

Lohntarif und industrielle Kostenstruktur

Der Tariflohn unterliegt den Preisbildungsregeln der zweiseitigen oligopolistischen Konkurrenz und ist somit das Ergebnis des wirtschaftlichen Kräfteverhältnisses zwischen den Verbänden des Arbeitsmarktes¹⁾. Nach Abschluß der Debatte über den angeblichen Gegensatz zwischen „Macht und ökonomischem Gesetz“ hat sich ziemlich allgemein die Auffassung durchgesetzt, daß man mit ökonomischer Macht nicht schlechthin alles erreichen kann²⁾. Die Betätigung wirtschaftlicher Macht kann sich immer nur innerhalb gewisser — allerdings variabler — Grenzen bewegen, über deren Festlegung die Meinungen allerdings weit auseinandergehen³⁾. Es soll hier nicht das komplexe Problem der Grenzen ökonomischer Macht untersucht, sondern lediglich auf Grenzüberlegungen hingewiesen werden, die in der Tarifpolitik von Bedeutung sind oder werden können. Die Untersuchung soll sich dabei lediglich auf den Umfang der fachlichen und räumlichen Geltungsbereiche der Tarifverträge beschränken.

1) Vgl.: „Arbeitsmarkt und Gewerkschaften“ in „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 1954, S. 532 ff.

2) Vgl.: Paul A. Samuelson, Volkswirtschaftslehre, Köln 1952, S. 611 f.

3) Insbesondere ist die Entwicklung der Produktivität keine derartige starre Grenze, wie immer wieder behauptet wird. Das Nachziehen der Löhne hinter der vollzogenen Produktivitätssteigerung her stellt lediglich den verteilungspolitischen Status quo ante wieder her. Das gilt vor allem für die alten Industrieländer, in denen Besitz und ökonomische Macht dermaßen verfilzt sind, daß es bestenfalls zu einer Konkurrenz innerhalb einer „geschlossenen Gesellschaft“ kommt. Die berühmten Preissenkungen im Gefolge des Produktivitätsfortschrittes kommen wohl nur in romantischen Lehrbüchern der Nationalökonomie, aber kaum in der Praxis vor.

I.

Der *Grenzbetrieb* spielt in der Preistheorie eine wichtige Rolle, weil jeder tatsächliche Preis, dessen Zustandekommen die Preistheorie erklären will, als jener Punkt in einer Reihe denkbarer Preise erscheint, in dem sich bestimmte Preisbildungsfaktoren die Waage halten. Unter dem Grenzbetrieb versteht man jenen Betrieb eines Marktes, der mit den höchsten Kosten produziert und eben noch zur Deckung der Nachfrage herangezogen wird. Unter der Voraussetzung vollkommener Konkurrenz gewinnt der Grenzbetrieb insofern einen bestimmenden Einfluß, als er noch seine Kosten erstattet bekommt, seine Kosten also gleich dem Marktpreis sind.

Der Grenzbetrieb wird in der nationalökonomischen Theorie vor allem vom Absatzmarkt her gesehen. Man darf aber überschläglich sagen, daß der Betrieb, der sich auf dem Absatzmarkt in einer Grenzsituation befindet, auch auf den Beschaffungsmärkten in einer gewissen Grenzlage ist, weil er am sparsamsten wirtschaften muß. So gesehen, gewinnen die Grenzbetriebe auch auf dem Arbeitsmarkt und damit für die Tarifgestaltung eine gewisse Bedeutung, zumal nach den in Deutschland üblichen Gepflogenheiten der Tariflohn nicht über dem Preis angesetzt wird, den der Grenzbetrieb noch verkraften kann⁴). In den USA, die als Gegenstück zu erwähnen wären, verfolgen die Gewerkschaften stärker eine dynamische Tariflohnpolitik, indem die während der Laufzeit eines Tarifvertrages voraussichtlich zu erwartende Produktivitätssteigerung sofort oder stufenweise im Tariflohnpreis vorweggenommen wird.

Die Vorstellung der Grenzbetriebe ist für die Tarifgestaltung deshalb von Bedeutung, weil die Industrietarife, wie sie heute üblich sind, gleichermaßen für alle Betriebe desselben Produktionszweiges gelten und vom Standpunkt der Arbeitgeber so gestaltet sein müssen, daß die Grenzbetriebe den unausweichlichen Tariflohn noch bezahlen können. Das ist übrigens ein alter Grundsatz der Kartellstrategie, der auch in güterwirtschaftlichen Absatzkartellen praktiziert wird. Die Inhaber der Grenzbetriebe werden sich am entschiedensten gegen eine Lohnerhöhung zur Wehr setzen, weil sie am ehesten befürchten müssen, durch eine Kostenerhöhung aus dem Markt geworfen zu werden.

Das Interesse der Grenzproduzenten geht jedoch noch weiter: Die Grenzbetriebe bekommen eine Veränderung der Absatzlage am ehesten zu spüren, sie müssen also versuchen, für den Fall einer rückläufigen Absatz- und Preisentwicklung freie Dispositionsmöglichkeiten über ihre Kosten zu gewinnen.

Diese Grenzüberlegungen spielen in der Praxis der Arbeitgeberverbände eine große Rolle. Bei der gegenwärtigen Lohnsituation besteht jedoch keine Veranlassung, diese Dinge zu dramatisieren. In manchen Tarifverträgen gibt es nämlich eine sogenannte „Notstandsklausel“, die besagt, daß einem Betrieb, der den Tariflohn nur unter Gefährdung seiner wirtschaftlichen Existenz bezahlen kann, durch Spruch einer Schiedsstelle die Unterschreitung des Tariflohns gestattet werden kann. Von dieser Klausel haben nach bisherigen Erfahrungen einige Betriebe Gebrauch gemacht. Als ihnen jedoch aufgegeben wurde, die wirtschaftliche Existenzgefährdung durch Vorlage ihrer Bücher nachzuweisen, haben sie in fast allen Fällen ihren Antrag zurückgezogen. Die Notlage war also mehr eine eingebildete denn eine tatsächliche, was man auch daraus ersehen kann, daß die Betriebe, die einen Nachlaß des Tariflohnes verlangten, den Konkurrenzkampf bisher überstanden haben.

Die volkswirtschaftliche Wirkung einer solchen Tarifgestaltung liegt klar zutage. Auch die Grenzbetriebe verfügen über ein Konjunkturpolster, um Rückschläge durch Lohnsenkungen abzufangen. Dadurch wird die Lebensdauer dieser Betriebe verlängert mit dem Ergebnis, daß die Güterpreise auf dem überhöhten Niveau gehalten werden können, das die Grenzbetriebe bestimmen. Den intramarginalen Betrieben ist eine solche Tarif-

4) Vgl.: Kurt Pentzlin, „Auch heute noch stabile Löhne?“ in „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 1950, S. 448 ff.

LOHNTARIF UND INDUSTRIELLE KOSTENSTRUKTUR

politik aus mehreren Gründen nicht gerade unsympathisch. Zunächst wird das Tariflohn-niveau gedrückt, damit wird auch automatisch ein Druck auf das Niveau der Effektiv-verdienste ausgeübt, wovon in erster Linie die rentablen Betriebe profitieren. Weiter zeigt sich, daß die intramarginalen Betriebe über ein größeres Polster zum Lohnabbau verfügen, selbst wenn man berücksichtigt, daß ihre Effektivlöhne im Durchschnitt etwas höher liegen, um die besser qualifizierten Arbeitskräfte an sich zu ziehen. Damit wird die Produktivität dieser Betriebe gehoben, und gleichzeitig gewinnen sie von der Lohnseite her eine größere Möglichkeit zur Kapitalbildung. Sie sind also in der Lage, ihre intra-marginale Position — möglichst noch auf dem Umweg über die steuersparenden betrieb-lichen Sozialleistungen — zu festigen und weiter auszubauen.

Der am wenigsten leistungsfähige Betrieb bzw. die Gruppe der wenig leistungsfähigen Betriebe erzeugt innerhalb eines Wirtschaftszweiges eine bestimmte Bremswirkung. Diese Erscheinung läßt sich in jedem Kartell beobachten: Die schwächsten Mitglieder müssen noch mit durchgezogen werden, weil sonst das Kartell auseinanderzubrechen droht. Die schwachen Betriebe geben vielfach auch in den Arbeitgeberverbänden den Ton an, weil hinter all ihren Forderungen die sehr reale Gefahr eines Ausbrechens aus dem Verband steht. Es ist dies eine Gefahr, welche die Marktstellung aller Arbeitgeber schwächen würde und darum auch von den starken Mitgliedern gefürchtet wird.

II.

