen vorgesehen werden muss.²³ Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Entscheidungsträger in Banken die mit ihren Geschäften verbundenen mittel- und langfristigen Risiken im Blick behalten.

Die bislang umgesetzten Reformansätze, insbesondere zur Regulierung der Boni-Systeme im Finanz-

18 So waren auch Investmentbanken an der Wall Street lange Zeit als Partnerschaften mit persönlicher Haftung organisiert, vgl. Henry Kaufman, *On Money and Markets. A Wall Street Memoir*, New York et al. 2000, Seiten 85–98.

19 Vgl. Arthur T. Denzau/Douglass C. North, *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in: *Kyklos*, Volume 47, 1994, Seiten 3–31.

20 Überlegungen zur evolutionären Entwicklung von Regelsystemen finden sich bei Viktor J. Vanberg, *Rational choice, preferences over actions, and rule-following behavior*, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik* 6/2007.

21 Vgl. Alfred Rappaport, *Saving Capitalism From Short-Termism. How to Build Long-Term Value and Take Back Our Financial Future*, New York 2011.

22 Vgl. unter anderem Rosemarie Koch/Georg Stadtmann, *Das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 60, 2011, Seiten 212–239.

23 Vgl. zu diesen Regelungen unter anderem Frank-Karl Heuchemer/Verena Kloft, *Neue Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Instituts-Vergütungsverordnung)*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, Heft 64, 2010, Seiten 2241–2248.

sektor, gehen in die richtige Richtung. Allerdings ist abzusehen, dass die am stärksten davon betroffenen Finanzinstitute Mittel und Wege zur Umgehung der neuen Vorschriften finden werden beziehungsweise schon gefunden haben. So ließ sich in vielen Instituten ein erheblicher Anstieg der Grundgehälter als Reaktion auf die Beschränkung der Boni feststellen, sodass die Tätigkeit dort für die Mitarbeiter zum Teil sogar noch lukrativer geworden ist.²⁴ Und wenn man berücksichtigt, dass diesen Personalkosten entsprechende laufende Gewinne gegenüberstehen müssen, um eine Aufrechterhaltung der Verträge zu rechtfertigen, dann ist abzusehen, dass die Anreize zum Eingehen überhöhter Risiken damit keineswegs abgestellt worden sind. Außerdem bestehen unverändert Fehlanreize in der Form, dass bei der Aushandlung von Arbeitsverträgen weiterhin hohe Gewinnmöglichkeiten vereinbart werden können, während im Krisenfall maximal eine teilweise Einbehaltung variabler Gehaltsbestandteile droht. Hierbei sind also Verdienstchancen und Verlustrisiken nach wie vor höchst asymmetrisch verteilt.

Vor dem Hintergrund dieser offensichtlichen regulatorischen Unzulänglichkeiten wird bereits über weitere Maßnahmen zur Regulierung von Gehaltsstrukturen nachgedacht. So wird das Reformpaket zur Umsetzung der vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht erlassenen Vorschriften (Basel III) auf europäischer Ebene, das sogenannte CRD-IV-Paket, eine Begrenzung der Boni auf die Höhe des Fixgehalts oder – im Fall eines entsprechenden Beschlusses der Hauptversammlung – maximal das Doppelte des Fixums enthalten. Auch hierdurch kann jedoch für die Zukunft kaum ausgeschlossen werden, dass Banken auf diese Beschränkung vor allem mit einer erneuten Erhöhung der Fixgehälter reagieren.²⁵

Ein weiterer Reformansatz, der in jüngster Zeit unter anderem in Deutschland und der Schweiz auf die politische Agenda gebracht wurde, ist eine Festlegung der Vorstandsvergütung durch die Aktionäre, das heißt eine Beschlussfassung durch die Hauptversammlung. Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Hauptversammlung angemessen, da überhöhte Gehälter primär zulasten der Unternehmensgewinne und damit der Aktio-

näre gehen. Außerdem wird dadurch die eingangs dargestellte Prinzipal-Agenten-Problematik beseitigt und damit das Risiko eines Vertragsabschlusses zulasten Dritter ausgeschlossen.

Gleichwohl bestehen begründete Zweifel daran, dass mit einer Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die Aktionäre tatsächlich alle dargelegten Anreizprobleme aus der Welt geschafft werden können. Zweifel ergeben sich aus der Tatsache, dass es sich bei der Festlegung der Vorstandsvergütung aus Sicht der Aktionäre zumeist um eine typische „Kleinkostensituation“²⁶ handelt, da die Gehälter der Vorstände im Normalfall den Unternehmensgewinn und damit die finanziellen Interessen der Aktionäre nur marginal beeinflussen. Daher liegt unter ökonomischen Gesichtspunkten kaum ein Anreiz vor, diesen Punkt im Rahmen der Hauptversammlung kritisch zu würdigen.

Anders verhält es sich hinsichtlich der Boni-Strukturen im Finanzsektor und der damit verbundenen Fehlanreize, da diese die wirtschaftliche Lage der Finanzinstitute erheblich beeinflussen können. Allerdings ist gerade an dieser Stelle zu befürchten, dass vor allem die Anreizverzerrungen im Sinne eines zu kurzfristigen Zeithorizonts auch auf der Ebene der Aktionäre bestehen, zumal vor allem institutionelle Anleger oftmals sehr kurzfristig agieren. Und wenn derartige Anleger die Hauptversammlungen dominieren, gibt es wenig Anlass zu erwarten, dass dort langfristige Anreize für eine nachhaltige Unternehmenssteuerung gesetzt werden. Daher dürfte auch eine Einbeziehung der Aktionäre in die Gehaltspolitik nichts an der Grundproblematik der Kurzfristorientierung ändern.

Ordnungspolitik für eine Wirtschaftskultur der Langfristigkeit

An dieser Stelle wird abermals deutlich, dass das Problem überhöhter Gehälter nicht isoliert von ordnungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden sollte. Eine sinnvolle Lösung kann daher nur so aussehen, dass die ordnungspolitischen Fehlsteuerungen beseitigt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass regulatorische Eingriffe, wenn sie überhaupt zweckdienlich sind, lediglich auf einen Wettstreit zwischen Regulierungsmaß-

24 Vgl. Dirk Filbert/Werner Klein, Die Komplexität nimmt zu, in: Die Bank, Heft 8, 2011, Seiten 76–79; Anne Kunz, Die strengeren Bonusregeln verfehlen ihre Wirkung, in: Handelsblatt, 21. März 2011, Seite 32.

25 Vgl. Hans-Joachim Liebers, Bonusobergrenze ungeeignet für Finanzstabilität, in: Börsenzeitung, 16. März 2013, Seite 13.

26 Vgl. dazu Gebhard Kirchgässner, Towards a theory of low-cost decisions, in: European Journal of Political Economy, Volume 8, 1992, Seiten 305–320.

nahmen und Konstruktionen zu deren Umgehung hinauslaufen. Daher stellt sich primär die Herausforderung, zu einer generellen Wirtschaftskultur der Langfristigkeit zurückzufinden. Für einen derartigen Paradigmenwechsel sind grundlegende Veränderungen auf verschiedenen Ebenen erforderlich:

■ Ein wichtiges Element ist die Stärkung der persönlichen Verantwortlichkeit durch die Rückkehr zum Prinzip der individuellen Haftung. So hatte bereits *Walter Eucken* die Bedeutung der Haftung als konstituierendes Prinzip einer marktwirtschaftlichen Ordnung betont, wobei er für Kapitalgesellschaften eine Mithaftung des Managements forderte.²⁷ Im Zuge der Finanzmarktkrise wurden ähnliche Vorschläge unter anderem vom ehemaligen Chefvolkswirt der Deutschen Bank, *Thomas Mayer*, sowie dem damaligen Vorsitzenden der britischen Financial Services Authority, *Lord Adair Turner*, vorgebracht.²⁸ Unter dieser Voraussetzung gäbe auch die absolute Höhe der Bezüge weniger Anlass zur Kritik, wenn klar wäre, dass hohen Gehältern ein entsprechendes Verlustrisiko gegenübersteht, das sich nicht auf eine teilweise Einbehaltung variabler Gehaltsbestandteile beschränkt.

■ Zu erwähnen ist auch die Bedeutung weiterer Regulierungsansätze im Finanzsektor. Gerade in diesem Bereich werden derzeit zahlreiche Reformprojekte vorangetrieben, die – vor allem aufgrund ihrer Heterogenität und teilweisen Unübersichtlichkeit – bereits die Befürchtung einer Überregulierung hervorgerufen haben. Gerade deswegen bietet es sich an, diese Ansätze daran zu messen, inwiefern sie den Grundsatz der Eigenverantwortung zur Geltung bringen und daher dafür geeignet sind, die Verantwortlichkeit von Entscheidungsträgern zu erhöhen. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Stärkung des haftenden Eigenkapitals von Banken zu, wie sie derzeit durch das Regelwerk „Basel III“ in die Wege geleitet wird, da nur eine hinreichende Eigenkapitalausstattung Finanzinstitute dazu befähigt, die Verantwortung für die Folgen ihrer Geschäftspolitik im Krisenfall zu übernehmen. Von großer Bedeutung ist außerdem die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die geordnete Abwicklung von Großbanken, der Spekulationen auf die Rettung von Banken auf Kosten der Steuerzahler von Anfang an glaubhaft den Boden entzieht. Mit der Einrichtung eines derartigen Ordnungsrahmens für die Finanzmärk-

te sinkt auch das Risiko, dass im Finanzsektor Überrenditen zulasten der öffentlichen Hand erzielt werden, die in der Vergangenheit eine wesentliche Quelle für die Ausschüttung exorbitanter Boni waren.

■ Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Stärkung der Macht langfristig orientierter Interessengruppen bei der Gestaltung der Unternehmenspolitik. So kamen beispielsweise *Bruno S. Frey* und *Margit Osterloh* im Zuge einer Analyse unternehmensinterner Entscheidungsstrukturen zu dem Ergebnis, dass der Einfluss von Beschäftigten mit hohem unternehmensspezifischen Humankapital im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung erhöht werden sollte.²⁹ Begründen lässt sich dieser Vorschlag unter anderem damit, dass gerade Mitarbeiter, die sich durch den Erwerb spezieller Fertigkeiten oder durch die Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit an ein Unternehmen gebunden haben, oftmals das größte Interesse an einer langfristig positiven Unternehmensentwicklung haben, zumal sie – insbesondere im Gegensatz zu den Kapitalgebern – kaum über Möglichkeiten einer Risikodiversifizierung verfügen. Dass sich der Erfolg eines Unternehmens gleichermaßen in den Gehältern der Führungskräfte, den normalen Mitarbeitergehältern und den Gewinnausschüttungen (sowie den Steuerzahlungen) widerspiegeln sollte, versteht sich im Rahmen eines derartigen Ansatzes von selbst. Schließlich hängt der Unternehmenserfolg nicht allein von den Anstrengungen einer Gruppe ab, sondern ist auf den Einsatz aller dieser Interessengruppen, die in der Literatur zumeist als „Stakeholder“ bezeichnet werden, zurückzuführen.

Anhand dieser Überlegungen wird deutlich, dass aus wissenschaftlicher Sicht kein Patentrezept für die Bestimmung angemessener Managergehälter vorgelegt werden kann. Daher erscheint auch der bisweilen erhobene Vorschlag zur Festlegung einer absoluten Gehaltsobergrenze durch die Politik wenig sinnvoll, da hierfür kein objektiver Maßstab herangezogen werden kann und daher, gerade in Anbetracht von Wahlkämpfen, ein hohes Willkürisiko besteht. Gleichwohl ist es jedoch möglich, Rahmenbedingungen für die Verwirklichung einer Gehaltsstruktur zu schaffen, die zu einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung beiträgt. ■

27 Vgl. beispielsweise *Walter Eucken*, a. a. O., Seiten 279–285.

28 Vgl. dazu ohne Verfasser, Plädoyer für das alte Partnermodell, in: *Börsenzeitung*, 19. Dezember 2012, Seite 4.

29 Vgl. *Margit Osterloh/Bruno S. Frey*, *Corporate Governance: Eine Prinzipal-Agenten-Beziehung, Team-Produktion oder ein Soziales Dilemma?*, in: *Managementforschung*, Heft 15, 2005, Seiten 333–364.

Reformen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Prof. Dr. Christian Conrad

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes

Im Zuge der jüngsten Finanzkrise mussten viele Banken mit Steuergeldern gerettet werden: Aus der Finanzkrise wurde schnell eine Staatsschuldenkrise. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Risiko der Banken begrenzt und das Finanzsystem stabilisiert werden kann.

Die im Jahr 2007 ausgebrochene Finanzkrise wurde durch US-amerikanische Immobilienkredite ausgelöst. Das Volumen der Kredite an schlechte Schuldner, der sogenannten Subprime-Hypotheken, war von 35 Milliarden US-Dollar im Jahr 1994 auf 800 Milliarden Dollar angestiegen. Mit steigendem Volumen war auch die Kreditvergabepraxis immer laxer geworden. So bekamen Menschen Kredite, die weder Einkommen noch Jobs, noch Vermögenswerte hatten (sogenannte NINJA Loans: No Income, No Job and no Assets). Vermittelt wurden die Kredite in der Regel von Maklern gegen Provisionen, die im Verhältnis zur Kredithöhe standen. Nur die Makler hatten direkten Kontakt zu den Kreditnehmern.

Der Kreditgeber, eine US-Bank, verkaufte die Kredite an eine US-Investmentbank. Die Investmentbank strukturierte die Kredite zu einem Kreditbündel, sogenannte Collateralized Debt Obligations (CDO), in verschiedene Risikotranchen, deren Ausfallrisiko von einer Ratingagentur eingestuft wurde. Basis dieser Ratings war der Portfolio-Ansatz, wonach sich Risiken, die nicht miteinander korreliert sind, ausgleichen. Diese langfristigen Hausfinanzierungen wurden zu einem Großteil von Banken mittels Objektgesellschaften (Conduits) angekauft, die sich mit geringem Eigenkapital ausgestattet über sogenannte Commercial Papers (CP) am Geldmarkt kurzfristig und damit mit niedrigen Zinsen refinanzierten, was eine umfangreiche Fristentransformation darstellte. Für den Fall, dass keine Refinanzierung gelang, mussten die Banken Liquiditätslinien bereitstellen, die aber als Eventualverbindlichkeiten nicht in der Bilanz erschienen und nicht mit Eigenkapital unterlegt werden mussten.

Verlauf der Krise

Zur ersten Abschreibung auf die CDOs kam es im Februar 2007 in Höhe von 10,5 Milliarden Dollar bei der britischen Großbank HSBC. Im März 2008 schätzte man schließlich das Volumen fauler Subprime-Kredite auf bis zu 600 Milliarden Dollar. Immer mehr Abschreibungen auf CDOs mussten vorgenommen werden. Aufgrund der Abschreibungen und der Intransparenz der CDOs brach in der Folge nicht nur die Nachfrage nach CDOs weg, sondern auch die nach den CPs am Geldmarkt. Die Banken liehen sich schließlich auch untereinander kein Geld mehr, weil nicht transparent war, wie viele faule Kredite die kreditnachfragenden Banken in den Büchern hatten und wie konkursgefährdet sie damit waren. Die zugesagten Liquiditätslinien wurden von den Objektgesellschaften gezogen, was bei den Banken zu einem unerwarteten Liquiditätsabfluss führte, sodass sie die Kredite in die Bilanzen nehmen und mit Eigenkapital unterlegen mussten.

Die Immobilienkredite wurden größtenteils noch bedient, der Markt für CDOs war allerdings weggebrochen, sodass die Banken auf die irrationalen Marktpreise, nach den Rechnungslegungsvorschriften IFRS und US-GAAP, bis zu 70 Prozent abschreiben mussten (Fair-Value-Bilanzierung). Es kam zu Bank-Runs und Bankenkonkursen. Diese Entwicklung gipfelte in der teilweisen Illiquidität der US-Investmentbank Bear Stearns im März 2008. Bear Stearns wurde zusammen mit einem Kredit der US-Notenbank in Höhe von 29 Milliarden Dollar von der US-amerikanischen Bank JP Morgan für 1,2 Milliarden Dollar übernommen. Nach dieser staatlich initiierten Rettungsaktion beruhigten sich die Märkte. Die Gefahr des Ausfalls eines großen Finanzinstituts war damit scheinbar gebannt. Dies war aufgrund des hohen ausstehenden Volumens an Credit Default Swaps (CDS), al-

so Derivaten, mit denen Ausfallrisiken von Krediten gehandelt werden, für die Märkte besonders wichtig.

Den Systembruch löste jedoch im September 2008 die Insolvenz der viertgrößten Investmentbank Lehman Brothers aus. Die US-Politik wurde unberechenbar, ein fallweises, diskretionäres Fallenlassen einzelner Banken war für die Finanzmärkte nicht mehr vorhersehbar. Das Vertrauen der Marktteilnehmer ging verloren. Lehman Brothers war systemgefährdend, sodass nur durch massive staatliche Eingriffe bis hin zur Verstaatlichung vieler Banken ein Stillstand der Finanzströme verhindert werden konnte. Viele Zeitungen verglichen die Entwicklung an den Finanzmärkten mit der Krise von 1929. Zwar kam es nicht zu einer mit damals vergleichbaren Depression, aber eine Kreditklemme (Credit Crunch) und ein massiver Einbruch der Realwirtschaft konnten nicht verhindert werden. Als sich die Finanzmärkte gerade etwas stabilisiert hatten, begann 2010 die Staatsschuldenkrise. Viele Banken hatten in die Staatsanleihen schwacher europäischer Länder investiert, deren Zahlungsfähigkeit infrage gestellt wurde.

Seit Ausbruch der Krise wird von Politikern und Ökonomen eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte gefordert, um das Risiko der Banken zu begrenzen. Als Reaktion auf die Finanzmarktkrise wurde in den USA im Jahr 2010 der Dodd-Frank Act zur Förderung der Stabilität des amerikanischen Finanzmarktes verabschiedet. Im gleichen Jahr hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht das Reformpaket Basel III veröffentlicht, das vor allem strengere Kapital- und Liquiditätsvorschriften für Banken vorsieht. Fraglich ist, ob durch diese Reformen der internationalen Finanzmarktordnung eine erneute Finanzkrise vermieden werden kann.

Risiko und Intransparenz bei Derivaten

Die Systemgefährdung durch die CDOs ist als Folge der vorgenommenen Abschreibungen stark gesunken. Das Risiko der CDS ist dagegen immer noch hoch. Ein Problem stellen vor allem die nicht über die Börse gehandelten und damit auch nicht registrierten bilateralen Over-the-counter-Derivate (OTC) dar. Die Aufsichtsbehörden kennen nach wie vor nicht die genaue Höhe und Verteilung der Derivate und damit auch nicht das systemische Risiko (zum Beispiel der CDS auf griechische Anleihen). Die „Kontrahentenrisiken“, also Ausfallrisiken werden nicht richtig berücksich-

Weiterführende Literatur

- Robert Shiller, *The Subprime Solution: How Today`s Global Financial Crisis Happened, and What to Do about It*, Princeton 2007
- Gerry Gold/Paul Feldmann, *A House of Cards - From Fantasy Finance to Global Crash*, London 2007
- Paul Muolo/Matthew Padilla, *Chain of Blame: How Wall Street Caused the Mortgage and Credit Crisis*, Hoboken (New Jersey) 2008
- Thomas E. Woods, *Meltdown: A Free-Market Look at Why the Stock Market Collapsed, the Economy Tanked, and Government Bailouts Will Make Things Worse*, Washington, D.C. 2009
- Financial Crisis Inquiry Commission, *The Financial Crisis Inquiry Report: Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*, Washington, D.C. 2010
- Christian A. Conrad, *Moral und Wirtschaftskrisen - Enron, Subprime & Co.*, Hamburg 2010

tigt, etwa durch eine angemessene Eigenkapitalunterlegung. Der Ausfall eines Kontrahenten oder Kredits kann über Ansteckung zu einer Systemgefährdung wie im Fall von Lehman Brothers führen.

Basel III und der Dodd-Frank Act sehen einen Handel über zentrale Clearing-Stellen (Börsen) vor sowie Standards für die Hinterlegung von Sicherheiten des CDS-Verkäufers und eine Eigenkapitalunterlegung, die der CDS-Käufer zur Absicherung des Ausfallrisikos vornehmen muss. Die Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen von Derivaten wird über umfangreiche Modelle bestimmt. Im Rahmen von Basel III wurden zur Messung der Eigenkapitalunterlegung zwei Ansätze entwickelt: der Rating-bezogene Bond-Äquivalenz-Ansatz und der Advanced CVA (Credit Value Adjustment), der auf Marktdaten, insbesondere Spreads beruht.¹ Für die OTC-Derivate gelten hö-

¹ Vgl. Uwe Gaumert/Stefan Götz/Jörg Ortgies, *Basel III – eine kritische Würdigung*, in: *die bank – Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis*, Nr. 5, 2011 (www.die-bank.de); Deutsche Bundesbank, *Leitfaden zu den neuen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken*, Frankfurt 2011, Seite 23.

here Eigenkapitalanforderungen, was diese Derivate für Banken unattraktiv macht.² Im Dezember 2012 beschloss darüber hinaus der Deutsche Bundestag ein Verbot von OTC-Derivaten sowie ein Register zur Erfassung der Derivate.

Tendenziell nimmt das Volumen der OTC-Derivate bereits ab.³ Allerdings sind die vorgesehenen Sicherheiten und die Eigenkapitalhinterlegung für das Kontrahentenrisiko unzureichend, um das systemische Risiko der Derivate abzudecken. Besser wäre es gewesen, nur Derivate mit Grundgeschäft zuzulassen. Damit wären das Volumen der Derivate auf die Versicherung der existierenden Kredite und damit das systemische Risiko beschränkt worden. Vor dem Hintergrund der Griechenland-Krise wurde von europäischer Seite auch ein Verbot solch sogenannter Naked Credit Default Swaps diskutiert, also derivative Kreditversicherungen ohne zugrunde liegenden Kredit. In den USA war eine entsprechende Gesetzesinitiative 2009 am Kongress gescheitert. Im US-Kongress haben derzeit die Republikaner die Mehrheit, die gegen strengere Finanzmarktregeln sind.

Zu geringe Liquiditätsrücklagen

Vor dem Hintergrund der Liquiditätsengpässe, die während der Finanzkrise aufgetreten waren, wurden in Basel III zwei neue Liquiditätskennziffern entwickelt. Gemäß der Liquidity Coverage Ratio müssen die Banken ab 2019 den Liquiditätsbedarf von 30 Tagen vorhalten. Neu ist hierbei vor allem die Einbeziehung von Stress-Szenarien.⁴ Die Aktiva werden hierbei nach Liquidierbarkeit gewichtet. Vor dem Hintergrund der aktuellen Staatsschuldenkrise ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum Staatsanleihen von OECD-Staaten (also auch griechische Staatsanleihen) mit Bargeld gleichgesetzt werden.

Als Reaktion auf die Fristen-Inkongruenzen der CDO-Refinanzierung und der in den Bilanzen nicht erfassten Liquiditätslinien der Objektgesellschaften führt Basel III außerdem die Net Stable

Funding Ratio (NSFR) ab 2018 ein. Die erforderliche Refinanzierung (Aktiva, zum Beispiel Kredite) muss für ein Jahr (inklusive außerbilanzieller Verpflichtungen) kleiner sein als die tatsächliche Refinanzierung gewichtet nach Stabilität (Passiva, zum Beispiel Einlagen in Höhe von 90 Prozent).⁵

Die Einführung der NSFR ist vor dem Hintergrund der Finanzkrise nachvollziehbar, allerdings hätte es zur Begrenzung des in der Finanzkrise aufgetretenen systemischen Risikos ausgereicht, die zugesagten Liquiditätslinien, also auch außerbilanzielle Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten anteilig mit Eigenkapital und Liquidität unterlegen zu lassen. Eine – beschränkte – Fristentransformation gehört zu den volkswirtschaftlich sinnvollen Geschäftsgrundlagen von Banken. Ferner kam es hier in der Vergangenheit zu keinen systemischen Problemen. Dieser Geschäftsansatz wird deshalb durch die NSFR unverhältnismäßig stark eingeschränkt.

Ungenügende Finanzaufsicht

Die Finanzmarktaufsichten waren mit der Entwicklung des systemischen Risikos überfordert. Die nationalen Finanzaufsichten hatten während und vor der Finanzkrise zu keinem Zeitpunkt eine Vorstellung vom Gesamtrisiko der US-Immobilien-derivate (CDO) und der Kreditderivate (CDS) sowie seiner Verteilung auf die Banken und Versicherungen. Die Aufsichten waren zersplittert und unterbesetzt.

In den USA hat die Notenbank Fed die Oberaufsicht über die Finanzmärkte bekommen. Der neu geschaffene Financial Stability Oversight Council soll die Finanzmärkte beaufsichtigen, und die Orderly Liquidation Authority wurde zur Abwicklung von Finanzinstituten eingerichtet.⁶ In der Europäischen Union (EU) wurden der Europäische Ausschuss für Systemrisiken in Frankfurt und das Europäische Finanzaufsichtssystem (European Supervisory Authorities, ESA) geschaffen. Hier sind insbesondere die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde in Paris und die European Banking Authority in London zu nennen. Letztere soll einheitliche europäische Aufsichtskriterien entwickeln und führt Bankenstresstests durch. Allerdings gibt es damit immer noch zu vie-

2 Vgl. Steffen Kern, US-Finanzmarktreform: Die Ökonomie des Dodd-Frank Acts, Deutsche Bank Research, Finanzmarkt Spezial, EU-Monitor 77, Seite 7; Deutsche Bundesbank, a. a. O., Seite 23; Uwe Gaumert/Stefan Götz/Jörg Ortgies, a. a. O.

3 Vgl. Uwe Gaumert/Stefan Götz/Jörg Ortgies, a. a. O.

4 Stress-Szenarien – wie auch die Abwicklung von Derivaten über internationale Clearing-Stellen und die Stellung von Sicherheiten – wurden bereits im Jahr 2000 gefordert; vgl. Markus Stahl/Christian A. Conrad, Strategien zur Risikovermeidung an internationalen Finanzmärkten, in: Christian A. Conrad/Markus Stahl (Hrsg.), Risikomanagement an den internationalen Finanzmärkten, Stuttgart 2000, Seite 387.