Für die Wirklichkeitsnähe eines Tarifvertrages ist es keinesfalls gleichgültig, ob ein Tarifvertrag gleichermaßen den Lohn für eine große Zahl verschiedener Wirtschaftszweige regelt, oder ob er nur für eine Branche gilt. In aller Regel arbeiten die verschiedenen Wirtschaftszweige mit *unterschiedlichen Lohnkostenanteilen*. Im Stahlwerk beispiels-weise beträgt der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten nur etwa 7 vH, während er in den Betrieben der Feinmechanik fast bei 40 vH liegt. Wie die folgende Übersicht zeigt, streuten die Lohnkostenanteile allein in der Metallindustrie, die heute fast durchweg einheitlichen Tarifverträgen unterworfen ist, zwischen fast 40 vH und 10 vH.

Die durchschnittlichen Anteile der Lohn-, Kapital- und Materialkosten

Industriegruppen	Vom Kostenwert der Produktion entfallen in vH auf:		
	Löhne	Kapital	Material
Feinmechanik und Optik	38	37	25
Bergbau	34	38	28
Elektroindustrie	31	39	30
Maschinenbau	30	36	34
Gießereiindustrie	30	34	36
Stahl- und Eisenbau	30	24	46
Metallwarenindustrie	26	34	40
Eisenschaffende Industrie	21	29	50
Fahrzeugindustrie	20	26	54
Nichteisenmetallindustrie	10	21	69
Industrie der Öle und Fette	6	24	70

Quelle: Konrad Mellerowicz, Kosten und Kostenrechnung, Bd. I, Theorie der Kosten, 2. Aufl., Berlin 1951, S. 26 (nach den Ergebnissen der amtlichen Produktionsstatistik 1936, die heute insofern überholt ist, als auf die Löhne ein geringerer Anteil entfällt, während sich die Kapital- und Materialkosten der Produktion erhöht haben).

Umfaßt ein Tarifvertrag eine größere Zahl von Branchen derart unterschiedlicher Kostenstruktur, wird der Widerstand der Arbeitgeber gegen eine einheitliche Lohnerhöhung branchenmäßig verschieden stark sein, weil die Erhöhung der Löhne um denselben Satz in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich zu Buche schlägt. Die Branche

mit den höchsten relativen Lohnkosten wird sich am entschiedensten zur Wehr setzen, weil bei ihr durch eine Lohnkostenerhöhung die Gesamtkosten wesentlich stärker ansteigen als in den Wirtschaftszweigen mit relativ geringeren Lohnkosten. Hinzu kommt, daß die Ausweichmöglichkeiten in den kapitalintensiven Branchen größer zu sein pflegen als in den lohnintensiven Branchen. Da der Arbeitgeberverband auf seine innere Geschlossenheit zur Beherrschung eines möglichst großen Sektors des Arbeitsmarkts bedacht sein muß, wird er seine ganze Kraft dafür einsetzen, daß die Branche mit den höchsten Lohnkosten die Tariflohnerhöhung noch verkraften kann.

Die Betriebe der weniger lohnintensiven Branchen sind weder allgemein an der Schwächung ihrer Marktposition interessiert, noch im speziellen daran, daß der Tariflohn auf ein Niveau steigt, daß ihrem effektiven Lohnstand allzu nahe kommt⁵⁾. Sie haben also ein sehr starkes Interesse daran, die Pufferwirkung der lohnintensiven Branchen auszunutzen. Ob sie allerdings bereit sein werden, für die Aufrechterhaltung dieser Pufferzone größere Opfer zu bringen, steht auf einem anderen Blatt. Es spricht eine gewisse Vermutung dafür, daß die weniger lohnintensiven Branchen in einem ernsten Lohnkampf das schwächste Glied in der Kette des Arbeitgeberverbandes sind, weil sie ein Lohnzugeständnis weniger kostet und umgekehrt die Stillstandskosten des Betriebes bei einem Streik wesentlich höher sind.

Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß die Arbeitgeberverbände über recht drastische Mittel verfügen, um der „Solidarität“ ihrer Mitglieder nachzuhelfen. Ungetreue Verbandsmitglieder dürfen wohl nicht nur mit bemerkenswerten Konventionalstrafen rechnen, sondern nach dem heutigen Stand der Arbeitgeberorganisation sicherlich auch mit einem lautlosen, aber sehr wirksamen Boykott ihrer Erzeugnisse.

Abgesehen von den Kostenerwägungen, die bei Tarifabschlüssen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen, dürften für den Umfang des fachlichen Geltungsbereiches noch konjunkturelle und saisonale Gesichtspunkte von Bedeutung sein. Der jahreszeitliche Rhythmus der Produktion ist nicht in allen Branchen gleich. Für die Aktionsfähigkeit der Tarifverbände ist es von entscheidender Bedeutung, ob der Auslaufzeitpunkt eines Tarifvertrags mit dem jahreszeitlichen Anstieg zusammenfällt. Allein in diesem Zeitpunkt darf man damit rechnen, daß die Arbeitgeber durch die Vorenthaltung der Arbeitskraft in Verlegenheit gebracht werden und deshalb auch eher zu nennenswerten Zugeständnissen bereit sind. Sind jedoch mehrere Branchen mit unterschiedlichem Saisonrhythmus in einem Tarifvertrag zusammengefaßt, wird der Kündigungszeitpunkt niemals für alle Branchen mit dem saisonalen Anstieg zusammenfallen. Daß damit die gewerkschaftliche Organisation an Aktionsfähigkeit und Stoßkraft einbüßt, dürfte auf der Hand liegen.

Das gleiche gilt für den Konjunkturhythmus. Hier wird zwar im allgemeinen eine größere Einheitlichkeit in der Bewegungsrichtung vorhanden sein. Doch darf man partielle Rückschläge, die durchaus außerwirtschaftlicher Natur sein können, wie etwa vor einigen Jahren im Landmaschinenbau, nicht außer acht lassen. Auch Änderungen in den Konsumgewohnheiten, vor allem modebedingte Bedarfsverschiebungen, sind in den jeweils betroffenen Branchen von entscheidender Bedeutung für den Beschäftigungsgrad und damit auch für die Erfolgsaussichten von Tarifbewegungen.

Zu große fachliche Geltungsbereiche wirken sich nicht allzu günstig auf die absolute Höhe des Tariflohnes aus. Sie dürften auch die allgemeinen Lohnbedingungen und ebenfalls die relative Lohnskala in einer Richtung beeinflussen, die den Gewerkschaften wenig angenehm ist. Was zunächst die allgemeinen Lohnbedingungen angeht, so darf man davon ausgehen, daß jede Branche gewisse Bräuche entwickelt hat, an denen sie auch über

5) Bei diesen Überlegungen, die sich ausschließlich mit der absoluten Höhe des Tariflohnes befassen, ist die herrschende Rechtsauffassung von einer praktisch leistungsindifferenten Lohngestaltung als ein ökonomisches Datum unterstellt. Über die Unhaltbarkeit der herrschenden Lehre, welche sich mit der relativen Lohnhöhe beschäftigt, vgl.: „Soziale und ökonomische Funktionen des Tariflohnes“ in „Gewerkschaftliche Monatshefte“ 1956, S. 13S ff.; „Äquivalenzprinzip und Leistungszulagen“ in „Arbeit und Recht“ 1956, S. 37 ff.

LOHNTARIF UND INDUSTRIELLE KOSTENSTRUKTUR

längere Zeiträume festhält. So ist etwa in den Gießereien Norddeutschlands der Stückakkord üblich, während die Fertigungsbetriebe zum Zeitakkord übergegangen sind. Ähnliches gilt hinsichtlich der Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage, für die Fälligkeit von Abschlagszahlungen und für die den einzelnen Branchen typischen Erschwernisse, wie Hitzeeinwirkung u. a. m. In Tarifverträgen mit zu großem fachlichem Geltungsbereich kommt man über eine beispielhafte Aufzählung derartiger Dinge oft nicht hinweg. Die Vielfalt der Erscheinungen, die in einen Vertrag eingezwängt werden soll, bedingt einen zu hohen Abstraktionsgrad und hat eine Wirklichkeitsfremdheit der allgemeinen Lohnbedingungen zur Folge, die sich im Interesse einer größeren tariflichen Sicherheit durchaus vermeiden ließe.