5 Vgl. Deutsche Bundesbank, a. a. O.; Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Prudential Requirements for Credit Institutions and Investment Firms, COM (2011) 452.

6 Vgl. Steffen Kern, a. a. O., Seiten 5 f.

le und unkoordinierte Behörden und keine internationale Bankenaufsicht und Bankenabwicklung.⁷

Ein Lösungsansatz wird derzeit zumindest auf europäischer Ebene mit der Bündelung der europäischen Bankenaufsicht und -abwicklung bei der Europäischen Zentralbank (EZB) – Stichwort Bankenunion – ab 2014 verfolgt. Dies ist eine Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung nationaler Geschäftsbanken durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Bisher waren ESM-Mittel nur für Banken von Staaten vorgesehen, die sich zu Sparauflagen verpflichtet hatten, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass sich die Staaten über die Banken refinanzieren. Aufgrund deutscher Vorbehalte gegen einen möglichen Konflikt zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität einerseits und Bail-out-Interessen seitens der Bankenaufsicht andererseits wird es zwei Gremien und einen Vermittlungsausschuss geben. Das EZB-Aufsichtsgremium wird neben dem EZB-Rat arbeiten, der die letztliche Entscheidung trifft.

Der Zielkonflikt zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik existiert allerdings – wenn überhaupt – sehr eingeschränkt. Mikroprudenziell, also bei einem Konkurs einer einzelnen Bank, ist die EZB nicht zum Bail-out gezwungen. Und makroprudenziell, also bei einer Systemgefährdung, ergibt sich kein Zielkonflikt, da die EZB als Lender of Last Resort sowieso eingreifen muss. Die EZB hat somit großes Interesse, eine effektive Bankenaufsicht schon im Vorfeld umzusetzen, also Krisenprävention zu betreiben, um den Bail-out-Fall zu verhindern.

Falsche Bewertungen

Eine wichtige Ursache der Finanzkrise waren die falschen, wenn nicht sogar manipulierten CDO-Ratings der amerikanischen Ratingagenturen. Ratings stellen dominante und vereinheitlichende Marktvorgaben dar. Sind sie zu gut, wie im Fall der CDO-Ratings, sind die Kredite mit zu wenig Eigenkapital unterlegt und die Renditen – und damit auch die Gewinne der Investmentbanken – zu hoch ausgewiesen. Investieren alle Anleger in schlechte Kredite, kommt es nicht nur zu einer Kapitalfehlallokation, sondern auch zu einer Systemgefährdung. Darüber hinaus waren die Kredite durch die komplexe Konstruktion der CDOs

intransparent. Später stellte man fest, dass eine Rückabwicklung der CDOs größtenteils nicht möglich war, weil die Kredite nicht bis zu den Kreditnehmern zurückverfolgt werden konnten.

Die Klagen gegen Ratingagenturen auf Schadenersatz sind bislang gescheitert, weil es den Agenturen gelang, ihre Ratings als von der US-Verfassung geschützte freie Meinungsäußerung darzustellen. In der EU blieben Versuche zur Gründung einer alternativen europäischen Ratingagentur bisher ohne Erfolg. Basel III sieht vor, dass die Banken künftig beim Kauf von Anleihen (Verbriefungspositionen) eine eigene modellbasierte interne Risikoinschätzung durchführen.⁸ Der Dodd-Frank Act unterstellt die Ratingagenturen der Securities Exchange Commission (SEC), die die Ratings stichprobenhaft kontrolliert und Strafen bis zum Lizenzentzug verhängen kann. Ferner sind Schadenersatzklagen bei grob fahrlässigen Rating-Fehlern zulässig. Die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden müssen künftig – soweit möglich – alle Bezüge, zum Beispiel auf externe Ratings und Ratingagenturen, aus den Vorschriften entfernen.⁹

Zu geringe Eigenkapitalunterlegung

Das Kreditrisiko der CDS war nicht wie bei vergleichbaren Krediten mit Eigenkapital zu unterlegen, und das Risiko der CDOs war falsch berechnet. Als dann die Krisenjahre kamen, stand kein Kapital zur Verfügung, um die Verluste zu tragen. Die hohen Risiken verbunden mit einer zu geringen Eigenkapitalunterlegung erklären auch die relativ hohen Renditen im Finanzsektor. Zwischen 2002 und 2003 betrugen die Gewinne des Finanzsektors 40 Prozent der inländischen Unternehmensgewinne und zwischen 2009 und 2011 immerhin noch 25 Prozent.¹⁰ Dies kann allerdings auch als Abhängigkeit der USA vom Finanzsektor oder als Schwäche der amerikanischen Realwirtschaft interpretiert werden.

Basel III sieht für 2013 bis 2019 eine Erhöhung der Qualität des Eigenkapitals vor. Nur noch Kernkapital und Ergänzungskapital werden angerechnet. Ferner ist eine Erhöhung der Gesamteigenkapitalquote von acht Prozent auf 10,5 Prozent vorgesehen. Hinzu kommt ein antizyklischer Kapitalpuffer von 2,5 Prozent bei starkem Kreditwachstum, also insgesamt bis zu 13 Prozent. Systemrelevante

⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, a. a. O., Seiten 21, 23.

⁹ Vgl. Sebastian Dullien, Bankenregulierung: Schwindende Statik, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, 2012, Seiten 431–434, hier Seite 432.

¹⁰ Vgl. ebenda, Seite 434.

⁷ Vgl. Sachverständigenrat, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Wiesbaden 2011, Seite 150.

Banken müssen eine 2,5-prozentige Extraeigenkapitalreserve vorhalten. Eine Leverage-Ratio von drei Prozent als Obergrenze begrenzt das Kreditwachstum auf maximal das 33-Fache des Eigenkapitals. Andererseits ist für Staatsanleihen von OECD-Ländern (also auch bei griechischen Staatsanleihen) keine Eigenkapitalunterlegung vorgesehen, was vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise wenig nachvollziehbar ist. Der Dodd-Frank Act legt ebenfalls eine Gesamtkapitalquote von acht Prozent fest sowie für systemrelevante Banken bis 2018 eine Extraeigenkapitalrücklage von 2,5 Prozent. Allerdings beträgt die vorgesehene Leverage-Ratio nur vier Prozent.¹¹

Risiko im Investmentbanking

Das systemische Risiko der Finanzkrise kam allerdings nicht aus dem normalen Kreditgeschäft, sondern aus dem Investmentbanking. Dort gab es folgende Probleme:

■ **Probleme der Corporate Governance:** Die Finanzkrise offenbarte Schwachstellen in der Unternehmensführung. So verstießen die Boni-Systeme gegen das Haftungsprinzip, weil nur die kurzfristige Zielerreichung belohnt wurde. Langfristige Negativentwicklungen wurden nicht berücksichtigt. Im Jahr 2006 betrugen die Boni-Zahlungen allein aus den amerikanischen Immobilienkrediten 23,9 Milliarden Dollar.¹² Kreditvergabe und Kreditrisikoubernahme fielen auseinander, was ebenfalls ein fundamentaler Verstoß gegen das Haftungsprinzip war. Als die Kredite ausfielen und die Banken in den Konkurs gingen, waren sie „too big to fail“ – zu groß, um unterzugehen – und mussten gerettet werden. Gewinne wurden so privatisiert und Verluste sozialisiert. Gehaftet haben die Aktionäre und die Steuerzahler. Allerdings ist aufgrund der Schwächen in der Corporate Governance nicht davon auszugehen, dass es den Aktionären zukünftig gelingen wird, das sogenannte Moral Hazard, also das „moralische Risiko“ bei den Bankmanagern zu verhindern. Der Dodd-Frank Act bietet zumindest die rechtliche Basis, um im Fall einer nachträglichen Bilanzkorrektur zu viel gezahlte Boni zurückzufordern.¹³ Dies hätte aber im Fall der Finanzkrise nicht zu einer Zurückzahlung der Boni geführt, da die Bilanzen nicht berichtigt wurden, sondern die Verluste erst nachträglich in den Bilanzen auftraten. In der EU

ist geplant, Boni maximal in Höhe des Fixgehalts zuzulassen, was das moralische Risiko jedoch nicht ausreichend einschränkt. Erforderlich wäre vielmehr eine Haftung der Manager zumindest in Höhe der Boni. Dies wurde zwar diskutiert, aber wieder verworfen.¹⁴