Ebenso verhält es sich mit der Gestaltung der Lohnskala. An einen Hilfsarbeiter in einem Hüttenwerk pflegen regelmäßig ganz andere und größere Anforderungen gestellt zu werden als etwa an einen Hilfsarbeiter in der Kettenfabrik. Lediglich für die Handwerker dürfte eine größere Gleichartigkeit der Arbeitsbedingungen über mehrere Branchen hinweg gegeben sein. Die für die einzelnen Branchen typischen Arbeitsverrichtungen gehen in dem allgemeinen Katalog unter, der auf allzu ungleichartige Verhältnisse zugeschnitten ist. Das hat zur Folge, daß in dem sehr weitmaschigen Netz der Lohngruppen zu große Lücken aufreißen, die von den Betriebsräten mühsam mit tarifrechtlich kaum gesicherten Löhnen⁶⁾ mehr schlecht als recht ausgefüllt werden. Die Tätigkeitsmerkmale, welche die einzelnen Lohngruppen definieren, werden in einem Tarifvertrag mit zu großem fachlichem Geltungsbereich dermaßen abstrakt, daß die Tarifierung unsicher und der einzelne Arbeitnehmer nicht mehr ausreichend geschützt wird. Dabei spielt aber auch eine Rolle, daß der Technisierungsgrad der Produktion von Branche zu Branche sehr verschieden ist. Gewiß finden sich auch zwischen den einzelnen Betrieben derselben Branche recht beträchtliche Unterschiede in dem Grade der Rationalisierung und Technisierung. Diese Unterschiede dürften im allgemeinen aber weniger gravierend sein als diejenigen zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen. Man vergleiche etwa die Betriebe der Automobilindustrie und der Maschinenfabrikation. Daß diese Verhältnisse auf die relative Lohnskala zurückwirken, ist bekannt.

III.

Etwa dasselbe gilt für den Umfang der räumlichen Geltungsbereiche. Hier spielt vor allem das *Lohngefälle zwischen Stadt und Land* eine entscheidende Rolle. Diese Ausdrucksweise ist zwar ungenau, der Einfachheit halber soll sie jedoch zunächst beibehalten werden. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß die Löhne in den ländlichen Gebieten im allgemeinen niedriger zu sein pflegen als die Löhne vergleichbarer Arbeiter in den Industriestädten. Dieser Tatsache ist in vielen Tarifverträgen dadurch Rechnung getragen, daß verschiedene Ortslohnklassen gebildet worden sind, die von den großen Städten her eine Lohnabstufung zum flachen Lande hin aufweisen.

Die Gründe, die für die niedrigeren Löhne auf dem Lande angeführt werden, sind vor allem die angeblich geringeren Lebenshaltungskosten der Arbeiter und zum anderen die höheren Transportkosten für die Materialzufuhr und den Abtransport der Fertigungsgüter. Das eine Argument erweist sich bei näherer Betrachtung genausowenig stichhaltig wie das andere. In jedem Falle stehen aber die behaupteten Kostendifferenzen in keinem Verhältnis zu den Lohndifferenzen zwischen Stadt und Land.

Was zunächst das Lebenshaltungskostenargument anbelangt, so ist dazu zu bemerken, daß die Verbrauchsgüterpreise in den ländlichen Gemeinden, die als Wohngemeinden für Industriearbeiter hauptsächlich in Betracht kommen, kaum niedriger sind als in den Industriestädten⁷⁾. Ein großer Teil der Preise ist überhaupt gebunden, dem Einzelhändler

6) Wobei die herrschende Rechtsauffassung wiederum als ein Datum unterstellt ist.

7) Vgl.: „Ortsklassen überholt“ in „Die Quelle“ 1955, S. 571 f.

ler bleibt überhaupt kein Raum für eigene Preispolitik. Manche Lebensmittel, vor allem leichtverderbliche Lebensmittel, mögen auf dem Lande billiger sein und wohl auch die Wohnungsmieten. Diese Preise dürften jedoch durch die Verteuerungen auf anderen Sektoren wieder reichlich ausgeglichen werden. Die Konkurrenz der Handelsgeschäfte untereinander pflegt auf dem Lande und in den kleineren Städten viel geringer zu sein als in den Industriezentren. Aus diesem Grunde bewegen sich die Preise regelmäßig auch auf einem Niveau, das zumeist über dem Preisniveau der Industriestädte liegt, oft ist die Breite des Angebotes bei gleichen Preisen in kleinen Gemeinden wesentlich geringer als in den Städten. Es ist eine bekannte Erscheinung, daß die Bevölkerung der ländlichen Gebiete in die großen Städte fährt, um dort die längerlebigen Gebrauchsgüter zu kaufen. Die Bevölkerung der kleinen und mittleren Städte wendet lieber das Fahrgeld zur Reise in die Großstädte auf, als zu Haus einzukaufen, und zwar nicht nur, weil die Auswahl größer ist, sondern vor allem auch, weil die Preise in den Großstädten niedriger sind. Das Argument der niedrigeren Lebenshaltungskosten dürfte also nur eine außerordentlich geringe Durchschlagskraft haben, besonders dann, wenn man in Rechnung stellt, daß sich innerhalb der Bevölkerung der ländlichen Gebiete durch den Flüchtlingszuzug eine beachtliche soziale Umschichtung vollzogen hat. Ein größerer Teil der Landbevölkerung als früher ist ausschließlich auf den Verkauf der Arbeitskraft angewiesen.

Die Verfechter der Argumente der geringeren Lebenshaltungskosten pflegen weiter einzuwenden, daß man auf dem Lande dennoch billiger lebt. Ein wesentlich größerer Teil der Bevölkerung als in der Stadt habe kleinen Landbesitz, verfüge zumindest über einen Garten, aus dem naturale Nebeneinkommen fließen, die man schließlich auch in Rechnung stellen müßte. Demgegenüber muß betont werden, daß ja lediglich die Höhe des Lohnes zur Debatte steht, den ein Arbeiter für den Verkauf seiner Arbeitskraft erhält. Ob er daneben noch andere Einkünfte bezieht, ist völlig belanglos. Aber auch das „Gartenargument“ steht auf sehr schwachen Füßen, weil in ein Stück Land zunächst einmal Arbeit hineingesteckt werden muß, ehe geerntet werden kann. Es ist doch zu fragen, was die Höhe des Lohnes, den ein Hammerschmied etwa im Lennetal bezieht, damit zu tun hat, daß der Schmied noch nach Feierabend in seinem Garten arbeitet. Diese Tatsache macht seine Arbeitskraft gegenüber seinem Kollegen in einer Großstadt, der dieselbe Arbeitsleistung erbringen muß, nicht weniger wertvoll.

Nicht viel besser steht es mit dem *Transportkostenargument*. Selbst wenn wir unterstellen, die Produkte in den ländlichen Gebieten seien stärker mit Transportkosten belastet als in den Großstädten, was im Einzelfall jedoch nicht generell zutreffen mag, so entsteht die Frage, warum der Ausgleich ausgerechnet bei den Löhnen erfolgen muß. Die Standortwahl und das Standortrisiko gehören ausschließlich zum Kapitalrisiko, woraus man folgern muß, daß sich das Kapital in den ländlichen Gebieten eben mit einer geringeren Rendite zufriedengeben muß, statt die Löhne zu drücken.

Die gesetzlichen Bilanzierungsvorschriften sind leider so kümmerlich, daß eine genaue Durchleuchtung dieser Verhältnisse nicht möglich ist. Man ist also auf indirekte Schlußfolgerungen angewiesen. Aber auch diese sind außerordentlich eindrucksvoll: Wenn man nämlich die Standortpolitik größerer Unternehmen, wie Siemens, AEG und anderer Großfirmen verfolgt, wird man feststellen, daß eine Reihe von Werken auch ohne angeblich wehrpolitische Notwendigkeiten in ländliche Gebiete hinein verpflanzt worden sind. Wenn die Transportkosten ein so schwerwiegendes Moment wären, wie man gern glauben machen möchte, wäre diese Ansiedlung auf dem Land sicherlich unterblieben. Die Großbetriebe scheinen eher — und sie sagen es teilweise ganz offen — wegen der niedrigeren Löhne auf das Land gezogen zu sein. Nun kann man aber schlecht die geringen Löhne auf dem Lande durch die Niedrigkeit der ländlichen Löhne erklären. Vielmehr scheinen steuerpolitische Gesichtspunkte eine nicht unerhebliche Rolle gespielt zu haben, als nämlich die ländlichen Gemeinden in ihren Gewerbesteuerforderungen wesentlich bescheidener zu sein pflegen.

Was aber die „gewachsenen“ Klein- und Mittelbetriebe in den ländlichen Gegenden anbelangt, so können diese Transportkostenargument so lange nicht ins Feld führen, wie sie technisch und ökonomisch noch dermaßen rückständig bleiben, wie sie es zum größten Teil zur Zeit noch sind. Jeder, der die Verhältnisse in diesen Betrieben einigermaßen kennt, wird zugeben müssen, daß sich ein gleich großer Betrieb in einer Industriestadt bei der Höhe der dort zu zahlenden Löhne ein solches Maß an „Irrationalität“ einfach nicht leisten kann. Was in solchen ländlichen Betrieben an Planung und Arbeitsvorbereitung *nicht* geleistet wird, erscheint jedem Betriebsleiter aus den städtischen Industriezentren märchenhaft. Die Großbetriebe auf dem Lande stechen ganz deutlich von den Betrieben des bodenständigen Schlandrians ab.

Zur Begründung der Lohndifferenz zwischen Stadt und Land lassen sich auch keine wesentlichen Unterschiede in der Arbeitsintensität anführen. Was vielleicht in der Stadt an größerem Tempo und stärkerer nervlicher Belastung gefordert wird, gleicht sich durch größere körperliche Belastung in den Betrieben der Landgebiete wieder aus. Im übrigen scheinen hier überhaupt nur Unterschiede nach Betriebsgrößenklassen und dem Grade der Rationalisierung zu bestehen. Das Arbeitstempo eines Großbetriebes ist auf dem Lande das gleiche wie in der Großstadt. Auch die Arbeitsbedingungen der Klein- und Mittelbetriebe unterscheiden sich in Stadt und Land nicht wesentlich voneinander. Auf dem flachen Lande haben die Klein- und Mittelbetriebe nur ein größeres Gewicht als in den Großstädten⁸⁾.

Die Lohndifferenzierung zwischen Stadt und Land und die Ortsklassenabschläge in den Tarifverträgen sind — jedenfalls in den gebräuchlichen Größenordnungen — genauso ein Anachronismus wie die grundsätzlich geringere Entlohnung der Frauenarbeit. Lohnfragen sind jedoch nun einmal keine Probleme, die allein mit Vernunft gelöst werden, sondern bleiben nach wie vor *Machtfragen*. Die Tarifpolitik hat das unterschiedliche Lohnniveau in Stadt und Land zunächst einmal als ein Faktum zu konstatieren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Landkreise, die sich um industrielle Schwerpunkte herum gruppieren, mit dem industriellen Kern zusammen einen einheitlichen räumlichen Teilarbeitsmarkt bilden. Diese Einzugsgebiete der Industrie dehnen sich mit wachsender Betriebsgröße und einer weiteren Verdichtung des Verkehrsnetzes immer stärker aus. Bezüglich der industriellen Schwerpunkte ist anzumerken, daß unter der Herrschaft der Branchentarife der Schwerpunkt eines Industriezweiges durchaus in einer kleineren oder mittleren Stadt liegen kann, in der sich eine Industrie — etwa aus Gründen der Tradition — konzentriert hat. Daraus erklärt sich die Tatsache, daß kleine Städte mitunter in der tariflichen Ortsklasse der Großstädte erscheinen.

In Tarifverträgen, die für ein größeres Gebiet gelten, tritt nicht allein das Problem der Bremswirkung der schwächsten Gebietsteile innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches auf, darüber hinaus entsteht das Problem der unterschiedlichen Mischung der „wirtschaftlichen Strukturelemente in den einzelnen Bezirken. In einem Bezirk absorbiert z. B. der Bergbau den größten Teil der Arbeitskräfte, in einem anderen, die Hüttenwerke und in einem dritten die Textilindustrie. Kraft ihres Gewichtes als Nachfrager nach Arbeitskräften bestimmen diese Industriezweige in ihrem begrenzten Arbeitsmarkt die wirtschaftliche Struktur. Sie geben den Ton auch in Lohnfragen an, und die anderen, weniger stark vertretenen Industriezweige haben sich mehr oder weniger freiwillig dieser „Preisführerschaft“ des strukturbestimmenden Betriebes oder Industriezweiges anzuschließen. *Das bedeutet für die praktische Tarifpolitik nichts weiter, als daß der Durchbruch) tariflicher Neugestaltungen, regional sehr verschieden, immer von den Arbeitnehmern erzielt werden muß, welche jeweils in den strukturbestimmenden Industriezweigen tätig sind.*

8) Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich in bisher überwiegend ländlichen Gebieten neue industrielle Schwerpunkte gebildet haben, wodurch sich das Schwergewicht in der herkömmlichen Wirtschaftsstruktur verschoben hat. Im Zuge der volkswirtschaftlichen Komplettierung des durch die Zonentrennung auseinandergerissenen Wirtschaftskörpers hat sich der Standortaufbau, besonders der Leichtindustrie, beachtlich verändert.

Finanzierungskrise im Wohnungsbau

Der Wohnungsbau steckt in einer Finanzierungskrise. Das Wohnungsbauvolumen 1956 liegt um rund 100 000 Wohnungen unter dem des Jahres 1955. Der Überhang noch nicht fertiggestellter Wohnungen ist von 387 000 Wohnungen am 1. Januar 1956 auf etwa 280 000 Wohnungen am 1. Januar 1957 zurückgegangen. Für die Finanzierung des eigentlichen Bauprogramms 1957 fehlen 2 Md. DM erste Hypotheken und 1 Md. DM öffentliche Darlehen. Anstatt 550 000 Wohnungen im Jahre 1955 bzw. 440 000 Wohnungen im Jahre 1956 können 1957 höchstens noch 325 000 Wohnungen finanziert werden.

Allein die Größenordnung des vollzogenen und zu erwartenden Rückganges in der Wohnungsbauförderung läßt vermuten, daß die Konjunkturdämpfungsmaßnahmen der Bank deutscher Länder hierfür nicht ausschlaggebend sein können. Es müssen vielmehr andere Gründe zum Kapitalmangel im Wohnungsbau geführt haben. Ist der frei verfügbare Teil der Kapitalbildung zurückgegangen? Ist das Kapital in andere Kanäle abgeflossen? Sind bestimmte, bislang dem Wohnungsbau vorbehaltene Kapitalquellen ganz oder teilweise versiegt?

Zunächst muß einmal Klarheit darüber geschaffen werden, auf welche Weise der Wohnungsbau bisher zu seinem Kapital gekommen ist. War bislang das Kapitalangebot so groß, daß alle unerläßlichen Investitionen vorgenommen werden konnten? Oder war die Wohnungswirtschaft in der Lage, bessere Bedingungen als andere Kapitalnachfrager zu gewähren? Mit anderen Worten, wir müssen unsere Untersuchung mit der Beantwortung der Frage einleiten: „Welche Position hat die Wohnungswirtschaft im Vergleich zu anderen Kapitalnachfragern auf dem Kapitalmarkt?“

Aus drei im Zusammenhang miteinander stehenden Gründen hat die Wohnungswirtschaft keine starke Position. Sie hat vielmehr als Ganzes betrachtet die schlechteste Stellung. Sie kann in aller Regel das in Anspruch genommene Kapital erst im Laufe von 30 Jahren zurückzahlen. Die Kapitalgeber liegen mit den einmal eingeräumten Zins- und Tilgungsbedingungen für die ganze Laufzeit ihrer Hypotheken oder Darlehen fest, da die aus Veränderungen notwendigen Mietpreiskorrekturen nicht oder nur unter außerordentlichen Schwierigkeiten durchzusetzen sind. Schließlich ist die Wohnungswirtschaft stets auf einen niedrigen Zins angewiesen, um so mehr, als der überwiegende Teil der zu errichtenden Wohnungen noch einer zusätzlichen öffentlichen Subvention bedarf, um zu tragbaren Mieten zu kommen.

Dies bedeutet, daß sich die Wohnungswirtschaft in ihrer Konkurrenzfähigkeit gegenüber ihren beiden Hauptkonkurrenten, der industriell-gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Hand, stets im Nachteil befindet. Sie kann nur dann ihren Kapitalbedarf auf dem Markt befriedigen, wenn das Kapitalangebot im ganzen den Kapitalbedarf aller Nachfrager zu decken vermag. Ist das Angebot jedoch geringer als die Nachfrage, braucht die Wohnungswirtschaft besondere Hilfen. Sie muß direkt oder indirekt so gestützt werden, daß sie konkurrieren kann. Die Wohnungswirtschaft muß in Perioden zu geringem Kapitalangebot in die Lage versetzt werden, Bedingungen anzubieten, die besser sind als die ihrer Konkurrenten.