■ **Kreditrisiko im Investmentbanking:** Der Risikogehalt des Investmentbankings hat sich durch die Einführung der handelbaren Kredite (Verbriefungen) und Kreditderivate nachhaltig erhöht, allerdings unterliegt das Investmentbanking nicht den gleichen Regularien wie das Kreditgeschäft. Dieses Problem wurde erkannt und angegangen. Der Dodd-Frank Act und Basel III bestimmen, dass die Banken zukünftig beim Kauf von Anleihen (Verbriefungspositionen) eine eigene modellbasierte interne Risikoeinschätzung durchführen. Gemäß Basel III müssen die Banken das ermittelte Kursrisiko im Handelsbuch in Anlehnung an das Anlagebuch mit mehr Eigenkapital unterlegen. Allerdings bleibt die Eigenkapitalunterlegung im Handelsbuch immer noch niedriger als im Anlagebuch und dies, obwohl es im klassischen Unternehmens- und Immobilienkreditgeschäft in der Finanzkrise zu relativ geringeren Ausfällen kam. Hinzu kommt, dass die kurzfristigen Handelspositionen im Gegensatz zu den Unternehmenskrediten nicht auf die Liquiditätskennziffer angerechnet, also auch nicht refinanziert werden müssen. Das ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Finanzkrise, als die Märkte für viele Handelspositionen weggebrochen waren, wenig verständlich.¹⁵

■ **Problem des „too big to fail“:** Die Regierungen wollen nicht mehr mit den Steuergeldern für die Risiken der Banken haften. Hierzu beschloss man in Deutschland die Bankenabgabe zum Aufbau eines Sanierungsfonds. Ein vergleichbarer Vorschlag war in den USA an der republikanischen Mehrheit im Kongress gescheitert. Ferner sind gemäß den Vorschlägen des FSB (Financial Stability Board) in der EU und den USA Liquidationspläne (Testamente) für Großbanken vorgesehen. Die Banken sollen detaillierte Pläne erstellen, wie sie im Insolvenzfall abgewickelt werden können. Die Abwicklung von Lehman Brothers und anderen Banken stellte die Insolvenzverwalter vor Probleme, da die Mitarbeiter bereits entlassen waren und detaillierte Informationen über Forderungen und Verbindlichkeiten fehlten.

11 Vgl. Steffen Kern, a. a. O., Seite 7; Deutsche Bundesbank, a. a. O.

12 Vgl. Christian A. Conrad, a. a. O., Seite 16.

13 Vgl. Steffen Kern, a. a. O., Seite 7.

14 Vgl. ebenda.

15 Vgl. Deutsche Bundesbank, a. a. O., Seiten 21, 23.

Lösung der Probleme durch ein Trennbankensystem?

Liquidationspläne und Sanierungsfonds können allerdings nur das systemische Risiko einschränken. Die entscheidende Frage ist, wie man das systemische Risiko aus den Spekulationen der Banken so eingrenzen kann, dass das Finanzsystem nicht mehr gefährdet ist. Ein Lösungsansatz ist die Trennung von Investmentbanking und dem einlagenrefinanzierten Kreditgeschäft im Unternehmen. Der Vorteil ist, dass es keine Übertragung von Risiken des Investmentbankings auf die Kreditbanken und damit keinen systemischen Dominoeffekt ausfallender Forderungen mehr geben kann, also auch keine Übertragung auf die Realwirtschaft. Die Vorlage für dieses Konzept ist der amerikanische Glass-Steagall Act, der als Folge der kreditfinanzierten Börsenblase von 1929 die Trennung von Investmentbanking und Kreditgeschäft vorsah. Er wurde 1999 durch den damaligen amerikanischen Finanzminister *Robert Rubin* abgeschafft.

Der Dodd-Frank Act sieht mit der Volcker Rule ab 2017 vor, dass Kreditbanken keinen Eigenhandel mehr durchführen dürfen. Allerdings gibt es eine Reihe von Ausnahmen. So ist der Eigenhandel bei einer Haltedauer der Wertpapiere von länger als 60 Tagen ebenso erlaubt wie der Handel mit Staatsanleihen. Der Bericht einer Expertengruppe unter Führung des ehemaligen britischen Notenbankchefs *John Vickers*¹⁶ und der Liikanen-Plan der EU – benannt nach dem Notenbankchef Finnlands *Erkki Liikanen* – sehen die Trennung von Investmentbanking und Kreditgeschäft unter einer Holding vor. Je nach regionaler Marktkonzentration und systemischem Risiko einer Bank kann es allerdings auch erforderlich sein, Investmentbanking-Einheiten und Kreditbanken nicht nur zu trennen, sondern auch zu zerschlagen.

Nicht zuletzt als Folge der Finanzkrise hat die Konzentration im Finanzsektor stark zugenommen: Der Anteil der Bilanzsumme der zehn größten Banken an den 1 000 größten Banken stieg weltweit von 14 Prozent im Jahr 1999 auf 26 Prozent im Jahr 2009.¹⁷ Ferner darf, um das Problem des „too big to fail“ zu lösen, keine Bank so groß sein, dass sie systemrelevant ist, da dies zu moralischem Risiko führt. Bei systemischen Banken, die wissen, dass sie gerettet werden müssen, steht den

Gewinnen aus hohen Risikoinvestments nur noch eine eingeschränkte Haftung gegenüber.¹⁸ Hierzu gibt es letztlich nur einen Lösungsansatz: Systemrelevante Banken müssen zerschlagen werden, so dass die verbleibenden Einzelteile in Konkurs gehen können.

Als Argument gegen das Trennbankensystem werden die Verbund-, Skalen- und Informationsvorteile des Universalbankensystems angeführt. Gegenüber den extrem hohen systemischen Kosten der Finanzkrise, die überwiegend der Steuerzahler zu tragen hatte, dürften diese Vorteile allerdings kaum ins Gewicht fallen. Das „Trennbankensystem Light“ als Form der Trennung unter einer Konzernholding stellt relativ die geringste Einschränkung der Verbund- und Skaleneffekte dar. Bei einem Trennbankensystem würde aber das Schuldner- und Kontrahentenrisiko des Investmentbankings und damit das systemische Risiko fortbestehen, weshalb ergänzend ein Verbot für Retail Banken notwendig ist, Hedge-Fonds Kredite zu geben, wie dies auch im Vickers-Bericht vorgesehen ist.¹⁹ Ferner ist es erforderlich, den Handel von CDSs zwischen beiden Institutstypen zu untersagen, um eine Risikoübertragung von den Investmentbanken auf die Kreditbanken auszuschließen.

Das „Trennbankensystem Light“ sollte – wie im Liikanen-Plan vorgesehen – ergänzend zu Basel III von den europäischen Regierungen übernommen werden.²⁰ Das kurzfristig, ursprünglich risikolose Handelsgeschäft des Investmentbankings passt auch nicht zum langfristig ausgerichteten risikobehafteten Kreditgeschäft. Beide Geschäftsfelder setzen andere Kenntnisse und Erfahrungen voraus.

Bewertung handelbarer Kredite

Gemäß US-GAAP und IFRS werden handelbare Kredite (Verbriefungen) zum Fair Value, also dem Marktwert bilanziert. Ein Marktpreisansatz bei handelbaren Krediten unterstellt vollkommene Märkte. In der Realität weisen Märkte aber Ungleichgewichte von Angebot und Nachfrage auf, die Preisänderungen hervorrufen, welche zum

18 Vgl. Christian A. Conrad/Markus Stahl, Geldpolitik und Spekulationsblasen – Das Beispiel der USA, in: Österreichisches Bankarchiv, Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen, 51. Jahrgang, 2003, Seiten 685–693.

19 Vgl. Sachverständigenrat 2011, Seite 161.

20 Als Beispiel für einen Trennbankenansatz für Deutschland vgl. Philipp Steinberg/Caroline Somnitz, Wege zu einer stärkeren Trennung von Investment- und Geschäftsbanking, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, 2012, Seiten 385–391.

16 Vgl. Sachverständigenrat 2011, Seite 161.

17 Vgl. ebenda, Seite 148.

Ausgleich dieser Ungleichgewichte beitragen. Dies ist eine wichtige und normale Marktfunktion. Hinzu kommen fehlende Rationalität und unvollkommene Informationen.

In der Finanzkrise fehlten den Investoren aufgrund der Intransparenz Informationen über die Werthaltigkeit der Kreditderivate. Sie gingen deshalb nach den Kreditausfällen vom schlimmsten Fall aus und kauften keine CDOs mehr, obwohl noch viele Kredite bedient wurden. Der Wegfall der Nachfrage nach CDOs führte zu unrealistisch niedrigen Preisen. In der Staatsschuldenkrise brach die Nachfrage nach südeuropäischen Staatsanleihen weg. In beiden Fällen mussten nach IFRS und US-GAAP die Marktpreisverluste zumindest teilweise mit dem Banken-Eigenkapital verrechnet werden, was die Krise verstärkte. Bankkredite werden hingegen erst wertberichtigt, wenn sie nicht mehr bedient werden oder dauerhafte Verschlechterungen in der Kreditwürdigkeit des Schuldners eintreten, die die Rückführung des Kredits gefährden. Dieses Problem ist bisher nicht angegangen worden.

Denkbar wäre eine Überschreibung der Marktwerte durch ein bankinternes Rating oder ein eigener europäischer Rechnungslegungsstandard mit langfristigeren Wertansätzen, der weniger shareholderorientiert und mehr gläubigerorientiert ist, so wie das deutsche Handelsgesetzbuch (HGB). Ein Rechnungslegungsstandard, der nach dem Vorsichtsprinzip die Bildung stiller Reserven erlaubt und nicht die Beteiligungswerte durch ständige Impairments-Tests – also verpflichtende Niederwerttests zur Bewertung des Anlagevermögens – konjunkturell stark schwanken lässt, würde das Finanzsystem stabilisieren. Alternativ sollte es zumindest eine bilanzielle Option geben, bei Handelspositionen den Marktwert auf Basis von aktuellen, durch die Bankenaufsicht überprüfbar internen Ratings zu überschreiben.

Vertiefung der Eurozone und europäische Finanzmarktordnung

Kaum jemand hat sich das Ausmaß an systemischen Risiken in Form von CDOs und CDS vorstellen können, die letztlich zur Finanzkrise führten. Die Finanzkrise offenbarte die Notwendigkeit einer konsequenten Finanzmarktregulierung. Viele Schwachstellen in der Finanzmarktordnung wurden inzwischen beseitigt. Die bisher umgesetzten Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, um eine erneute Krise auszuschließen. Vor allem die gefährliche Kombination von unbegrenztem Risiko aus Derivaten und moralischem Risiko aufgrund von kurzfristig orientierten überdimensionierten variablen Vergütungssystemen besteht fort. Vor dem Hintergrund, dass sich auf absehbare Zeit auf internationaler Ebene keine einheitliche und ausreichend stabilisierende Finanzmarktordnung erreichen lassen wird, wäre zumindest eine bessere europäische Finanzmarktordnung und damit eine Vertiefung der Eurozone wünschenswert.

Hierzu gehört eine Bündelung der Finanzmarktaufsicht bei der Europäischen Zentralbank, wie dies im Rahmen der Bankenunion vorgesehen ist. Das „Trennbankensystem Light“ sollte konsequent umgesetzt werden. Systemrelevante Banken, die nicht durch den Einlagensicherungsfonds aufgefangen werden können, sollten zerschlagen werden. Die Bankenabgabe gilt es EU-weit einzuführen. Ferner ist ein europäischer, langfristiger und mehr gläubigerorientierter Rechnungslegungsstandard erforderlich. Ebenso sollten ergänzende EU-Regelungen für Derivate und Manager-Boni beschlossen werden. Das Europäische Einlagensicherungssystem und ESM-Rettungsmaßnahmen für Banken sollten an eine Haftung der Manager geknüpft sein. Ferner gilt es, die Kredite an Staaten anderen Krediten gleichzustellen. Dies gilt auch gerade für die aufsichtsrechtlichen Kreditobergrenzen. ■

Energiemarkt: Das Marktdesign der Zukunft muss europäisch sein

Hildegard Müller

Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)

Fünfzehn Jahre ist es her, dass in Deutschland die Weichen für eine grundlegende Neuordnung des Energiemarktes gestellt wurden: Im April 1998 wurde der Strommarkt für alle Kunden geöffnet. Für die damalige Energiewirtschaft war das fast eine Revolution. Heute ist der Wettbewerb auf dem deutschen Energiemarkt zu einer Selbstverständlichkeit geworden.

Deutschland hat sich seit der Öffnung des Energiemarktes dynamisch entwickelt und innerhalb der Europäischen Union (EU) eine Spitzenposition erklommen: Die Europäische Kommission misst dem deutschen Energiemarkt eine wettbewerbliche Vorbildfunktion für Europa bei – ein Erfolg, der in der deutschen Debatte zu selten wahrgenommen wird.

Mit rund 1 100 Stromanbietern und 800 Gasversorgern hat sich in Deutschland eine Vielfalt gebildet, die in Europa ihresgleichen sucht. Die deutschen Haushaltskunden können unter durchschnittlich 102 Stromanbietern auswählen. Immer mehr Kunden nutzen diese Vielfalt und nehmen die Möglichkeit wahr, ihren Energieversorger zu wechseln. Der Wechsel gestaltet sich unkompliziert und ohne großen Aufwand, denn die Prozesse wurden im Laufe der Jahre vereinfacht. Das erhöht die Transparenz im Strommarkt erheblich. Dabei nutzen die Verbraucher zunehmend die unterschiedlichen, auf individuelle Ansprüche zugeschnittenen Tarife der Energieunternehmen. Auf diese Weise stärken auch die Kunden den Wettbewerb. Und auch im Gasbereich hat der Verbraucher die Wahl: im Durchschnitt zwischen 37 Unternehmen.

Neben dem Preis sind Verlässlichkeit, Service und Beratung Kriterien, die im Wettbewerb eine wichtige Rolle spielen. Diese Kriterien werden von den Versorgern sehr ernst genommen. Ein Blick auf den deutschen Stromerzeugungsmarkt zeigt, dass selbst die vielfach diskutierte Konzentration im europäischen Vergleich gering und überdies weiter rückläufig ist. Europäische und deutsche Kartellwächter bescheinigen das regelmäßig.

Wettbewerb statt staatlicher Steuerung

Die Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes für Strom und Gas folgte der Erkenntnis, dass ein wettbewerblich organisierter und integrierter Markt in ganz Europa einen höheren volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet und für die Verbraucher vorteilhafter ist als die bis dahin bestehenden Monopolgebiete. Doch diese Erkenntnis hat in einigen Ländern wenig bewirkt.

Auch in Deutschland könnte man meinen, das Thema Markt und Wettbewerb sei für die Entscheidungsträger mittlerweile nicht mehr als ein Lippenbekenntnis: Die Eingriffe des Staates in Erzeugungsstruktur, Netzbetrieb und Preiszusammensetzung häuften sich in der letzten Zeit. Der Eingriff ist zunehmend Normalität und nicht mehr Ultima Ratio. Damit sind grundlegende Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft gefährdet. Der Wettbewerb rückt in den Hintergrund. Die Handlungsspielräume und wettbewerblichen Möglichkeiten der Unternehmen werden geringer. Die Unternehmen der Energiewirtschaft fragen sich deshalb, ob Politik und Gesellschaft noch hinter der ursprünglichen Wettbewerbsidee stehen.

Staatlicher Einfluss findet sich insbesondere beim Ausbau der erneuerbaren Energien; der Anteil der Stromerzeugung zu festgelegten Preisen steigt ständig und wird schon bald alle anderen Erzeugungsarten dominieren und das neue Leitsystem sein. Staatlicher Einfluss macht sich auch in den künftig immer häufiger notwendigen Eingriffen in das Kraftwerksmanagement bemerkbar. Auch beim Kraftwerksbau und in den damit verbundenen überbordenden Zuständigkeitsbereichen und Festlegungsverfahren der Bundesnetzagentur nimmt der staatliche Einfluss zu. Netzregulierung

und -renditen entsprechen immer weniger einer unternehmerischen Betrachtungsweise, sondern vielmehr einer behördlichen.

Die Politik sollte sich besinnen, eine ehrliche Debatte führen und dabei neu entscheiden: Soll die Grundlage der Energiewende das Vertrauen in die unternehmerische Gestaltungsfähigkeit im Wettbewerb um die besten Lösungen sein? Oder soll es die Überzeugung sein, die klimapolitischen Ziele – um die allein es vielen heute gar nicht mehr geht – seien nur noch durch Regulierung und somit durch staatliche Steuerung erreichbar? Dies ist die zentrale Frage, deren Antwort Grundlage all dessen sein wird, was energiepolitisch in den kommenden Jahren zu leisten ist.

Für die Energiewirtschaft allein ist die Antwort klar. Wir stehen hinter der wettbewerblichen und marktwirtschaftlichen Ordnung in diesem zentralen Sektor unserer Volkswirtschaft. Denn nur der Markt als Kern eines wettbewerblichen Rahmens kann Ineffizienzen beseitigen und damit für die Verbraucher optimale Lösungen bieten.

Versorgungssicherheit als europäische Aufgabe

Die europäische Perspektive darf nicht aus den Augen verloren werden: Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Energie-Binnenmarkt ist bereits viel geschehen. Die Vorteile einer Integration sind klar: Im europäischen Binnenmarkt können Waren und Dienstleistungen günstiger und gegebenenfalls qualitativ besser angeboten werden als in den nationalen Teilmärkten. Die Endverbraucher können auf eine größere Zahl von Produkten und Dienstleistungen zurückgreifen. Umgekehrt haben Anbieter alternative Absatzmärkte und mehr Optimierungsmöglichkeiten. Zudem eröffnet ein Binnenmarkt weitergehende Möglichkeiten in Bezug auf Absicherung und Auslastung. Ein größerer Markt schafft mehr Handlungsoptionen und fördert nicht zuletzt Innovationen und Lerneffekte. Auch die Versorgungssicherheit lässt sich in diesem Rahmen besser gewährleisten. Versorgungssicherheit ist eine europäische, keine rein nationale Aufgabe mehr. Das wird zum Beispiel bei den Veränderungen der Stromflüsse Richtung Niederlande deutlich.