Seit der Währungsreform — und noch auf Jahre hinaus — ist mehr Kapital benötigt worden, als aus den jeweiligen Jahreserträgen der Wohnungswirtschaft entnommen werden konnte. Wenn der Wohnungsbau in der Vergangenheit seine Aufgabe erfüllen und seine Leistung von 1950 bis 1955 steigern konnte, so nur deswegen, weil bei im ganzen zu geringem Kapitalangebot die notwendigen wirtschaftspolitischen Hilfen gewährt worden sind. Die vom Staat gewährten Hilfen sind vielfältig und teilen sich in zwei Gruppen:

FINANZIERUNGSKRISE IM WOHNUNGSBAU

1. direkte Förderungsmaßnahmen durch Kapitalbereitstellung, meist in Form von Subventionen oder durch Verzicht auf Steuern und Gebühren,
2. indirekte Förderungsmaßnahmen durch steuerliche Anreizmittel, die denen Steuerersparnisse bringen, die dem Wohnungsbau Kapital bereitstellen oder selbst Wohnungen bauen.

Zur ersten Gruppe gehören: a) Wohnungsbaudarlehen und Zinsbeihilfen aus Steuermitteln durch Bund, Länder und Gemeinden; b) Wohnraumhilfen und Aufbaudarlehen aus dem Lastenausgleichsfonds; c) Sondermittel für den Wohnungsbau aus dem Lastenausgleichsfonds (Wohnheime u. a.); d) Steuermittel für den Wohnungsbau öffentlicher Bediensteter; e) Kohlengeldabgabe zugunsten des Bergarbeiterwohnungsbaues; f) kostenlose oder verbilligte Abgabe von Baugelände durch die öffentliche Hand, insbesondere die Kommunen; g) kostenlose oder verbilligte Erschließungsmaßnahmen der Gemeinden; h) ganzer oder teilweiser Verzicht auf Gebühreneinnahmen, soweit sie normalerweise bei Wohnbauten erhoben werden; i) Umsatzsteuerrückvergütung bei Kleinsiedlungsbauten und anderen sozialgebundenen Eigentumsmaßnahmen; k) Übernahme von Gesellschaftsanteilen bei Wohnungsunternehmen und Heimstätten, soweit sie ganz oder teilweise im Besitz der öffentlichen Hand sind; l) verlorene Zuschüsse oder Darlehen für verschiedene Eorschungszwecke; m) Mittel der Montanunion für den Bergarbeiterwohnungsbaue; n) Garioa-, ECA-, MSA-Mittel, die zum guten Teil über Besatzungskosten liefern; o) Wohnungsbauprämien auf Grund des Wohnungsbauprämiengesetzes; p) Wohnraumsteuer und ähnliche Abgaben von vorhandenem Altwohnungsbesitz, soweit nicht unter a).

In die zweite Gruppe fallen: a) Steuerbegünstigung oder Steuerbefreiung beim Erwerb von Pfandbriefen und Kommunalobligationen; b) Steuerfreiheit oder Steuerbegünstigung für die Zinserträge von Pfandbriefen und Kommunalobligationen; c) Absetzbarkeit von Ausgaben für den Wohnungsbau bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer bzw. Notopfer Berlin (§ 7 c Einkommensteuergesetz — EStG); d) steuerliche Absetzbarkeit von Kapitalansammlungsverträgen für den Wohnungsbau (§ 10 Einkommensteuergesetz); e) erhöhte Abschreibungsmöglichkeit von Wohngebäuden als Unkosten (§ 7 b EStG); f) Grundsteuerfreiheit für Sozialwohnungen in den ersten zehn Jahren; g) Mietbeihilfen; h) Steuerfreiheit beim Erwerb von Geschäftsanteilen bei Wohnungsunternehmen; i) Steuerfreiheit für Gewinnanteile von Wohnungsunternehmen.

Es würde hier zu weit führen, wollte man die Wirkungen der verschiedenen Förderungsmaßnahmen auf die Kapitalbereitstellung für den Wohnungsbau in allen Einzelheiten aufzeigen. Es muß die Feststellung genügen, daß alle Maßnahmen den Kapitalbildungsprozeß nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar beeinflussen. Sie sind Lenkungsmaßnahmen, deren Wirkung davon abhängt, daß überhaupt verfügbares Kapital vorhanden ist. Schließlich soll festgestellt werden, daß nicht alle Förderungsmaßnahmen beider Gruppen zur gleichen Zeit eingesetzt wurden. Sie sind im Laufe der Jahre teils erweitert, teils eingengt worden, vorübergehend ausgefallen oder später in gewandelter Form wiedergekehrt.

Jahresergebnisse der Wohnungsproduktion

Jahr	m. öffentl. Förderung	vH	sonst. Wohnungsbau	vH	Wohnungsbau insges.
1950	319 000	88,6	41 000	11,4	360 000
1951	287 000	70,0	123 000	30,0	410 000
1952	318 000	71,8	125 000	28,2	443 000
1953	362 000	69,8	156 000	30,2	518 000
1954	326 000	60,1	217 000	39,9	543 000
1955	309 000	57,1	232 000	42,9	541 000
1956	270 000	50,0	270 000	50,0	540 000
Überhang 1957	2 191 000		1 164 000		3 355 000
	140 000		140 000		280 000
	2 331 000		1 304 000		3 635 000

Im gesamten aber haben die wirtschaftspolitischen Hilfen der öffentlichen Hand bewirkt, daß in den Jahren 1950 bis 1956 insgesamt 3,35 Mill. Wohnungen finanziert und fertiggestellt werden konnten und am 1. Januar 1957 ein finanziertes Überhang von noch nicht fertigen Wohnungen von etwa 280 000 vorhanden ist.

Von diesen rund 3,6 Mill. Wohnungen entfallen auf a) den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau 2,3 Mill. Wohnungen (64 vH), b) den steuerbegünstigten und frei finanzierten Wohnungsbau (sonstiger Wohnungsbau) rund 1,3 Mill. Wohnungen (36 vH).

Der Vergleich zeigt, daß der soziale Wohnungsbau zunächst angestiegen ist, dann wieder abfällt, um 1956 weit hinter den Stand von 1950 zurückzufallen. Der sonstige Wohnungsbau ist dagegen ständig angestiegen und hat 1956 seinen vorläufigen Höhepunkt gefunden. Es ist demnach so, daß die Produktionssteigerung im Wohnungsbau von 1950 bis 1956 nahezu ausschließlich durch den steuerbegünstigten und frei finanzierten Wohnungsbau vollzogen wurde.

Anstieg und Abfall im sozialen Wohnungsbau haben ihre Ursachen darin, daß die direkten öffentlichen Förderungsmittel nicht in dem Umfange erhöht worden sind, wie es aus Gründen der Baukostensteigerung — Baulandpreissteigerung — Verteuerung der Kapital- und Kreditkosten — Mehrkosten aus der Qualitätsverbesserung erforderlich gewesen wäre.

Der Aufstieg beim sonstigen Wohnungsbau ist auf drei Gründe zurückzuführen: 1. steigende Sparkraft der Wohnungsuchenden mit mittlerem und gehobenem Einkommen; 2. Ausdehnung der steuerlichen Anreizmittel auf den sonstigen Wohnungsbau mit besonderer Wirkung auf mittlere und höhere Einkommen; 3. Drang zum Eigenheim.

Die Wohnungsbauprogramme 1950/1956 einschließlich des Überhangs nach 1957 sind mit einem Kapitalaufwand von rund 52 Md. DM finanziert worden. Im einzelnen haben aufgebracht:

a) Sparkassen	5,5 Md. DM	
b) private Hypothekenbanken	4,2 Md. DM	
c) öffentlich-rechtliche Institute	3,2 Md. DM	
d) Lebensversicherungen	2,5 Md. DM	
e) Sozialversicherungen	0,5 Md. DM	
f) Bausparkassen	4,9 Md. DM	
	<hr/>	
	20,8 Md. DM	= 40 vH
Bund, Länder und Gemeinden	16,5 Md. DM	= 32 vH
Restfinanzierung — Eigenkapital	14,7 Md. DM	= 28 vH
	<hr/>	
	52,0 Md. DM	= 100 vH

Um das erst- und zweitstellig verwendbare Hypotheken- und Restfinanzierungskapital von zusammen 35,5 Md. DM dem Wohnungsbau verfügbar zu machen, bedurfte es jener vielfältigen steuerlichen Anreizmittel sowie der Grundsteuerbefreiung.

Was den Staat neben der Gewährung von zinsfreien oder zinsniedrigen Darlehen in Höhe von 16,5 Md. DM die anderen Förderungsmaßnahmen gekostet haben, ist zuverlässig nur bei der Grundsteuer und beim Prämiensparen zu ermitteln. Die Steuerverzichte nach den §§ 7 b, 7 c und 10 des Einkommensteuergesetzes werden statistisch nicht oder nur sehr unvollkommen erfaßt. Wir sind auf Schätzungen und Berechnungen angewiesen, zumal die Finanzämter über ihr Material keine Ergebnisse veröffentlichen.

Von den 3,35 Mill. Wohnungen dürften 80 bis 85 vH mit der zehnjährigen Grundsteuerfreiheit gebaut worden sein. Für diese 2,7 Mill. Wohnungen entsteht ein durchschnittlicher Steuerausfall von 1200 DM je Wohnung in zehn Jahren. Es ergibt sich bei den Kommunen — zum Teil bis 1967 — ein Ausfall von rd. 3,3 Md. DM. An Wohnungsbauprämien werden bis 1956 rund 0,40 Md. DM aus Steuergeldern bezahlt sein. Für den steuerfreien bzw. steuerbegünstigten Ersterwerb von Pfandbriefen und Kommunalobli-

gationen sowie deren steuerliche Ertragsfreiheit oder Begünstigung muß bei einem ungefähren Absatz von etwa 3,5 Md. DM Wertpapieren an Steuerpflichtige bis Ende 1956 etwa 1,0 Md. DM angenommen werden. Der Steuerausfall aus den gewährten 7 c-Mitteln ist mit 1,0 Md. DM anzusetzen. Das steuerbegünstigte Sparen über Kapitalansammlungsverträge dürfte Steuerermäßigungen von sicherlich 0,30 Md. DM zur Folge gehabt haben. Das ergibt zusammen 6 Md. DM.

Über die Auswirkungen des § 7 b EStG, der dem Erwerber eines Wohnhauses in den beiden ersten Jahren nach der Fertigstellung je 10 vH und in den folgenden zehn Jahren je 3 vH Abschreibungsmöglichkeit auf die Gesamtgebäudekosten vom Einkommen zugesteht, liegen überhaupt keine Zahlenangaben vor. Wir wissen weder, für wieviel der seit 1950 gebauten Wohnungen der § 7 b in Anspruch genommen worden ist, noch welche steuerlichen Gewinne im einzelnen wie im ganzen gemacht worden sind.

Drei Beispiele sollen verdeutlichen, wie der § 7 b EStG bei gleich großen Familien, jedoch mit verschiedenen Einkommen wirkt. Drei vierköpfige Familien, jeweils Ehepaar und zwei minderjährige Kinder, bauen für den eigenen Bedarf ein Eigenheim. Das jeweilige Bruttojahreseinkommen soll bei 5000 DM bzw. 7000 DM bzw. 30 000 DM liegen. Entsprechend der wirtschaftlichen Lage werden die drei Häuser der Lage, Größe und Ausstattung nach unterschiedlich gebaut. Die Gesamtherstellungskosten sollen 26 000 DM bzw. 33 000 DM bzw. 54 000 DM betragen.

Nach den Steuersätzen vor der Einkommensteueränderung zum 1. Januar 1957 und vor Fortfall des Notopfers ergeben sich folgende Vergleichszahlen:

Abschreibungsfähiger Wert des Hauses (Herstellungskosten abzüglich Wert des Bodens)	DM 24 000,—	DM 30 000,—	DM 48 750,—
Bruttoeinkommen	5 000,—	7 000,—	30 000,—
versteuerbares Einkommen (abzüglich Freibeträge)	4 500,—	6 500,—	29 000,—
Einkommensteuer	136,—	564,—	7 221,—
Kirchensteuer	13,60	56,40	722,10
Notopfer Berlin	29,15	60,20	667,35
1. Steuern	178,75	680,60	8 610,45
versteuerbares Einkommen	4 500,—	6 500,—	29 000,—
10 vH Abschreibung	2 400,—	3 000,—	4 875,—
zu versteuern	2 100,—	3 500,—	24 125,—
Einkommensteuer	—,—	19,—	5 484,—
Kirchensteuer	—,—	1,90	548,40
Notopfer Berlin	—,—	19,—	487,35
2. Steuern	—,—	39,90	6 519,75
1—2 = Steuerersparnis	178,75	640,70	2 090,70
versteuerbares Einkommen	4 500,—	6 500,—	29 000,—
3 vH Abschreibung	720,—	900,—	1 462,—
zu versteuern	3 780,—	5 600,—	27 538,—
Einkommensteuer	49,—	305,—	6 701,—
Kirchensteuer	4,90	30,50	670,10
Notopfer Berlin	22,20	40,05	642,55
3. Steuern	76,10	375,55	8 013,65
1—3 = Steuerersparnis	102,65	305,05	596,80

Die Gesamtsteuerersparnis wirkt sich danach wie folgt aus: Die Familie mit 5000 DM Einkünften kann die 10 vH Abschreibung nicht voll ausnutzen, da die Steuerpflicht erst bei einem Einkommen von 3250 DM beginnt. Die Ersparnis ist deshalb gering. Sie beträgt

in den ersten beiden Jahren	je	178,75 DM =	357,50 DM
im 3. bis 12. Jahr	je	102,65 DM =	1026,50 DM
		zusammen	<u>1384,— DM</u>
Die Familie mit 7000 DM Einkommen spart an Steuern			
in den ersten beiden Jahren	je	640,70 DM =	1281,40 DM
im 3. bis 12. Jahr	je	305,05 DM =	3050,50 DM
		zusammen	<u>4331,90 DM</u>
Die Familie mit 30 000 DM Einkommen spart an Steuern			
in den ersten beiden Jahren	je	2090,70 DM =	4181,40 DM
im 3. bis 12. Jahr	je	596,80 DM =	5968,— DM
		zusammen	<u>10149,40 DM</u>

Die drei Einzelberechnungen gestatten aber doch eine ungefähre Berechnung über den Gesamtausfall nach § 7 b Einkommensteuergesetz. Es ergeben sich — selbst bei sehr vorsichtiger Einschätzung — Milliardenbeträge an Steuerverlusten, die zu der Frage berechtigen, ob die Kapitallenkung in den Wohnungsbau nicht allzu teuer erkaufte worden ist und ob es nicht billigere, vor allem aber sozial gerechtere Methoden gegeben hätte, mit deren Hilfe ein gleich großer Nutzeffekt hätte erzielt werden können.

Dem Gesetz nach können für alle neu gebauten Wohnungen Abschreibungen nach § 7 b EStG vorgenommen werden. Keinen Gebrauch davon können die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen machen, da sie keine Steuern zahlen. Wegen zu geringem Einkommen fallen weitere Hausbesitzer aus. Schließlich wird aus anderen Gründen der § 7 b EStG nicht in Anspruch genommen, z. B. von der öffentlichen Hand oder Versicherungsunternehmen, wenn sie selbst bauen. Es kann angenommen werden, daß im sozialen Wohnungsbau für nicht mehr als 25 vH aller Wohnungen der § 7 b in Anspruch genommen worden ist. Bei einem mittleren Steuerausfall von 2000 DM je Wohnungseinheit errechnet sich bei 582 000 Wohnungen ein Steuerausfall von 1,16 Md. DM.

Bei dem steuerbegünstigten und frei finanzierten Wohnungsbau dürften die Verhältnisse genau umgekehrt liegen. In 75 vH aller Fälle dürfte der § 7 b überhaupt die Triebfeder zum Bauen gewesen sein. Geht man hier von einer mittleren Steuerersparnis von 7000 DM je Wohnungseinheit aus, so ergibt sich insgesamt ein Steuerausfall beim Staat für 975 000 Wohnungen von 6,82 Md. DM. In die Größenordnung von etwa 8 Md. DM muß der Steuerausfall für die Wohnungsbauprogramme 1950/1956 — berechnet auf die Dauer der Abzugsfähigkeit — durch den § 7 b EStG gestellt werden.

Addiert man alle direkten und indirekten Aufwendungen der öffentlichen Hand zugunsten des Wohnungsbaues für die Programme 1950—1956 mit insgesamt 3,65 Mill. Wohnungen, so kommt man zu dem erschreckenden Ergebnis, daß neben den öffentlichen Wohnungsbaudarlehen von Bund, Ländern, Gemeinden und Lastenausgleich mit 16,5 Md. D-Mark beinahe ein gleich hoher Betrag, nämlich 14 Md. DM, durch Steuerverzichte notwendig war, um das Sparkapital in Form von Hypotheken, Darlehen und Eigenkapital von zusammen 35,5 Md. DM dem Wohnungsbau zuzuleiten.

14 Md. DM war der Preis, um vorhandenes und verfügbares Kapital von 35,5 Md. DM nicht in andere Kanäle abwandern zu lassen! Bei aller Notwendigkeit, den Wohnungsbau ob seiner ständigen Positionsschwäche stützen zu müssen — so schlecht ist die Lage der Wohnungswirtschaft auf dem Kapitalmarkt im Verhältnis zu ihren Konkurrenten nicht, als daß derartige Subventionen notwendig gewesen wären.

Welche Möglichkeiten sich bieten, wenn man über ein entsprechend hohes Einkommen verfügt und die „Technik“ der gesetzlich möglichen Steuerersparnis ausnutzt, mag das nachstehende Beispiel zeigen:

FINANZIERUNGSKRISE IM WOHNUNGSBAU

Jene vierköpfige Familie mit einem Einkommen von 30 000 DM, die sich ein Haus von 54 000 DM gebaut hat, hat neben der Steuerersparnis gemäß § 7 b in Höhe von 10 149 DM durch die zehnjährige Grundsteuerfreiheit eine Ersparnis von 1576 DM. Die Familie hat, um das zu bauende Haus finanzieren zu können, einen Bausparvertrag von 35 000 DM abgeschlossen, auf den in drei Jahren je 5000 DM eingezahlt worden sind. Dadurch, daß in jedem Jahr die Sparsumme von 5000 DM steuerbegünstigt wird, entsteht in drei Jahren ein Steuergewinn von 5064 DM. Das ergibt zusammen eine Steuerersparnis von 16 789 DM.

Trägt auch der Arbeitgeber dieser Familie zur Finanzierung des Hauses bei und gewährt ein 7 c-Darlehen von 10 000 DM, das er als Steuerpflichtiger mit 25 vH vom angenommenen Reingewinn von 100 000 DM absetzen kann, so entstehen weitere beträchtliche steuerliche Verluste beim Staat. Die Ersparnis in der Einkommen- und Gewerbesteuer beträgt rund 1800 DM ab 1. Januar 1955 und belief sich vor der Änderung des Steuergesetzes zum 3.1. Dezember 1954 sogar auf 5500 DM,

Hat zufälligerweise ein Steuerpflichtiger die der ersten Hypothek für das Haus entsprechenden steuerfreien Pfandbriefe gekauft, so ergab sich auch dort noch ein Steuergewinn, da die Erwerbskosten sowie die Zinserträge ganz oder teilweise vom Einkommen abgesetzt werden konnten. Bei einem Steuerpflichtigen mit wieder 100 000 DM angenommenem Reingewinn entstand ein Steuergewinn von etwa 2000 DM. Zu der Steuerersparnis des Hauseigentümers von 16 789 DM gesellen sich noch die Steuergewinne des Arbeitgebers von 1800 DM und die des Pfandbriefkäuferers mit 2000 DM. Der gesamte Steuerverlust beträgt also 20 589 DM. Das sind rund 38 vH der Gesamtgestehungskosten des Hauses, die der Staat zu zahlen bereit war, damit dieses Haus finanziert und gebaut werden konnte!

Wie sieht dagegen die öffentliche Leistung im sozialen Wohnungsbau aus? Bei der Familie mit 5000 DM Einkommen entstehen Steuervorteile bei der Einkommensteuer nach § 7 b von 1384 DM und Grundsteuer von 1000 DM. Das sind zusammen 2384 DM. Der Steuergewinn bei drei Jahressparraten von je 500 DM in Form von 27 vH Staatsprämie ergibt 405 DM. Der Steuergewinn des Arbeitgebers macht 1800 DM, der Steuergewinn des Pfandbriefkäuferers bei 12 000 DM 1200 DM, so daß sich die Summe auf 5789 DM erhöht.

Diese Familie hat Anspruch auf ein Wohnungsbaudarlehen. Sie muß es mit 1 vH tilgen. Es entsteht mithin kein Kapitalverlust für die öffentliche Hand. Der Staat erleidet aber einen Zinsverlust, da das Darlehen auf 33 Jahre zinslos gegeben wird. Bei 6 vH Zinsen entsteht — ohne Zinseszinsen — auf den jeweiligen Kapitalrestbetrag in 33 Jahren ein Zinsverlust von rund 11 700 DM. Vom 34. Jahr ab ist für den Kapitalrest von zwei Drittel = 4667 DM der marktübliche Zins zu zahlen. Die gesamte öffentliche Hilfe beträgt in diesem Sozialfall 5789 DM zuzüglich 11 700 DM, insgesamt also 17 489 D-Mark.

Dafür, daß der Einkommenstarke eine öffentliche Subvention von 20 589 DM erhält, darf er mit seinem Haus machen, was er will. Der Einkommenschwache dagegen bekommt dafür, daß er auf eine öffentliche Hilfe angewiesen ist, nur 17 489 DM und muß sich während seines ganzen Lebens einer Reglementierung und Kontrolle des Staates unterwerfen, die zur Genüge bekannt ist und die an die Grundfesten sittlicher und moralischer Freiheitsbegriffe rüttelt. Es ist fürwahr eine sehr schlechte Sozialordnung, die wir haben!

Die Frage mag aufgeworfen werden, was das Auswalzen dieser steuerlichen Auswirkungen mit der eigentlichen Frage der derzeitigen Finanzierungskrise zu tun hat? Es wai aus drei Gründen notwendig: Einmal mußte verständlich gemacht werden, weshalb der steuerbegünstigte und frei finanzierte Wohnungsbau so stark angestiegen ist, und zum

anderen, daß es einfach nicht den Tatsachen entspricht, daß so „unerträglich“ viel für die sozial Schwachen getan wurde. Drittens, und das führt auf das Thema zurück, liegt in diesen steuerlichen Anreizmitteln das ganze Geheimnis, weshalb der Wohnungsbau bis Ende 1954 so verhältnismäßig mühelos sein Baukapital bekommen konnte.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1955 ist das Kapitalmarktförderungsgesetz ausgelaufen. Der steuerfreie Erwerb von Pfandbriefen ist weggefallen, ebenso die Steuerfreiheit der Zinserträge. Die Einkommensteuersätze sind gesenkt worden. Der § 7 c EStG wurde eingeschränkt. Statt voller Absetzbarkeit können nur noch 25 vH vom Reingewinn abgezogen werden. Schließlich sind die Festlegungsfristen für steuerbegünstigtes Kontensparen heraufgesetzt worden.

Mit diesen Änderungen wurden dem Wohnungsbau die wesentlichsten Stützen entzogen, namentlich im Bereich der ersten Hypotheken und der 7c-Darlehen. Die Konkurrenzsituation auf dem Kapitalmarkt hat sich entscheidend zuungunsten der Wohnungswirtschaft geändert. Sie mußte verheerende Ausmaße annehmen, als die Emission von achtprozentigen Industrieobligationen zugelassen wurde, mit denen der nicht mehr steuerlich begünstigte sechs- und sechseinhalbprozentige Pfandbrief nicht mehr konkurrieren konnte. Dazu kam im Jahre 1956 ein weiteres: In Erwartung der Beitragsenkung bei der Arbeitslosenversicherung um ein Drittel und der Mehrbelastung aus der Rentenreform haben die beiden Sozialversicherungsträger ihre Überschüsse von rund 1 Md. DM nicht wie früher in Pfandbriefen angelegt, sondern zunächst offenbar in Termingeldern, d. h. in der Form, die eine Verwendung für Wohnungsbauzwecke ausschließt.

Die Konjunkturdämpfungsmaßnahmen der Bank deutscher Länder haben in erster Linie nur dazu beigetragen, daß der ganze negative Entwicklungsprozeß beschleunigt worden ist. Der Wille zum Sparen ist ohne Zweifel von der Aktion der BdL ungünstig beeinflußt worden, aber die für Investitionszwecke verfügbare Sparrate ist in D-Mark ausgedrückt nicht geringer geworden. Sie hat nur nicht von der gesamten Zuwachsrate profitieren können.

Die Einlagen bei allen Banken von Nichtbankenkunden betragen:

1953	34,1 Md. DM, davon Spareinlagen 11,2 Md. DM
1954	41,8 Md. DM, davon Spareinlagen 16,7 Md. DM
1955	47,4 Md. DM, davon Spareinlagen 20,6 Md. DM
1956	51,0 Md. DM, davon Spareinlagen 23,0 Md. DM (vorläufig)

In den gleichen Zeiträumen wurden an Wertpapieren und Aktien in Milliarden D-Mark abgesetzt: 1953: 3,18, 1954: 5,14, 1955: 5,23, 1956 (bis 30. November 1956): 4,07.

Ein Vergleich der abgesetzten Wertpapiere und Aktien untereinander zeigt am allerdeutlichsten, wie mit dem Auslaufen des Kapitalmarktförderungsgesetzes und durch den Ausfall der Sozialversicherungsträger die Wohnungswirtschaft ihre beherrschende Position ab 1955 an die Industrieobligation und die Aktie verloren hat.

Absatz von Pfandbriefen, öffentlichen Anleihen und Industripapieren in Milliarden D-Mark und in Prozenten des Marktanteils

	1953	vH	1954	vH	1955	vH	1956	vH
Pfandbriefe und Kommunalobligationen	1472,8	46	3240,2	63	2407,8	46	1504,6	37
öffentliche Hand	773,9	24	590,2	11	583,2	11	326,8	8
Spezialinstitute	258,4	8	69,1	1	257,7	5	10,8	—
Industrieobligationen	406,2	13	791,5	15	432,0	8	527,3	13
Aktien	268,7	8	453,0	8	1554,8	29	1699,6	41
* bis 30. 11. 1956	3180,0		5144,0		5235,5		4069,1*	

Der Bericht der Bank deutscher Länder vom Dezember 1956, dem diese Absatzentwicklung entnommen ist, sagt allerdings nichts darüber aus, wie diese abgesetzten Wertpapiere bezahlt worden sind. Zweifellos sind erhebliche Käufe in allen Bereichen damit finanziert worden, daß alter Wertpapierbesitz abgestoßen wurde. Dies trifft in erster Linie auf Pfandbriefe und Kommunalobligationen zu, die in beträchtlichem Umfange von den Pfandbriefinstituten aufgenommen werden mußten und für die noch keineswegs überall Zweitkäufer (unter erheblichen Verlusten) gefunden werden konnten.' Aus den abgesetzten Neuemissionen lassen sich deshalb keineswegs etwa 1,5 Md. DM neue Hypotheken ausleihen. Erschwerend kommt hinzu, daß nach Auffassung zuständiger Stellen noch etwa 500 Mill. DM alter Pfandbriefe und Kommunalobligationen von ihren jetzigen Besitzern abgestoßen werden wollen. Selbst bei Freiverkehrskursen von 80 bis 82 vH ist dies zur Zeit nur in ganz geringem Umfange möglich.

Zieht man das Fazit, muß man zu folgendem Ergebnis kommen:

1. Die Einlagen auf Sparkonten sind um 2 Md. DM höher als 1954.

2. Der Pfandbriefabsatz ist dagegen aus Gründen, die mit a) der Änderung des Einkommensteuergesetzes, b) der Abschaffung des Kapitalmarktförderungsgesetzes, c) dem Ausfall der Sozialversicherungsträger im Zusammenhang stehen, um 1,7 Md. DM zurückgegangen.

3. Die neu abgesetzten Pfandbriefe sind zum Teil mit dem Verkauf alter Pfandbriefe bezahlt oder zu Kursen verkauft worden, die um 10 bis 14 vH unter den Emissionswerten lagen.

4. Der Marktanteil abgesetzter Industripapiere hat sich von 23 vH im Jahre 1954 auf 54 vH im Jahre 1956 erhöht, und zwar als positive Auswirkung der unter Punkt 2 festgehaltenen negativen Folgen für den Wohnungsbau.

Auf welchen Wegen man den Wohnungsbauforderungen wieder seinen vorab noch unerläßlich hohen Kapitalbedarf decken lassen kann, muß einem ergänzenden Aufsatz vorbehalten werden. Auf alten Wegen geht es nicht. Bei dem im Vergleich zu den Jahren bis 1954 heute größeren Kapitalbedarf der industriell-gewerblichen Wirtschaft würde ohnehin die Wiederherstellung des Kapitalmarktförderungsgesetzes und die Erhöhung der steuerlichen Gewinnmöglichkeiten für eine Kapitalanlage im Wohnungsbau nicht ausreichen. Der Staat müßte weit mehr als jene geschätzten 14 Md. DM Steuerverzichte für ein gleiches Volumen in den nächsten Jahren opfern.

Eine der Lösungsmöglichkeiten könnte darin liegen, daß man für das Sparen zugunsten des Wohnungsbaues analog dem Prämiensparen den Wertpapierbesitzern Prämien oder Zuschüsse in der Höhe zahlt, daß die Rendite günstiger wird als bei der Aktie und Industrieobligation. Um den dafür notwendigen öffentlichen Beitrag zu gewinnen, sollte man den Mut haben, an einen gesunden Abbau der Steuerersparnis aus § 7 b heranzugehen. Aber auch andere Wege können erfolgreich werden. Grundsatz aber muß sein, daß von der indirekten Förderung der Wohnungswirtschaft durch steuerliche Anreize auf direkte Förderung in Form direkter Subventionen als dem weitaus geringeren Übel umgeschaltet wird. Direkte Hilfen sind sozial gerechter und vermutlich auf Dauer gesehen wesentlich billiger. Die Stützungsaktion muß ferner in die gesamtwirtschaftliche Konzeption passen. Das bedeutet in erster Linie Koordinierung der Wirtschaftspolitik.

Um den Nachweis für die Richtigkeit des einleitenden Absatzes zu führen, soll noch aufgezeigt werden, was an Kapital vorhanden ist und was fehlt.

Bei der Gestaltung des Wohnungsbauprogrammes 1957 ist davon auszugehen, daß 300 000 Sozial-Wohnungen und 200 000 andere Wohnungen finanziert und gebaut werden müssen.

REINHOLD TARNOW/HANS KAMPFMEYER

<i>Sozialwohnungen</i>		
70 000 Eigenheime	je 25 000 DM	1,75 Md. DM
160 000 Mietwohnungen	je 18 000 DM	2,88 Md. DM
40 000 Eigenheime	je 30 000 DM	1,2 Md. DM
30 000 Mietwohnungen	je 20 000 DM	0,6 Md. DM
300 000 Wohneinheiten		<u>6,43 Md. DM</u>
<i>Sonstiger Wohnungsbau</i>		
80 000 Eigenheime	je 35 000 DM	2,8 Md. DM
120 000 Mietwohnungen	je 22 000 DM	2,64 Md. DM
200 000 Wohneinheiten		<u>11,87 Md. DM</u>
<i>Deckung des Finanzierungsaufwandes:</i>		
42 vH erste und zweite Hypotheken	4,98 Md. DM	
34 vH öffentliche Darlehen	4,03 Md. DM	
24 vH Restfinanzierung und Eigenkapital	2,86 Md. DM	<u>11,87 Md. DM</u>
Zur Verfügung stehen:		
1. Noch nicht im Bau eingesetzte Hypotheken auf Pfandbriefbasis	0,35 Md. DM	
2. Sozialträger	0,15 Md. DM	
3. Vorfinanzierung Bund	0,2 Md. DM	
4. Bausparkassen	1,0 Md. DM	1,7 Md. DM
Zu erwarten sind:		
5. Sparkassen, Lebensversicherungen	1,1 Md. DM	
6. Aus der Änderung EStG	0,15 Md. DM	1,25 Md. DM
	insgesamt	2,95 Md. DM
	Fehlbetrag	2,03 Md. DM
		<u>4,98 Md. DM</u>
An öffentlichen Mitteln stehen zur Verfügung		3,0 Md. DM
	Fehlbetrag	1,03 Md. DM
		<u>4,03 Md. DM</u>

Die Deckung des Fehlbetrages an öffentlichen Mitteln ist, wenn man ernsthaft will, kein unlösbares Problem, da die Steuereinnahmen in den ersten zehn Monaten 1956 um 3,3 Md. DM höher waren als 1955. Weit schwieriger ist die Beschaffung der ersten Hypotheken. Welche Lösung sich auch anbahnen mag, es erscheint beinahe undenkbar, daß jene fehlenden 2 Md. DM noch rechtzeitig genug für das Programm 1957 bereitgestellt werden können. Es ist deshalb notwendig, daß neben den Überlegungen, wie eine dauerhafte Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau zu organisieren ist, gleichzeitig auch überlegt wird, wie und aus welchen Quellen eine Vorfinanzierung ermöglicht werden kann.

EBERHARD WELTY

Überstes Ziel und damit oberstes Gebot der Wirtschaft und Wirtschaftsordnung ist die gesicherte Bedarfsbefriedigung für alle, also nicht nur für diese und jene, nicht nur für diese und jene Gruppe, Schicht, Klasse: Gesicherte Bedarfsdeckung im Hinblick auf die Entfaltung des kulturellen und geistig-sittlichen Lebens. Die Wirtschaft setzt sich nicht selbst ihre Ziele; nicht sie selbst bestimmt Inhalt und Weite des Bedarfs, den sie zu befriedigen hat; nicht die Wünsche und die Kaufkraft einzelner und einzelner Schichten bilden den Maßstab für Gütererzeugung und Güterverteilung. Die Wirtschaft hat eine sehr umfassende Kulturaufgabe, nämlich die materielle Wohlfahrt des Volkes, d. h. „allen Gliedern der Gesellschaft“ die Daseinsgrundlage eines wahrhaft menschlichen Lebens zu schaffen und zu verbürgen. Eine Wirtschaft, die diese sittlichen Forderungen nicht erfüllt, kann auch in sich selbst nicht gesund und richtig sein.