Aber es gibt weiterhin einiges zu tun auf dem Binnenmarkt: Für viele europäische Länder ist eine staatlich stark regulierte und gesteuerte Energiestruktur nach wie vor Realität, siehe etwa die

starke Preisregulierung und die Marktabschottung in Frankreich. Leider werden die Strom- und Gaspreise in zu vielen EU-Mitgliedsländern noch immer durch staatlich verordnete Deckelungen reglementiert und so dem Markt entzogen. Das hat Konsequenzen – nicht nur für die Energiewirtschaft, sondern zunehmend auch für die im Wettbewerb stehende deutsche Industrie. Es ist an der Zeit, dass alle Staaten die Vorgaben der EU vollständig umsetzen und den Energiemarkt für den Wettbewerb öffnen, anstatt sich abzuschotten. Ein Flickenteppich einzelstaatlicher Lösungen bringt den europäischen Wettbewerbsgedanken nicht weiter.

Zwischenetappen auf dem Weg zu einem europäischen Energie-Binnenmarkt

In Deutschland reagierte der Stromhandel in den vergangenen Jahren deutlich auf die Liberalisierung. Dank freien Netzzugangs konnten viele neue Akteure in den Markt eintreten, beispielsweise unabhängige Stromhändler ohne eigene Erzeugungskapazitäten oder eigens gegründete Handelskooperationen alteingesessener Energieversorger. Auch für ausländische Stromhändler und -produzenten wurde der Zugang zum deutschen Großhandelsmarkt möglich. Mit der Energiebörse European Energy Exchange (EEX) in Leipzig hat sich einer der liquidesten Großhandelsmärkte für Strom in Europa etablieren können. Von hier gehen wichtige Impulse für mehr Wettbewerb aus, da durch die Strombörse die Preisbildung transparenter wird und die Marktteilnehmer ihre Strombeschaffung optimieren können.

Deutschland ist mit seinen Nachbarn im Westen und Norden durch eine Marktkopplung verbunden. Mit Österreich bildet Deutschland seit April 2005 sogar eine einheitliche Preiszone. Um die Preisbildung im Stromgroßhandel für alle Marktteilnehmer noch leichter nachvollziehbar zu machen, startete 2007 die EEX-Transparenzinitiative, die der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft maßgeblich unterstützt. Seitdem werden auf den Internetseiten der EEX zentral und einheitlich marktrelevante Daten zur Netzlast und Erzeugung veröffentlicht. Dadurch wird nicht nur die gesamte deutsch-österreichische Preiszone abgebildet. Die Kooperation Österreichs stellt auch einen wichtigen Schritt für die Europäisierung der Plattform dar.

Das sind wichtige Zwischenetappen auf dem Weg zu einem europäischen Binnenmarkt. Aber insbe-

sondere in Süd- und Osteuropa fehlen bislang regionale Märkte. An diesem Punkt arbeitet die Europäische Kommission: Bis 2014 sollen gemeinsame Regeln – sogenannte Netzkodizes – aufgestellt sein, die auf den Strom- und Gasmärkten Standards etablieren. Dies ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung.

Ein Wettbewerbsrahmen für Europas Energieversorgung

Wenn die Politik bei dem bleibt, was sie vor 15 Jahren mit der Liberalisierung der Märkte für Strom und Gas angestoßen hat, stehen weitere Fragen an. Allen Akteuren der Energiewirtschaft ist klar, dass zum Beispiel eine EU-weit harmonisierte Förderung erneuerbarer Energien eine beträchtliche Effizienz im Vergleich zu 27 in sich abgeschlossenen Fördersystemen heben würde. Wie dies gelingen kann, ist zu untersuchen. Wenn das deutsche

Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) an seine Grenzen stößt, kann eine europäische Harmonisierung neue Horizonte öffnen, für eine nachhaltige, kosteneffiziente und sichere Energieversorgung in ganz Europa.

So erfolgreich die Liberalisierung des deutschen Energiemarktes bisher war, eines muss für die europaweite Realisierung eines Binnenmarktes im Auge behalten werden: Der Markt ist anfällig für staatliche Eingriffe. Deshalb sind eine konsequente Politik und ein wettbewerblicher Rahmen notwendig. Die Sicherstellung einer zuverlässigen Versorgung mit Strom und Gas geht alle etwas an und sollte deshalb von allen gemeinsam angegangen werden. Es mag noch eine Weile dauern, bis die 27 Strom- und Gasmärkte in Europa so weit zusammengewachsen sind, wie dies in anderen Sektoren des produzierenden Gewerbes üblich ist. Aber eines steht fest: Das Marktdesign der Zukunft muss europäisch sein. ■

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

Preisträger 2013

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat entschieden, wer für seine publizistische Tätigkeit mit dem Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2013 ausgezeichnet wird. Die Hauptpreise erhalten:

- *Prof. Dr. Niall Ferguson*, Professor für Geschichte an der Universität Harvard, USA, und
- *Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Werner Sinn*, Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Christoph Grabitz*, freier Autor und Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin,
- *Barbara Kühn*, Wirtschaftsredakteurin bei 3sat in der Redaktion „makro“, und
- *Annina Reimann*, Redakteurin der Wirtschaftswoche im Ressort „Geld & Börse“.

Die Hauptpreise sind mit je 10 000 Euro, die Förderpreise mit je 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 27. Juni 2013 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Thomas Mayer* wird die Laudationes halten.

Zu einem Buch von Joachim Starbatty

Eine Abrechnung mit der „Euro-Rettung“

Die vor mehr als drei Jahren ausgebrochene Euro-Krise hat schmerzhaft die Konstruktionsfehler der Europäischen Währungsunion offengelegt. Als in den 1990er Jahren die Euro-Einführung von der Politik vorangetrieben wurde, hatten eine Reihe namhafter Ökonomen davor gewarnt: Eine verfrühte Währungsunion mit Ländern, die sich nicht an die Regeln und Konvergenzkriterien hielten und deren öffentliche Haushalte und Staatsverschuldung außer Kontrolle gerieten, führe Europa „in eine Zerreißprobe“. So lautete der Titel eines Aufrufs, den 60 Ökonomen kurz nach der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages 1992 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung veröffentlichten. Die Zerreißprobe erleben wir seit 2010 – und eine Welle von Ressentiments in Europa, die man eigentlich überwunden glaubte. Derzeit bringt der Euro keineswegs die Integration voran, sondern er spaltet Europa und bringt die Völker gegeneinander auf: Der Süden grollt gegen die Spar- und Reformdiktate aus Brüssel und Berlin; im Norden blicken die Bürger mit Sorge auf die riesigen Haftungssummen für die „Euro-Rettung“.

Einer der schärfsten Kritiker dieser Entwicklung ist *Joachim Starbatty*, Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, der schon 1997 mit einer Verfassungsbeschwerde die Euro-Einführung zu stoppen versucht hat und sich an der aktuellen Beschwerde in Karlsruhe gegen den Europäischen Stabilitätsmechanismus beteiligt. Zudem engagiert sich der Tübinger Ökonom politisch in der neuen Partei Alternative für Deutschland (AfD) und hat sich als Spitzenkandidat in Berlin für die Bundestagswahl aufstellen lassen. Sein Buch mit dem etwas plakativen Titel „Tatort Euro“ hat er schon vor der Gründung der AfD geschrieben. Es schöpft aus seinem reichen währungspolitischen Erfahrungsschatz. Wenn man aus der Flut der Schriften über die Euro-Krise nur wenige herausgreift und liest, sollte dieses Buch dabei sein. Zunächst erzählt *Starbatty* die Vorgeschichte, die „Genese“ der Währungsunion, beleuchtet die Motive der treibenden Politiker in Deutschland und Frankreich. Sodann analysiert er, wie die Währungsunion nach einer Schönwetterperiode, in der auch die Europäische Zentralbank große Fehler gemacht hat, weil sie gegen die kreditfinanzierten Booms und Blasen in der Peripherie nicht einschritt, in Turbulenzen geriet und heute gegen die Überschuldung ankämpft.

Nur die gewaltigen Infusionen billigen Geldes der Europäischen Zentralbank halten die Eurozone noch zusammen. Eigentlich insolvente Staaten hängen an ihrer monetären Finanzierung durch den (angekündigten) Anleihekauf. Analog zu Japan, wo insolvente Unternehmen und Banken über viele Jahre durch fast zinslose Kredite über Wasser gehalten wurden und Letztere zu „Zombie-Banken“ mutierten, sieht *Starbatty* die Gefahr von „Zombie-Staaten“ in Europa. Dass *Starbatty* keinesfalls ein Anti-Europäer ist – ein gängiger und billig-diffamierender Vorwurf gegen Euro-Kritiker –, bezeugen die persönlichen Erinnerungen an seinen Lehrer *Alfred Müller-Armack*, der in den Nachkriegsjahren die Europapolitik maßgeblich mitgestaltet hat. Das Buch ist eine scharfe Abrechnung mit der heutigen Euro-Politik. „*Angela Merkels* Schritt-für-Schritt-Vorgehen führt uns nicht ans rettende Ufer, sondern in den Schuldensumpf“, kritisiert er die immer größeren finanziellen Leistungen, Gewährleistungen und Bürgschaftsverpflichtungen. „Weil gutes Geld schlechtem hinterhergeworfen wird, sind unser Vermögen und unsere Zukunft bedroht.“

Nicht nur aus ökonomischer Perspektive, sondern auch für die Demokratie und den Rechtsstaat ist die Euro-Rettung eine Katastrophe, findet *Starbatty*. Er zitiert *Heribert Prantl*, Journalist der Süddeutschen Zeitung, der von einer „putschistischen Elite“ schreibt, die die Demokratie ausgehebelt habe, weil die Parlamente mit Drohungen und Warnungen vor den „Märkten“ oder Spekulanten gefügig gemacht und regelrecht genötigt wurden, den großen Kreditzusagen zuzustimmen. Damit wurde seit Mai 2010 das grundlegende Recht der Euro-Union gebrochen, die „No-bail-out-Klausel“ (Artikel 125 AEUV). Sie sollte verhindern, dass die Währungsunion auf die schiefe Bahn einer Haftungsgemeinschaft gerät.



■ Joachim Starbatty, *Tatort Euro: Bürger, schützt das Recht, die Demokratie und euer Vermögen*, Europa Verlag, Berlin/München/Wien 2013, 311 Seiten.

Die Erosion von Recht und Demokratie im Zuge der Euro-Rettung ist es auch, die den Schriftsteller *Hans Magnus Enzensberger* umtreibt. In einem Vorwort zu *Starbattys* Buch hat er vierzig erschreckende Fragen gestellt, die den von ihm kritisierten Irrwitz der „Euro-Rettung“ entlarven sollen. „Wenn sich herausstellt, dass die Einführung einer neuen Papierwährung statt zur Integration Europas zu seiner Spaltung, und wenn sie statt zu Verständigung zu Hass und gegenseitigen Ressentiments geführt hat, wäre es da (nicht) angezeigt, diese Position zu räumen, statt nach dem Motto ‚Augen zu und durch‘ zu verfahren?“, fragt *Enzensberger*. Die technokratische Zwangsrettung führt seiner Ansicht nach zur Entmündigung der Bürger und letztlich Enteuropäisierung.

Starbatty bleibt nicht nur bei einer Analyse der Fehlentwicklungen stehen, sondern versucht, Auswege aufzuzeigen. Er plädiert dabei keineswegs für einen Abschied vom Euro, sondern will die Währung retten, indem sie auf einen stabilen Kern von wirtschaftlich gleich starken Ländern konzentriert wird. Die wirtschaftlich und finanziell zu schwachen südeuropäischen Länder würden mit einem Euro-Ausstieg und einer Abwertung der dann wieder nationalen Währung besser fahren, glaubt *Starbatty*. Mit der gegenwärtigen Rettungspolitik würden nicht diese Länder gerettet, sondern die Gläubiger der Staaten, mithin die Banken sowie deren Aktionäre und Anleihegläubiger. Die Schuldnerländer, ermuntert *Starbatty*, sollten das „Würgeisen“ abstreifen, „das sie mit tödlicher Sicherheit erdrosselt – unter Aufsicht der Gläubigerstaaten“. Dabei erweist sich, dass *Starbatty*, der als ordoliberaler Marktwirtschaftler bekannt ist, in diesem Punkt die keynesianische Konjunkturanalyse teilt: Seiner Ansicht nach führt die gegenwärtige Austeritätspolitik in eine Abwärtsspirale aus Sparen, schwindender Nachfrage, Rezession, höherer Arbeitslosigkeit, Sparen, weniger Nachfrage etc. Den Versuch der internen Abwertung in den Krisenländern durch Sparen und Kürzungen sieht er als Wiederkehr der *Brüning'schen* Politik der frühen 1930er Jahre.

Als Vorbild preist *Starbatty* hingegen Island. Die Wikinger-Nachfahren haben – anders als etwa die Iren, die nun auf mehrere Generationen höchst verschuldet sind – den Schrott ihrer faulen Banken nicht auf sich genommen, sondern die ausländischen Gläubiger einfach enteignet und dann mittels einer kräftigen Abwertung der Währung einen Neustart ihrer Exportwirtschaft angeregt. Doch wäre dieser Weg für alle Krisenstaaten gangbar? *Starbatty* spielt die schweren Probleme und Konsequenzen, die sich daraus für die betroffenen Länder wie den Rest Europas ergäben, herunter: Der kräftige Schuldenschnitt für die Krisenländer, den er propagiert, würde in die Haushalte der Gläubigerstaaten, allen voran Deutschland, gewaltige Löcher reißen. Ein Großteil der bisherigen Kredithilfen müsste abgeschrieben werden. Allein für Deutschland ergäbe sich bei einem 50-prozentigen Haircut der Griechen-Anleihen ein Verlust von 25 bis 30 Milliarden Euro.

Allerdings hält *Starbatty* diese Hilfskredite ohnehin für uneinholbar. Sie seien „versunkene Kosten“ (sunk costs), also sollte man sie abhaken. Auch Verluste von Auslandsaktiva, die deutsche Banken, Unternehmen und Bürger in den Krisenländern erleiden würden, hält *Starbatty* für unausweichlich: Die Forderungen seien angesichts der Abwärtsspirale nicht mehr einholbar, nun müsse man nach der Kaufmannsregel „weg mit Schaden“ verfahren. Statt zwanghaft die jetzige Euro-Union zusammenzuhalten, solle man sie gesundschrumpfen. Auf dem jetzigen Rettungsweg werde die Währungsunion zu einer instabilen, mit der Notenpresse finanzierten Schuldenzone verkommen, in welcher die Bürger durch Inflation schleichend enteignet werden, warnt *Starbatty*.

Man muss nicht alles teilen, was der Euro-kritische Ökonom schreibt und empfiehlt. Insbesondere die konjunkturellen und finanziellen Verwerfungen, die bei einem Euro-Austritt einzelner Länder durch panikartige Reaktionen auf den Finanzmärkten und Ansteckungseffekte denkbar sind, gewichtet er zu gering. Dem setzt er die Devise „lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende“ entgegen, die viele Bürger inzwischen teilen. Das flüssig geschriebene Buch ist eine gehaltvolle, herausfordernde Lektüre, die die währungspolitische Debatte in Deutschland bereichert. Die Politik sollte einer fundamentalen Diskussion über das Für und Wider der Währungsunion nicht aus dem Weg gehen und sich nicht mehr – wie in den 1990er Jahren – blind und taub für kritische Einwände stellen. ■

Dr. Philip Plickert

Johann Eekhoff

* 25. Juli 1941 † 3. März 2013



Professor Dr. Johann Eekhoff kannte Politik und Wissenschaft aus nächster Nähe. Von 1983 bis 1991 war er Leiter der Abteilung Wohnungswesen im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, dann bis 1994 Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft. An die Uni-

versität zu Köln wurde er 1990 als außerplanmäßiger Professor berufen, bevor er von 1995 bis 2009 dort den Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik übernahm. Er war Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik und des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln sowie des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung.

In seiner Tätigkeit als Hochschullehrer gelang es *Johann Eekhoff*, in Vorlesungen und an seinem Lehrstuhl ein angenehmes Klima zu schaffen. Er suchte den persönlichen Kontakt zu Studenten,

was in der Anonymität der Kölner Studentemas- sen eine Seltenheit war.

Ab 1993 war *Johann Eekhoff* Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung, deren Arbeit er in seiner ihm eigenen Verbindlichkeit und Kompetenz tatkräftig unterstützte. So hielt er beispielsweise im Oktober 2010 die Ludwig-Erhard-Lecture zum Thema „Umverteilung versus Effizienz im Gesundheitssystem“. In den „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ war er für viele Sachgebiete, zum Beispiel für Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialordnung oder der europäischen Integration, ein gesuchter und zuverlässiger Autor. Für ihn war es dabei selbstverständlich, junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichberechtigt mit in die Autorenschaft zu nehmen.

Johann Eekhoff war ordnungspolitisch standfest sowie in der Argumentation präzise und kenntnisreich. Vor allem aber war er ein freundlicher und zugänglicher Mensch, den wir vermissen werden.

Berthold Barth/Natalie Furjan

ORIENTIERUNGEN 136

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28 / 5 39 88-0
02 28 / 5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Reiner Braun
Prof. Dr. Christian Conrad
Dr. Christian Hecker
Petra Heising
Karolin Herrmann
Gesine Kort-Weiher
Dr. Martin Kröger
Hilmar von Lojewski
Martin Micheli
Hildegard Müller
Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Heinz Paqué
Prof. Dr. Andreas Pfnür
Dr. Philip Plickert
Dr. Torsten Schmidt
Lukas Siebenkotten
Prof. Dr. Michael Voigtländer

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 136 – Juni 2013. Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipuan