

Zur Entwicklung der Mietbelastung privater Haushalte	45
Europäische Gemeinschaft: Regulierung in der Landwirtschaft nimmt weiter zu	53

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 4/86

Berlin

23. Januar 1986

53. Jahrgang

Staplin

Zur Entwicklung der Mietbelastung privater Haushalte

Seit Beginn der 70er Jahre ist der Anstieg der Wohnungsmieten deutlich höher als der Zuwachs des Nettoeinkommens der Hauptmieter-Haushalte. Dies belegen die in mehrjährigen Abständen durchgeführten größeren amtlichen Stichprobenerhebungen über Wohnungsversorgung, Wohnungsmieten und Einkommenssituation der privaten Haushalte. Sie zeigen ferner, daß bei den Mieterhaushalten ein starker Umschichtungsprozeß stattfindet: Die Zahl der kleineren Haushalte steigt immer mehr, und Problemgruppen gewinnen an Gewicht. Auf der anderen Seite sind der vermietenden Wohnungswirtschaft viele größere und einkommensstärkere Haushalte verloren gegangen, weil sie Wohneigentum erworben haben.

Dieser Prozeß hatte eine zunehmende Einkommensdifferenzierung zur Folge: Der Anteil am verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte, der auf Mieter entfällt, verkleinerte sich, wenngleich deren Zahl etwa konstant geblieben ist. Auch wenn sich der Mietpreisanstieg von 1983 bis heute erheblich abgeflacht hat, dürfte die Mietbelastungsquote im Gesamtdurchschnitt noch weiter gestiegen sein. Weil im Wohnungsangebot nur eine begrenzte Zahl preisgünstiger Wohnungen verfügbar ist, ist vor allem für die kleineren Haushalte und die jüngeren Wohnungssuchenden die Situation erschwert. Die Tatsache, daß zugleich der Wohnungsleerstand zunimmt, ist kein Beleg dafür, daß es am Wohnungsmarkt keine Probleme mehr gäbe.

Schwächen des kurzfristigen Berichtssystems über Wohnungsmieten

Über aktuelle Tendenzen der Mietenentwicklung sowie Verschiebungen des Gewichtsanteils bei den Wohnungsausgaben im Rahmen der gesamten Verbrauchsausgaben privater Haushalte sollen die Preisindexrechnungen sowie die laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes für ausgewählte Haushaltstypen Auskunft geben. Beide Teile dieses kurzfristigen Berichtssystems sind miteinander verzahnt. Seine Zuverlässigkeit und Aussagefähigkeit läßt jedoch zu wünschen übrig, weil seit vielen Jahren keine methodischen Verbesserungen bzw. Erweiterungen der Erhebungsbasis vorgenommen worden sind.

Im Preisindex für Wohnungsmieten wird regelmäßig die Mietenentwicklung für rund 12 000 Wohnungen in ca. 120 Gemeinden erfaßt. Die Auswahl dieser Stichprobe ist zu Beginn der 50er Jahre getroffen und letztmals im

Jahre 1964 erweitert worden¹. Zudem werden nur fünf Wohnungstypen einbezogen, deren Merkmale (Baualterklasse, Ausstattung, freifinanzierter bzw. sozialer Wohnungsbau) fest vorgegeben sind. Beispielsweise werden bei drei dieser Standardtypen nur ofenbeheizte Wohnungen erfaßt, obgleich die Quote der zentralbeheizten Wohnungen im Neubau seit vielen Jahren nahezu 100 vH ausmacht. Diese Beschränkung der Typisierung hat dazu geführt, daß große Teile des Wohnungsbestandes überhaupt nicht im Mietenindex repräsentiert sind². Au-

¹ Zu den Reformbestrebungen vgl. O. Angermann: Weiterentwicklung des Mietenindex in der Verbraucherpreisstatistik mit Hilfe von Ergebnissen der Wohnungszählung. In: WiSta, Heft 6/1985.

² Als ein anderer Aspekt kommt hinzu, daß viele der im Berichtskreis erfaßten Altbauwohnungen vermutlich eine unterdurchschnittliche Mieterfluktuation aufweisen, so daß größere Preisanhebungen im Zuge von Neuvermietungen beim Index ebenfalls unterrepräsentiert sind.

Berdem ist der Warenkorb auch insofern antiquiert, als Qualitätsverbesserungen durch Modernisierung vernachlässigt wurden.

Infolgedessen ist der Mietenanstieg über längere Zeit viel zu niedrig ausgewiesen worden. Bei der jüngsten Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mußte das Statistische Bundesamt deshalb das Mietenaufkommen, das bislang mit dem Index fortgeschrieben worden war, für die neuere Zeit gleich um mehrere Mrd. DM nach oben korrigieren³. Besonders in der jüngsten Zeit wird der Anstieg der Mieten unterzeichnet, weil eine Erfassung der neueren öffentlich geförderten Wohnungen (insbesondere auch im 2. Förderungsweg) sowie freifinanzierter Wohnungen (beispielsweise vermieteter Eigentumswohnungen) fehlt; zudem bleibt der Preiseffekt unberücksichtigt, der sich daraus ergibt, daß immer mehr Sozialwohnungen aus den Bindungen herausfallen.

Die Statistik der laufenden Wirtschaftsrechnungen weist für drei ausgewählte Haushaltstypen, nämlich

- 2-Personen-Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen,
- 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen des Haushaltsvorstandes,
- 4-Personen-Haushalte von Beamten- und Angestellten mit höherem Einkommen

die Entwicklung des Einkommens und die spezifischen Verwendungsstrukturen für den privaten Verbrauch aus. Diese Berechnungen stützen sich indes auf eine äußerst kleine Stichprobe: Insgesamt werden jährlich nur ca. 1 000 Haushalte erfaßt, davon entfallen ca. 160 Fälle auf den Haushaltstyp 1, knapp 400 Fälle auf den Haushaltstyp 2 und knapp 450 Fälle auf den Haushaltstyp 3. Es würde hier zu weit führen, darüber zu diskutieren, ob auf dieser schmalen Datenbasis überhaupt repräsentative Aussagen gewonnen werden können. Grundgedanke dieser Statistik ist, daß gerade durch die Typisierung der Haushalte und feste Vorgaben für Einkommensgrenzen und andere Merkmale, die sozusagen als a-priori-Information aus größeren Erhebungen abgeleitet sind, eine so starke zahlenmäßige Beschränkung der Berichtsfälle möglich sei. Das Statistische Bundesamt weist deshalb auch stets darauf hin, daß eine Verallgemeinerung der gewonnenen Trendaussagen hinsichtlich sozialer Schichten oder anderer Haushaltsgesamtheiten nicht zulässig ist⁴. Nach Ansicht der Statistiker repräsentieren die drei Standard-Haushalte von der Merkmalsabgrenzung her etwa 1 Million Haushalte in der Bundesrepublik. Umgekehrt heißt das aber, daß deren Strukturmerkmale für die übrigen 23 von 24 Millionen Haushalten in der Bundesrepublik nicht zutreffen.

Was die Aussagen über Mietaufwendungen in Relation zum Nettoeinkommen bzw. zu den gesamten Verbrauchsausgaben der drei Haushaltstypen anbetrifft, so ist zu beachten, daß hier jeweils effektive Mieten und fiktive Mietwerte für Wohnungseigentümer zusammengefaßt

werden; bei den Eigentümerhaushalten werden die Mietwerte gleichzeitig dem Haushaltseinkommen zugeschlagen. Mietzahlungen sind zuletzt bei weniger als 600 Mieterhaushalten erfragt worden, wobei wiederum, wie beim Mietpreisindex, nur spezielle Wohnungstypen vorgegeben waren. Die so ermittelten Mieten und Wohnungsmerkmale werden zwar gesondert ausgewiesen, es fehlt aber auf der Einkommenseite ein entsprechender gesonderter Nachweis für die Mieterhaushalte. Deshalb ist eine Aussage über die Entwicklung der Mietbelastung nicht möglich; die zusammengefaßten Ergebnisse für Mieter und Eigentümer geben auf diese Frage erst recht keine Antwort — eine Tatsache, die das Statistische Bundesamt immer wieder hervorhob⁵. Wenn die Ergebnisse dennoch — wie unlängst von der Bundesregierung — in der Diskussion dieses Themenkomplexes als Anhaltspunkt herangezogen werden⁶, so kann das nur als ein Beleg dafür genommen werden, daß den Politikern zuverlässige aktuelle Informationen über Mieten und Einkommen fehlen.

Die Entwicklung von Mieten und Einkommen im längerfristigen Trend

Repräsentative Aussagen über die Wohnsituation sozialer Gruppen, Wohnungsmieten und die Einkommensstruktur der Haushalte liefern nur die in mehrjährigen Abständen durchgeführten größeren Stichprobenerhebungen. Im Rahmen der 1 %-Wohnungsstichproben von 1972 und 1978 und der Zusatzerhebungen über Wohnverhältnisse und Mieten zum Mikrozensus 1980 und 1982 sind jeweils mehr als 200 000 Haushalte erfaßt worden. Aus dem Vergleich dieser Querschnittserhebungen lassen sich auch zuverlässige Trendaussagen über die Entwicklung der Mietbelastungsquoten gewinnen. Allerdings haben diese Erhebungen den Mangel, daß alle Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen auf einer Selbsteinstufung der im Interview befragten Bezugspersonen basieren. Dabei ergeben sich Fehlerquellen, weil die befragten Personen das Gesamteinkommen aller Haushaltsmitglieder leicht unterschätzen und weil unregelmäßige Einkommensbestandteile in der Regel vernachlässigt

³ Vgl. H. Lützel und Mitarbeiter: Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1984. In: WiSta, Heft 8/1985, S. 603ff.

⁴ Vgl. J. Angele: Budgets ausgewählter privater Haushalte 1983. In: WiSta, Heft 6/1984, S. 542ff. Ferner: M. Euler: Budgets ausgewählter privater Haushalte 1984. Ebenda, Heft 6/1985, S. 493ff.

⁵ Vgl. ebenda, WiSta, Heft 6/1984, S. 548.

⁶ Vgl.: Schere zwischen Einkommen und Mieten schließt sich wieder — Bundesregierung beantwortet Kleine Anfrage zur Entwicklung der Mietkosten. In: Bundesbaublatt, Heft 12/1985, S. 783ff.

Tabelle 1

Entwicklung der Mieten in Relation zum Nettoeinkommen der Hauptmieter-Haushalte (nach Selbsteinstufung)

Ergebnisse der 1%-Wohnungss Stichproben und des Mikrozensus

	Maßeinheit	Wohnungss Stichprobe		Mikrozensus		Zuwachs in vH
		1972	1978	1980	1982	1982/1972 ⁷
Wohnungsinhaber-HH insgesamt ¹	in 1000	20 966	22 224	22 778	23 213	10
Eigentümer-Haushalte	in 1000	7 463	8 365	8 890	9 321	25
Hauptmieter-Haushalte	in 1000	13 503	13 859	13 888	13 892	5
davon in reinen Mietwohnungen ²	in 1000	9 656	9 900	10 358	10 308	5
mit einer Mietbelastung ³ von bis zu 10 vH	in vH	24,8	19,2	17,6	14,1	- 45
10 - 15 vH	in vH	28,8	27,4	27,3	25,3	- 10
15 - 20 vH	in vH	19,5	21,2	21,3	21,5	10
20 - 25 vH	in vH	12,1	14,1	14,4	15,7	30
mehr als 25 vH	in vH	14,8	18,1	19,4	23,4	60
Durchschnittswerte für das monatliche HH-Nettoeinkommen insgesamt ⁴	in DM	1 460	2 070	2 340	2 540	75
HH-Nettoeinkommen Eigentümer ⁴	in DM	1 660	2 390	2 800	3 080	85
Abweichung	in vH	+ 14	+ 16	+ 20	+ 21	
HH-Nettoeinkommen Hauptmieter ⁴	in DM	1 350	1 880	2 050	2 180	60
Abweichung	in vH	- 7,5	- 9	- 12	- 14	
Miete der Hauptmieter-Haushalte ⁵	in DM	185	289	323	367	100
Mietbelastung ⁶ der Hauptmieter-HH	in vH	13,5	15,5	16,0	17,0	25

¹ Haushalte als Inhaber von Wohnungen in Wohngebäuden (1980, 1982) bzw. in Gebäuden (1972, 1978). — ² Dabei blieben alle mietfrei oder verbilligt überlassenen Wohnungen unberücksichtigt; außerdem sind nur Haushalte mit Miet- und Einkommensangabe, ohne Haushalte mit einem Nettoeinkommen über 5 000 DM bzw. über 3 000 DM (1972) einbezogen worden. — ³ Berechnet auf der Basis vorgegebener Einkommens-Mittelwerte nach Selbsteinstufung der Haushalte in Einkommensklassen (Berechnungsverfahren des Statistischen Bundesamtes). — ⁴ Berechnet über die Anteile der Haushalte in den Einkommensklassen nach dem Modell einer log-Normalverteilung für die Einkommensschichtung. — ⁵ Durchschnittliche Miete der reinen Mietwohnungen. — ⁶ Durchschnittliche Miete in Relation zum durchschnittlichen Nettoeinkommen der Hauptmieter-Haushalte; dabei sind alle Hauptmieter-Haushalte, also auch diejenigen mit einem Nettoeinkommen über 5 000 DM, einbezogen (Berechnungsverfahren des DIW). — ⁷ Im Hinblick auf Fehlerspannen gerundet.

werden. Diese systematischen Fehlerquoten lassen sich aber eingrenzen⁷.

Genauere Daten über das Einkommen der privaten Haushalte liefern die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS), weil in den sogenannten Jahresrechnungen detaillierte monatliche Aufzeichnungen über alle Einkünfte und Ausgaben ausgewertet werden. In diese Erhebungen, die in fünfjährigem Turnus stattfinden, werden jeweils etwa 50 000 Haushalte einbezogen. Die Ergebnisse der Jahresrechnungen sind jedoch bisher für wohnungspolitische Fragen kaum ausgewertet worden, weil das veröffentlichte Material keine Differenzierung nach Mieter- und Eigentümerhaushalten enthält. Ähnlich wie in den kurzfristigen Wirtschaftsrechnungen wird in den Veröffentlichungen zur Jahresrechnung bei den Ausgaben für Wohnungsmieten eine Zusammenfassung effektiver Mietzahlungen mit fiktiven Mietwerten der Eigentümer vorgenommen. Ausführlichere Daten über die Wohnsituation und die Mieten werden hingegen nur auf Basis des Grundinterviews veröffentlicht, wobei die Einkommensstrukturen, wie im Mikrozensus, noch auf einer Selbsteinstufung der Haushalte beruhen.

Das DIW hat sich deshalb für die Stichproben 1973 und 1978 vom Statistischen Bundesamt umfangreiche Son-

deraufbereitungen erstellen lassen, in denen auch für die Jahresrechnungen alle Daten für Mieter- und Eigentümerhaushalte getrennt vorliegen. Damit konnten die Einkommensschichtungen aus beiden Erhebungsteilen — Grundinterview und Jahresrechnung — verglichen und Korrekturfaktoren gebildet werden, die auch schon ergänzende Schätzungen zu den veröffentlichten Grundinterview-Daten der 83er Stichprobe⁸ ermöglichen.

Ergebnisse der 1 %-Stichproben

Tabelle 1 weist die wichtigsten Eckwerte der Wohnungss Stichproben und Mikrozensus-Erhebungen aus. Sie belegen, daß im Zeitraum 1972 bis 1982 eine erhebliche Mietendynamik zu verzeichnen war. Die Durchschnittsmiete der Hauptmieter-Haushalte in reinen Mietwohnun-

⁷ Vgl. hierzu: M. Euler: Genauigkeit von Einkommensangaben in Abhängigkeit von der Art der statistischen Erfassung — Dargestellt am Beispiel der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978. In: WiSta, Heft 10/1983, S. 813ff.

⁸ Derselbe: Wohnungsmieter und Wohnungsmieten im Januar 1983. In: WiSta, Heft 5/1984, S. 450ff.

gen⁹ hat sich in dieser Zeit verdoppelt; der Anstieg war also nachweislich sehr viel höher als in der Mietpreisstatistik (+56 vH). Demgegenüber belief sich der durchschnittliche Nettoeinkommenszuwachs aller Hauptmieter-Haushalte nur auf ca. 60 vH¹⁰. Daraus folgt, daß die durchschnittliche Mietbelastung aller Hauptmieter-Haushalte in dem Zehnjahreszeitraum, der durch die großen Stichproben belegt wird, erheblich gestiegen ist, und zwar um etwa 25 vH.

Dies wird auch durch die Häufigkeitsverteilungen nach Mietbelastungsstufen illustriert, die vom Statistischen Bundesamt ermittelt worden sind¹¹: Im Jahre 1972 hatte noch etwa ein Viertel der Haushalte eine Mietbelastungsquote von unter 10 vH, bis zum Jahre 1982 ist dieser Anteil um nahezu die Hälfte zurückgegangen, während umgekehrt die Zahl derjenigen Haushalte, die mehr als 25 vH des Nettoeinkommens für die Miete aufwenden, um ca. 60 vH zunahm. Auch für die übrigen Belastungsstufen ist eine im Zeitablauf diagonale Verschiebung der Besetzungszahlen (in jeweils höhere Klassen) erkennbar.

Bemerkenswert ist zudem, daß die Berechnung der Durchschnittseinkommen, die hier auch für die Gesamtheit aller Haushalte vorgenommen worden ist, eine zunehmende Einkommensdifferenzierung erkennen läßt. In der Durchschnittsbetrachtung blieb das Einkommen der Mieterhaushalte immer weiter hinter dem Einkommen aller Haushalte zurück, während andererseits das Einkommen der Eigentümerhaushalte überproportional gestiegen ist. Angesichts der Tatsache, daß gleichzeitig die Zahl der Wohnungseigentümer stark zugenommen hat (von 1972 bis 1982 um ein Viertel), die Zahl der Mieter als Wohnungsinhaber hingegen in diesen 10 Jahren praktisch konstant geblieben ist, ergeben sich zwei Folgerungen:

- die Wohneigentumsbildung der oberen Einkommensschichten schritt sehr viel rascher voran als die der „Normalverdiener“ oder gar der Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen,
- dementsprechend sind der Wohnungswirtschaft viele zahlungskräftigere Haushalte als Mieter verlorengegangen; zugleich rückten andere, vor allem neugegründete Haushalte, nach, die zumeist über relativ geringere Einkommen verfügen.

Die steigende Mietbelastung ist also nicht nur aus dem Mietenanstieg, sondern auch aus diesem Umschichtungsprozeß bei den Haushalten zu erklären. Die Umschichtung in Richtung kleinerer Haushalte ist zum Teil demographisch bedingt, denn sowohl bei den höheren Altersklassen als auch bei der jüngeren erwerbstätigen Bevölkerung war eine starke Zunahme zu verzeichnen. Zum anderen hat aber auch die Fixierung der Wohnungspolitik auf Eigentumsförderung zu dieser Entwicklung beigetragen.

Mit dem Verhältnis von Mietzahlungen zu Einkommen als „Mietbelastung“ wird lediglich ausgesagt, daß der Aufwand für Wohnkonsum im Rahmen der Einkommens-

verwendung auch bei den Mieterhaushalten ein immer größeres Gewicht erlangt hat. Zu fragen bleibt, inwieweit diese Ausgaben zugleich auch Ausdruck einer Nachfrage nach mehr Wohnraum bzw. nach verbesserter Ausstattung der Wohnungen sind. Eine Untersuchung dieser Frage müßte stark ins Detail gehen. Hier sollen nur einige wesentliche Aspekte hervorgehoben werden:

- Die Durchschnittsgröße der Mietwohnungen hat sich nicht sehr stark verändert. Im Jahre 1972 lag sie bei knapp 63 m², für das Jahr 1982 wurden 67 m² ermittelt (dabei belief sich die Quadratmeterzahl bei Wohneinheiten, die in der Zwischenzeit errichtet worden waren, auf 74,5 m²).
- Daraus folgt, daß für die Haushalte insgesamt nur wenige größere Wohnungen aus der Neubautätigkeit zur Verfügung standen; indes hat sich im Zuge der Haushaltsverkleinerung ein Anstieg der Wohnraumversorgung je Person ergeben. Hinzu kommt, daß sehr viele Wohnungen durch Modernisierung verbessert worden sind. Die Steigerung des realen Wohnkonsums ergibt sich also vor allem aus diesen beiden Komponenten.

Dabei muß berücksichtigt werden, daß diese Steigerung des realen Konsums nur zum Teil als angestrebte Mehrnachfrage interpretiert werden kann. In vielen Fällen, vermutlich bei der Mehrzahl der älteren Mieterhaushalte, wird wohl einfach die angestammte Wohnung auch dann beibehalten, wenn Personen aus dem Haushalt ausscheiden. Häufig bleibt gar keine andere Wahl, weil kleinere Wohnungen oft wesentlich teurer sind. Dies hängt vom Baualter ab, aber auch von der Nachfrage. Insofern entsteht im Einzelfall unter Umständen auch ein Zwang zu mehr Wohnkonsum.

Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben

Damit die zuvor ermittelten Trendaussagen überprüft und auf der Einkommensseite besser fundiert werden können, sind vergleichbare Ergebnisse aus den Einkommens-

⁹ Bei dieser Abgrenzung bleiben alle mietfrei oder verbilligt überlassenen Wohnungen, alle Dienst-, Werks-, Stifts-, Berufs- und Geschäftsmietwohnungen sowie Wohnungen mit Dauerwohnrecht oder Wohnungen, für die wegen finanzieller Vorleistungen der Mieter eine geringere laufende Mietzahlung vereinbart ist, außer Betracht.

¹⁰ Dieses Resultat ist aus den Einkommensstrukturen nach der Selbsteinstufung abgeleitet worden, indem diese zu Mittelwerten zusammengefaßt worden sind. Wenn die Fehler bei der Einstufung zugenommen haben sollten, könnte somit auch der Einkommenszuwachs etwas unterschätzt worden sein; auf diese Frage wird noch eingegangen.

¹¹ Dabei sind die Durchschnittsmieten für alle Einkommensschichten auf geschätzte Einkommensmittelwerte bezogen worden. Vgl. hierzu: Fachserie 5, Reihe S. 1: die Wohnsituation der Haushalte 1982, S. 70f. Ferner: Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 3: Wohnungsmieten und Mietbelastung der Haushalte, S. 96ff. Dem DIW standen zusätzlich Sonderaufbereitungen für reine Mietwohnungen zur Verfügung.

Tabelle 2

Zum Vergleich: Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben¹

	Maßeinheit	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe			Zuwachs in vH
		1973	1978	1983	1983/1973 ⁴
Wohnungsinhaber-HH insgesamt ¹	in 1000	20 658	21 675	23 099	10
Eigentümer-Haushalte	in 1000	7 713	9 065	10 027	30
Hauptmieter-Haushalte	in 1000	12 945	12 610	13 072	—
davon mit Mietangabe ²	in 1000	12 444	12 113	12 475	—
Durchschnittswerte ³ für das monatliche HH-Nettoeinkommen insgesamt	in DM	1 530	2 040	2 600	70
HH-Nettoeinkommen Eigentümer	in DM	1 760	2 360	3 260	85
Abweichung	in vH	+ 15	+ 16	+ 25	
HH-Nettoeinkommen Mieter	in DM	1 400	1 830	2 180	55
Abweichung	in vH	— 8,5	— 10	— 16	
Miete der Hauptmieter-Haushalte	in DM	194	278	370	90
Mietbelastung der Hauptmieter-HH	in vH	14,0	15,0	17,0	20

¹ Angaben aus dem Grundinterview zu Anfang des jeweiligen Berichtsjahres; in der Stichprobe sind Haushalte von Ausländern, Privathaushalte in Anstalten sowie Haushalte mit besonders hohem Nettoeinkommen (1979: mehr als 15 000 DM, 1978: mehr als 20 000 DM, 1983: mehr als 25 000 DM) nicht erfaßt. — ² Hier sind nur die mietfrei wohnenden Haushalte bzw. diejenigen mit fehlender Angabe ausgegrenzt worden; der durchschnittliche Mietbetrag bezieht sich also nicht auf reine Mietwohnungen i.S. der Wohnungsstichproben. — ³ Ermittelt aus den Selbsteinstufungen der Haushalte nach Einkommensklassen (nach dem gleichen Verfahren wie in Tabelle 1). — ⁴ Im Hinblick auf Fehlerspannen gerundet.

mens- und Verbrauchsstichproben 1973, 1978 und 1983 herangezogen worden. In Tabelle 2 sind Eckwerte aus den Grundinterviews, analog zu den Ergebnissen der 1 vH-Stichproben, ausgewiesen worden. Da hier ebenfalls Einkommensstrukturen nach dem Selbsteinstufungskonzept vorliegen, wurden daraus nach dem gleichen Berechnungsverfahren Mittelwerte abgeleitet. Damit soll einerseits geprüft werden, ob diese mit den Zensus-Ergebnissen übereinstimmen. Andererseits soll gezeigt werden, daß die Unterschiede zu den Jahresrechnungsergebnissen durchaus erklärbar sind.

Bei der Zahl der Wohnungsinhaber-Haushalte sind in diesen Stichproben offenbar die Eigentümer-Haushalte etwas überrepräsentiert. Die Zahl der Hauptmieter-Haushalte fällt hingegen zwangsläufig niedriger aus als im Zensus, wenn man berücksichtigt, daß Ausländerhaushalte hier nicht einbezogen worden sind. Was die ermittelten Durchschnittsmieten anbetrifft, so können die Abweichungen zum Teil dadurch erklärt werden, daß die Wohnungsstichproben und Zensus-Erhebungen jeweils im April oder Mai des Berichtsjahres durchgeführt worden sind, die EVS-Grundinterviews dagegen am Jahresanfang. Das für 1978 in der EVS ermittelte Mietenniveau dürfte jedenfalls etwas zu niedrig sein.

Die Einkommenswerte zeigen eine überraschend gute Übereinstimmung mit den Zensusergebnissen. Differenzen sind auch hier durch die zeitlichen Abstände zu erklären: So ist das Durchschnittseinkommen aller Haushalte 1973 etwas höher, 1978 etwas niedriger und 1983 wiederum höher als im vergleichbaren Zensus-Jahr. Die Fehlerspannen aus der Selbsteinstufung waren also in beiden Erhebungen gleichartig. Bemerkenswert ist

zudem, daß die Schätzungen des Nettoeinkommens für Mieter und Eigentümer fast die gleiche Differenzierung aufweisen: Der Anstieg von 1973 bis zum Jahre 1983 wird für die große Gruppe der Mieterhaushalte wiederum deutlich geringer indiziert als für die Haushalte mit Wohnungseigentum.

Für eine endgültige Bestätigung dieses Befunds müssen die Ergebnisse der Jahresrechnung herangezogen werden. Deren Daten für das Jahr 1983 werden leider erst in einigen Monaten verfügbar sein. Deshalb konnten hier zunächst nur die effektiven Einkommen in den Jahren 1973 und 1978 mit den aus der Selbsteinstufung resultierenden Daten verglichen werden (Tabelle 3). Für beide Jahre ergeben sich nahezu konstante Relationen, so daß es zulässig schien, die gewonnenen Korrekturfaktoren auf das Jahr 1983 zu übertragen. Die auf diese Weise ermittelten Schätzwerte für das effektive Einkommen von Mieter- und Eigentümerhaushalten dürften das Verhältnis recht zuverlässig beschreiben. Die Höhe des Einkommens im Gesamtdurchschnitt aller Haushalte konnte außerdem über den Vergleich mit Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eingegrenzt werden¹².

Im Hinblick darauf, daß das hier ausgewiesene jahresdurchschnittliche Nettoeinkommen auch 13. Monatsge-

¹² In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird das Haushaltseinkommen zwar in etwas unterschiedlicher Abgrenzung ermittelt, dennoch ist das dort ausgewiesene verfügbare Einkommen der privaten Haushalte eine geeignete Kontrollgröße. Vgl. K. Schüler: Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen. In: WiSta, Heft 7/1984, S. 561ff., insbesondere S. 563 und S. 571.

Tabelle 3

Mietausgaben und effektive Einkommen
Jahresrechnungsergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben

	Alle Haushalte	1973 Eigen- tümer	Mieter ⁷	Alle Haushalte	1978 Eigen- tümer	Mieter ⁷	Alle Haushalte	1983 ¹ Eigen- tümer	Mieter ⁷
Zahl der Haushalte (in Tsd.)	21 073	7 815	13 258	22 050	9 280	12 770	23 454	10 027	13 427
Bruttoeinkommen (monatlich) in DM)	2 507	3 036	2 196	3 416	4 196	2 849			
dav. aus: Unselbst. Arbeit	1 498	1 511	1 490	1 958	2 150	1 818			
Unternehmertätigkeit	338	630	166	402	702	184			
Vermögen	194	421	60	270	547	68			
Öff. Renten, Pensionen	410	414	407	604	608	601			
Sonst. lfd. Übertragungen	25	19	29	111	121	103			
Übrige Übertragungen	43	41	44	71	68	75			
Eink.- u. Verm.-Steuern,									
Sozialversich.-Abgaben (in DM)	465	520	434	653	781	559			
Nettoeinkommen ² (in DM)	2 042	2 516	1 762	2 763	3 415	2 290	3 570	4 700	2 720
davon:									
laufendes Einkommen ³ (in DM)	1 691	1 938	1 543	2 271	2 635	2 006	2 910	3 620	2 380
Wohnungsmieten u.ä. ⁴ (in DM)	247	327	200	344	444	272	470	600	370
Durchschnittl. Mietbelastung ⁵ (vH)	—	—	13,0	—	—	13,6	—	—	15,5
Einkommensdifferenzierung ⁶ (vH)	100	115	91	100	116	88	100	124	82

¹ Schätzung auf Basis des Grundinterviews unter Verwendung von Korrekturfaktoren der früheren Erhebungen für das Nettoeinkommen. —
² Vgl. hierzu Definition und methodische Erläuterungen der EVS; die Komponenten ergeben sich als durchschnittliche Beträge aus den Einkünften aller Haushalte; die Gewichte verschieben sich, wenn einzelne soziale Schichten oder Haushaltstypen betrachtet werden. — ³ Eigene Berechnung, wobei 13 Monatsgehälter, Vermögenseinkünfte und übrige unregelmäßige Übertragungen abgezogen worden sind. —
⁴ Wohnungsmiete, fiktiver Mietwert für Eigentümerwohnungen und Untermiete; da sowohl Eigentümer- als auch Mieterhaushalte über Zweitwohnungen verfügen können, weichen diese Durchschnittswerte etwas von den auf Wohnungsbasis ermittelten Werten ab. — ⁵ Bezogen auf das laufende Einkommen. — ⁶ Laufendes Einkommen der Eigentümer- und Mieter-HH in Relation zum Durchschnittseinkommen. — ⁷ Einschl. Untermieter.

hälter und andere unregelmäßige Einkünfte einschließt, ist aus den verfügbaren Angaben das *laufende* Nettoeinkommen errechnet worden. Dabei blieben die Einkünfte aus Vermögen ebenfalls unberücksichtigt, denn in dieser Position wird bei den Wohnungseigentümern zugleich der fiktive Mietwert (als Einkünfte aus Vermietung) verbucht. Der so ermittelte Einkommensbetrag liegt relativ nahe bei dem Betrag, der sich nach der Selbsteinstufung der Haushalte ergibt.

Vergleicht man die Einkommensrelationen zwischen Eigentümer- und Mieterhaushalten in den Jahren 1973 und 1978, so zeigt sich, daß die Einkommensdifferenzierung tatsächlich die Größenordnungen aufweist, wie zuvor in den Tabellen 1 und 2 ermittelt; die Abweichungen vom Durchschnittswert sind sogar noch etwas größer. Mißt man den absoluten Abstand (Einkommen von Eigentümerhaushalten in vH des Einkommens von Mieterhaushalten), so zeigt sich, daß das Einkommen von Eigentümern bereits 1973 im Durchschnitt um ca. 25 vH höher als das der Mieter war, im Jahre 1978 waren es bereits 31 vH¹³; bis zum Jahre 1983 dürfte sich der Abstand bereits auf etwa 50 vH vergrößert haben.

Obgleich der Einkommenszuwachs bei allen Mieterhaushalten in dem betrachteten Zehnjahreszeitraum deutlich geringer ausfällt als bei der Gesamtheit aller privaten Haushalte, ist deren durchschnittliche Mietbelas-

tung nicht allzu stark gestiegen. Tabelle 3 zeigt, daß sich die Belastungsquote, die im Jahre 1973 bei 13 vH gelegen hatte, bis zum Jahre 1983 auf ca. 15,5 vH vergrößert hat. Beziffert man den Mietenanstieg und den nominalen Einkommensanstieg als jahresdurchschnittliche Raten, so ergibt sich ein Anstieg der Mieten um 6,4 vH, während der Einkommensanstieg 4,4 vH betrug.

Indes ist zu beachten, daß sich hinter diesen Durchschnittswerten eine starke Streuung nach sozialen Schichten und Haushaltstypen verbirgt¹⁴. Um dies zu verdeutlichen, sind in Tabelle 4 Daten zur Struktur der Mieterhaushalte sowie Mietbelastungsquoten nach sozialen Schichten und nach Haushaltsgrößen ausgewiesen worden¹⁵.

Wie bereits angesprochen, läßt sich die Tatsache, daß ein immer geringerer Anteil des Gesamteinkommens auf Mieterhaushalte entfällt, nur mit der abnehmenden Zahl der Personen erklären, die in diesen Haushalten leben.

¹³ Auf dieses Ergebnis hat auch das Statistische Bundesamt hingewiesen. Vgl. M. Euler: Wohnungsmieter und Wohnungsmieten im Januar 1983, a.a.O., S. 467.

¹⁴ Außerdem ist eine erhebliche regionale Differenzierung zu beachten. Vgl. ebenda.

¹⁵ Zu beachten ist, daß sich diese Tabelle nur auf Hauptmieter mit Mietangabe bezieht, während in Tabelle 3 Durchschnittswerte für alle Mieterhaushalte genannt sind.

Zwar ist die Zahl der Hauptmieterhaushalte mit Mietangabe von 1973 (12,44 Mill) bis 1983 (12,47 Mill) etwa konstant geblieben. Betrachtet man jedoch die Haushaltsgrößenklassen, so zeigt sich, daß der Anteil der 1-Personen-Haushalte in dieser Zeit von knapp 30 vH auf über 40 vH gestiegen ist. Der Anteil der 2- Personen-Haushalte (ca. 30 vH) ging nur geringfügig zurück, während sich der Anteil der Haushalte mit 3 und mehr Personen von 40 auf nunmehr knapp 30 vH verringert hat.

In engem Zusammenhang mit dem Anstieg der Zahl der 1-Personenhaushalte und der relativen Konstanz bei den 2-Personenhaushalten steht der Zuwachs der Nichterwerbstätigen-Haushalte. Den Rückgang bei den Arbeiterhaushalten und die relative Konstanz bei den Haushalten von Angestellten und Beamten muß man ebenfalls im Zusammenhang sehen, denn die Zahl der Arbeiterhaushalte ist auch insgesamt kleiner geworden, die der Angestellten hingegen größer. Der Rückgang der Zahl der Arbeiterhaushalte in Mietwohnungen darf also keineswegs in dieser Höhe als Eigentumsbildung dieser Schicht mißdeutet werden. Dennoch steht fest, daß der Wechsel ins Wohneigentum bei allen Arbeitnehmerhaushalten sehr stark war. Dies belegt ein Vergleich der Eigentümerquoten: Zuletzt (1983) lag sie bei den Arbeitern um knapp 8, bei den Angestellten um 10 und bei den Beamten um mehr als 13 Prozentpunkte über der im Jahre 1973. Auch bei den Selbständigenhaushalten, von denen ohnehin nur ein geringer Teil Mieter sind, hat sich die Eigentümerquote weiter erhöht (um 5 Prozentpunkte).

Die Relation von Mieten und Einkommen läßt bei dieser Aufschlüsselung eine deutliche Abstufung in den Belastungsquoten erkennen. Eine besonders hohe Mietbelastung zeigt sich bei den Einpersonenhaushalten und bei den Nichterwerbstätigen-Haushalten. Auch wenn die für 1983 ermittelten Quoten als Schätzwerte nicht überinterpretiert werden dürfen, so deuten sie doch darauf hin, daß die Nichterwerbstätigen auch den vergleichsweise höchsten Anstieg der Mietbelastung hinnehmen mußten (+24 vH im Gesamtzeitraum, +16 vH im Zeitraum 1978 bis 1983). Ein ähnlich hoher Anstieg, bei geringerer durchschnittlicher Belastung, zeichnet sich für die Arbeiterhaushalte ab (+23 vH im Gesamtzeitraum, +14 vH von 1978 bis 1983). Dabei ist zu beachten, daß die Ausländer in diese Stichprobe nicht einbezogen waren.

Hervorzuheben ist, daß bei dieser globalen Aufschlüsselung nach sozialen Schichten erhebliche Unterschiede verborgen bleiben, die bei speziellen Gruppen bestehen. Für das Jahr 1978 konnten die Nichterwerbstätigen-Haushalte — mit 9,1 Mill. von 22,1 Mill. waren dies 40 vH aller Haushalte überhaupt — weiter untergliedert werden, u.a. nach Beziehern von Pensionen, Renten oder Sozialhilfe.

Dabei zeigte sich, daß das Nettoeinkommen der Pensionäre um etwa 85 vH über dem Durchschnittswert für diese soziale Schicht lag; zwar wichen die durchschnittlichen Mietausgaben der Pensionäre (281 DM) ebenfalls

Tabelle 4

Durchschnittliche Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte nach sozialen Schichten und Haushaltsgrößen
Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben¹

	1973	1978	1983 ²
nach sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes			
Selbständige (ohne Landwirte)			
Mieter-HH in Tsd.	530	470	450
Anteil in vH ³	4,3	3,9	3,6
Nettoeinkommen in DM	3 370	4 450	5 250
Wohnungsmiete in DM	293	403	565
Mietbelastung in vH	8,7	9,1	10,8
Beamte und Angestellte			
Mieter-HH in Tsd.	3 650	3 390	3 570
Anteil in vH ³	29,3	28,0	28,6
Nettoeinkommen	2 340	3 080	3 560
davon lfd. Einkommen	1 970	2 600	3 000
Wohnungsmiete	244	339	429
Mietbelastung	12,4	13,0	14,3
Arbeiter			
Mieter-HH in Tsd.	3 430	2 820	2 670
Anteil in vH ³	27,6	23,3	21,4
Nettoeinkommen	1 890	2 550	3 004
davon lfd. Einkommen	1 620	2 190	2 580
Wohnungsmiete	185	271	361
Mietbelastung	11,4	12,3	14,0
Nichterwerbstätige			
Mieter-HH in Tsd.	4 800	5 410	5 760
Anteil in vH ³	38,6	44,7	46,2
Nettoeinkommen	1 180	1 560	1 850
davon lfd. Einkommen	1 090	1 430	1 700
Wohnungsmiete	166	232	319
Mietbelastung	15,2	16,2	18,8
nach der Haushaltsgröße			
1 Person			
Mieter-HH in Tsd.	3 590	4 260	5 180
Anteil in vH ³	28,9	35,2	41,5
Nettoeinkommen	970	1 360	1 670
davon lfd. Einkommen	870	1 220	1 490
Wohnungsmiete	152	217	296
Mietbelastung	17,5	17,8	19,9
2 Personen			
Mieter-HH in Tsd.	3 820	3 670	3 750
Anteil in vH ³	30,7	30,3	30,1
Nettoeinkommen	1 860	2 500	3 050
lfd. Einkommen	1 640	2 210	2 700
Wohnungsmiete	199	281	383
Mietbelastung	12,1	12,7	14,2
3 Personen			
Mieter-HH in Tsd.	2 400	2 080	1 930
Anteil in vH ³	19,3	17,2	15,5
Nettoeinkommen	2 220	3 010	3 650
davon lfd. Einkommen	1 900	2 580	3 120
Wohnungsmiete	223	323	440
Mietbelastung	11,7	12,5	14,1
4 Personen und mehr			
Mieter-HH in Tsd.	2 630	2 100	1 610
Anteil in vH ³	21,1	17,3	12,9
Nettoeinkommen	2 540	3 370	4 320
davon lfd. Einkommen	2 190	2 850	3 670
Wohnungsmiete	245	352	490
Mietbelastung	11,2	12,4	13,4

¹ Zusammenführung von Ergebnissen der Jahresrechnung und Ergebnissen des Grundinterviews. — ² Einkommensgrößen geschätzt, vgl. Tabelle 3. — ³ Bezogen auf die Gesamtheit der Hauptmieterhaushalte mit Mietangabe (1973: 12 440, 1978: 12 110, 1983: 12 470).

nach oben ab, deren Mietbelastungsquote (11,5 vH) war aber weitaus geringer als bei den anderen Nichterwerbstätigen-Haushalten. Der durchschnittliche Einkommensbetrag, der Rentnerhaushalten und den Haushalten von Sozialhilfeempfängern zur Verfügung stand, wies hingegen nur geringe Unterschiede auf, ein Befund, der vor allem daraus zu erklären sein dürfte, daß innerhalb der großen Gruppe mit Renten-Einkünften zahlreiche Beziehler von (relativ geringen) Rentenzahlungen als Hinterbliebene oder Kriegsopfer (zumeist Alleinstehende) sind. Auch die Tatsache, daß die durchschnittlichen Mietausgaben der Sozialhilfeempfänger höher ausfallen als die der Rentner, deutet darauf hin, daß Unterschiede in der Haushaltsgröße bestehen, die sich ebenfalls auf die Mietbelastung auswirken.

Anhand der differenzierteren Ergebnisse, die bislang nur für 1978 vorliegen, läßt sich außerdem zeigen, daß bei allen Mehrpersonen-Haushalten die Mietbelastung jeweils wesentlich höher ausfällt, wenn es sich um unvollständige Familien, also Elternteile mit einem oder mehreren Kindern, handelt.

Die Frage, wie sich der seither verzeichnete Mietenanstieg auf die Belastung der genannten Gruppen ausgewirkt hat, läßt sich erst beantworten, wenn die Ergebnisse der neueren Erhebung entsprechend aufbereitet werden.

Ausblick

In den Jahren 1983 bis 1985 sind Arbeitnehmereinkommen wie Renteneinkünfte nur wenig gestiegen. Insgesamt dürfte der jahresdurchschnittliche Einkommenszuwachs bei den als Wohnungsmieter relevanten Gruppen knapp 2 vH betragen haben. Der Mietenanstieg hat sich zwar deutlich abgeflacht (der Preisindex weist für diese Jahre Zuwachsraten von 5,4, 3,8 und 3,2 vH aus), dies bedeutet aber, daß das Mietenaufkommen auch in den letzten Jahren rascher zugenommen hat als das verfügbare Einkommen der Mieterhaushalte insgesamt. Außerdem ist zu beachten, daß der Preisindex den tatsächlichen Anstieg weit unterzeichnet. Die Mietbelastung ist also weiter gestiegen, im Durchschnitt der letzten drei Jahre sogar eher noch stärker als in dem vorangegangenen Zehnjahreszeitraum.

Das Mietenaufkommen wird auch weiterhin relativ stark expandieren, vor allem aus folgenden Gründen:

- für eine steigende Zahl älterer Sozialwohnungen fallen die Kostenbindungen weg,
- bei den verbleibenden neueren Sozialwohnungen sind wegen der degressiven Förderung Mietsteigerungen vorprogrammiert,
- bei vermieteten Eigentumswohnungen aus der Neubautätigkeit und aus der Umwandlung sind von der Kostenseite her Mietanhebungen unausweichlich.

Diesen Entwicklungstendenzen auf der Angebotsseite hat die Wohnungspolitik zur Zeit kein Konzept entgegenzusetzen. Sie setzt statt dessen auf die Subjektförderung. Angesichts der Tatsache, daß als Mieter in den letzten Jahren immer mehr kleinere Haushalte mit geringerem Einkommen hinzugekommen sind, während ein Großteil der leistungsfähigeren Haushalte bereits Wohneigentum erworben hat, zeichnen sich am Mietwohnungsmarkt erhebliche Probleme ab, die sich noch verschärfen werden: Mittlerweile ist schon mehr als jeder zehnte Haushalt auf staatliche Beihilfen zu den Wohnungsausgaben — Wohngeld oder Sozialhilfe — angewiesen; dennoch nimmt die Zahl derjenigen Wohnungen, die nicht mehr kostendeckend vermietet werden können, weiter zu.

Ein Großteil dieser Wohnungen wurde mit öffentlichen Hilfen errichtet, verteuerte sich aber infolge des degressiven Förderungsabbaus bei dem gegebenen Einkommensanstieg zu schnell. Eine begrenzte Nachsubventionierung¹⁶ ist deshalb notwendig, um deren Mieten wieder an ein marktgängiges Niveau heranzuführen. Auf längere Sicht sind für die Masse der Mietwohnungsinhaber allerdings Mehrausgaben für Wohnkonsum unumgänglich und auch zumutbar. Die Bereitschaft, zur Miete zu wohnen, ist angesichts der überwiegend hohen Qualität des Angebots sicherlich vorhanden. Indes sind die Anreize zum Eigentumserwerb immer mehr vergrößert worden. Durch einen Abbau dieser Subventionen könnte wieder zu einer ausgewogeneren Wohnungspolitik zurückgefunden werden.

¹⁶ Sie könnte zugleich mit der Subjektförderung verzahnt werden, also nur dann gewährt werden, wenn der Wohnungsinhaber bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet.

Europäische Gemeinschaft: Regulierung in der Landwirtschaft nimmt weiter zu

In der Europäischen Gemeinschaft ist die Landwirtschaft jener Wirtschaftsbereich, in dem — seit Einführung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik Anfang der 60er Jahre — die stringentesten Preis- und Markteingriffe auf dem Binnenmarkt und die dichteste Abschottung gegenüber Auslandskonkurrenz bestehen. Dennoch sind die Erfolge dieser Politik weitgehend ausgeblieben. Weder haben sich die Einkommen überall in der EG-Landwirtschaft dem agrarpolitischen Ziel entsprechend entwickelt, noch sind die Märkte ausgeglichen. Die Haushaltsbelastung wächst aufgrund ausufernder Kosten der Agrarmärkte mit hohen Raten, und die Weltmärkte werden durch die subventionierten Agrarexporte der Gemeinschaft erheblich gestört.

Dabei ist die Neigung der Politiker offenkundig, jede negative Begleiterscheinung eines Eingriffs durch weitere Eingriffe zu kompensieren, diese haben aber ihrerseits wieder negative Begleitwirkungen. So weitet sich die Regulierung ständig aus. Zu der kaum noch überschaubaren Fülle von einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Subventionen an den Agrarbereich kommen die ständigen Manipulationen an den Qualitätsstandards der Interventionsprodukte und andere Einzelmaßnahmen, wie die zeitweilige Zwangsbeimischung von Magermilchpulver zum Kraftfutter (1976) oder das totale Einfuhrverbot für Rindfleisch (1974 bis 1977) hinzu. Vorläufiger Höhepunkt in der Eskalation des Agrar dirigismus war die Einführung von einzelbetrieblichen Produktionsquoten für die Milchherzeugung im Jahr 1984. Stets werden die Regulierungen getroffen, um eine grundlegende Änderung oder auch nur Korrektur an den Prinzipien der Marktordnungen zu vermeiden. Vor allem sind Eingriffe immer wieder mit dem Argument vorgenommen worden, nur durch sie könne der preispolitische Spielraum aufrechterhalten oder, wie im Falle der Milchquoten, sogar erweitert werden.

Die Intensität der politischen und administrativen Steuerungen hat sich auf mehreren Ebenen erhöht. Einmal sind die frühen Marktordnungen aus den 60er und 70er Jahren in dem Sinne „vervollkommen“ worden, daß sie von Mal zu Mal interventionistischer gestaltet wurden, wodurch das private Marktrisiko weitgehend aufgehoben worden ist. So hat die Umwandlung der Interventionsmöglichkeit in eine Interventionspflicht bei Rindfleisch dazu beigetragen, daß sich die Produktion immer weiter von den begrenzten Absatzchancen entfernen konnte, ohne daß das angestrebte Preisniveau (die sogenannten Orientierungspreise) dauerhaft erreicht bzw. gehalten wurde. Zum anderen sind Marktordnungen mit hohem Regulierungspotential, wie für Baumwolle und Schafe, erst relativ spät eingeführt worden. Zusätzlich angeregt wurde die Produktion bei zahlreichen Erzeugnissen durch die subventionierte Expansion der Verarbeitungskapazitäten (Wein, Obst, Milch), durch Verarbeitungsbeihilfen und

durch den Ausgleich von preisbedingten Verlusten, die bei Überschüssen auftreten (Obst und Gemüse).

Doch damit nicht genug. Anstatt das insgesamt bei hohem technischen Fortschritt und im internationalen Vergleich zu hohe Preisniveau und das verzerrte Preisgefüge für die zahlreichen Fehlentwicklungen verantwortlich zu machen, werden z.B. die Milch- und Fleischüberschüsse weitestgehend auf die Einfuhr von billigen Getreidesubstituten zurückgeführt. Daraus wird von landwirtschaftlicher Seite die Forderung nach weiteren Regulierungsmaßnahmen abgeleitet: Die Getreidesubstitute sollen nach Vorstellung der Bauernverbände voll in die protektionistische Abschöpfungsregelung der Getreide-marktordnung einbezogen werden.

Charakteristisch für die agrarmarktpolitischen Entscheidungen war auch stets, daß sie die Interdependenzen im Produktionsgefüge kaum berücksichtigten. Die hohe Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft an verschlechterte Rahmenbedingungen in einem Produktbereich führt binnen kurzem zu Marktproblemen in den Bereichen, in die sich die Produktion verlagert.

Das Beispiel Getreide

Gegenwärtig steht die EG-Agrarpolitik — nachdem 1984 damit begonnen worden ist, die Milchproduktion mit Hilfe der Quoten zu drosseln — vor dem Problem, daß die Getreideproduktion zurückgedrängt werden muß: Getreide ist — nach Milch — die Produktgruppe mit dem größten Marktungleichgewicht und der stärksten Haushaltsbelastung (2,7 Mrd. ECU bzw. 15 vH der Marktordnungskosten entfallen allein auf Getreide). An diesem Produkt läßt sich die Eskalation der Regulierung besonders eindrucksvoll schildern. Der Etat der Gemeinschaft, die brisante Lage auf dem Weltmarkt für Getreide, insbesondere das angestaute Konfliktpotential im Handel mit den USA und der politische Druck der Getreideerzeuger in der Gemeinschaft zwingen die EG-Agrarpolitiker zum Handeln.

Die Produktion steigt rascher . . .

Die Getreideernte stieg in der EG von rund 90 Mill. Tonnen im Jahr 1970 auf rund 150 Mill. Tonnen im Rekordjahr 1984. Im längerfristigen Trend hat die Getreideerzeugung in der Gemeinschaft (unter Berücksichtigung der Schwankungen von Jahr zu Jahr) um 2,7 vH jährlich zugenommen. Seit 1979 ist die Gemeinschaft Nettoexporteur. Bei insgesamt eher sinkender Tendenz der Getreideanbaufläche findet seit langem eine Umstrukturierung hin zu ertragreichen Getreidearten (Weizen und Gerste) statt.

Das Flächenenertragspotential wird daher immer stärker ausgeschöpft.

Innerhalb der Gemeinschaft spielt Getreide von Land zu Land eine unterschiedliche Rolle. Die Bundesrepublik gehört — zusammen mit Frankreich — sowohl von der Anbaufläche als auch vom relativen Anteil der Getreideanbaufläche her zu den Spitzenerzeugern in der EG. Dagegen ist der Getreideanbau in Irland und Benelux von untergeordneter Bedeutung. Während in Frankreich und Italien vor allem Weizen angebaut wird, steht in Dänemark, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland der Gerstenanbau im Vordergrund.

Die Expansion der Getreideerzeugung ist überwiegend auf die Entwicklung der Hektarerträge zurückzuführen. Sie stiegen im Zeitraum 1970 bis 1984 von 34 auf 52 dt/ha — eine Erhöhung um durchschnittlich jährlich 2,4 vH, wenn die jährlichen Ertragsschwankungen berücksichtigt werden. Gerade im Getreideanbau kommen biologische und mechanisch-technische Fortschritte rasch zum Erfolg. In Teilregionen der Gemeinschaft werden inzwischen Spitzenerträge von über 100 dt je Hektar erreicht.

... als der Verbrauch

Bei einem seit 1970 etwa gleichbleibenden Nahrungsverbrauch von 30 Mill. Tonnen und nur leicht gestiegenem Futtermittelverbrauch (zuletzt ca. 73 Mill. t) erzeugt die Gemeinschaft zunehmend Überschüsse, die nur auf Drittländermärkten abzusetzen sind.

Das Getreidemarktproblem dürfte sich in naher Zukunft wegen der Beschlüsse für den EG-Milchmarkt weiter verschärfen:

- Es ist mit einem weiteren Nachfragerückgang bei Getreide in der Rindviehfütterung zu rechnen;
- freiwerdende Futterflächen dürften auf mittlere Sicht wenigstens teilweise zum Getreideanbau verwendet werden.

Die Getreidenachfrage für direkten menschlichen Verzehr wird weiterhin stagnieren, und die Verbrauchszunahme für tierische Veredelungsprodukte auf Getreidebasis (z.B. Schweinefleisch, Geflügel) wird äußerst gering bleiben. Der alternativen Verwendung von Getreide als Industrierohstoff stehen gegenwärtig noch technologische Hemmnisse und vor allem seine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit entgegen, so daß auch von dieser Seite kurz- bis mittelfristig keine Marktentlastung zu erwarten ist.

Getreidepreis:

Eckpreis für größten Teil der Agrarproduktion

Aufgrund der Doppelfunktion des Getreides als Zwischen- und Endprodukt — 60 vH der gesamten Inlandsverwendung gehen in die Fütterung — kommt dem Ge-

treidepreis eine Schlüsselfunktion zu, die zu Beginn der 60er bis Ende der 70er Jahre in vieler Hinsicht mißachtet worden ist. Jede Preisveränderung bewirkt sowohl innerlandwirtschaftliche Wettbewerbsverschiebungen zwischen den pflanzlichen und tierischen Produkten als auch eine Änderung der Wettbewerbsfähigkeit des Getreides im Vergleich zu den Importfuttermitteln.

Die bis etwa 1980 üblichen, sehr starken Preisanhebungen haben das inländische Getreide (Gerste) zugunsten von importiertem Mais und „Getreidesubstituten“ (z.B. Maiskleberfutter, Zitruspellets) aus den Futtermittelmischungen verdrängt. Getreideersatzprodukte können aber zu niedrigen Weltmarktpreisen und mit sehr geringer Zollbelastung in die Gemeinschaft eingeführt werden. Aufgrund der Produktionskostensenkung in der tierischen Erzeugung durch Einsatz von Getreidesubstituten — eine Futtermischung aus Getreidesubstituten ist etwa 20 bis 30 vH billiger als eine im Futterwert gleiche Mischung mit inländischen Getreidekomponenten — hat neben der Zurückdrängung des heimischen Getreides auch eine beachtliche Produktionsausweitung im tierischen Bereich stattgefunden. Die hier neu entstandenen Überangebote konnten nur teilweise durch staatliche Marktinterventionen aufgefangen werden (unter anderem durch staatlich subventionierte Lagerhaltung und Exporte). Als weitere Folge der Preisverzerrung im Getreidesektor ist der Getreideanbau wettbewerbsfähiger als der Anbau von eiweißhaltigen Pflanzen; dies erklärt den niedrigen Selbstversorgungsgrad der EG bei eiweißreichen Pflanzen (z.B. Körnerleguminosen) ebenso wie den umfangreichen Import von Eiweißkonzentraten, der seinerseits wiederum unter anderem die Expansion der Milcherzeugung stimuliert.

Um die Probleme auf dem Getreidemarkt zu mildern, sind von der EG-Kommission in ihrem „Grünbuch“¹ Vorschläge unterbreitet worden, die in ihrer Gesamtheit durchaus Hoffnungen auf eine sinnvolle Marktanpassung weckten. Das geltende Prinzip der Garantieschwellen, im Falle der Überschreitung einer bestimmten Produktionsmenge in der EG die Preise zu senken, konnte bei Getreide trotz der enormen Überschüsse indes nicht angewandt werden, weil sich die Bundesrepublik vehement gegen die Umsetzung der von ihr selbst mitgetragenen Beschlüsse gewehrt hat. Deshalb hat die Kommission im Grünbuch vorgeschlagen, den Weg einer deutlichen Senkung der Realpreise zu gehen und gleichzeitig den besonders betroffenen kleinen und mittleren Betrieben Einkommensbeihilfen zu gewähren. Ergänzend hierzu könnten nach den Vorstellungen der Kommission auch andere Optionen zur Begrenzung der Produktion in Betracht gezogen werden. Diese reichen von einer Beschränkung der Interventionspflicht auf hochwertige Qualitäten (um das Angebot an hochartragreichen Getreidearten min-

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft: „Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik“. KOM (85) 333 endg. v. 15.7.1985.

derer Qualität einzudämmen) über eine Mitverantwortungsabgabe zur Finanzierung des Getreideabsatzes und die Einführung von Quoten (ähnlich wie bei Milch) auch für Getreide bis hin zu Flächenstillungsprogrammen, ähnlich den „Set-aside“ Programmen in den USA. Die Kommission läßt im Grünbuch keinen Zweifel, daß sie einer Preisreduzierung als der ordnungspolitisch angemessenen Methode den Vorzug gibt.

Verwässertes „Getreidememorandum“

Die außerordentlich negative Reaktion der Landwirtschaft und der Agrarminister der meisten Mitgliedstaaten hat die Kommission allerdings dazu veranlaßt, in einem im November 1985 vorgelegten Memorandum zur Getreidemarktpolitik ein wesentliches Prinzip aufzugeben: die Landwirte mit der langfristigen Perspektive von Preissenkungen zur Produktionseinschränkung zu bewegen.

Statt dessen soll nun wieder das Einkommensziel Vorrang vor dem Marktausgleichsziel haben. Über die Mitverantwortungsabgabe (MVA) sollen Preissenkungen vermieden und mittels abgabefreier Mengen die Einkommen von Kleinerzeugern erhalten werden. Keine Rede ist in dem Memorandum mehr von Einkommensübertragungen an bedürftige Betriebe. Die Verschärfung der Interventionsmechanismen und eine Politik der Qualitätsverbesserung werden weiterhin propagiert.

Zwei wesentliche Anliegen werden in den neuen Vorschlägen nicht berücksichtigt; durch das weiterhin hoch gehaltene Erzeugerpreisniveau für Getreide verbessert sich dessen Wettbewerbsfähigkeit in der Futterverwendung nicht, und die Überschußproblematik wird durch die Mitverantwortungsabgabe nicht beseitigt. Das Beispiel Milch zeigte die Unwirksamkeit dieses Instruments in der agrarpolitischen Praxis sehr deutlich. Da die MVA dem Prinzip nach eine Preissenkung darstellt, tendieren die Agrarminister in den jährlichen Erzeugerpreisrunden dazu, die negative Einkommenswirkung der MVA durch höhere nominale Preisanhebungen zu neutralisieren. Dies ist ein Hauptgrund dafür, daß Mitverantwortungsabgaben eher konsensfähig sind als ein Konzept der marktorientierten Preisfestsetzung.

Die neuen Getreidemarktvorschläge enthalten wiederum regulierende Elemente, und der Verlauf der Debatte um die Vorschläge zu einer Neuorientierung der Agrarpolitik zeigt deutlich, daß die Landwirtschaft eher bereit ist, sich eine dirigistische Zwangsjacke anlegen zu lassen, als sich mehr als bisher den Marktkräften zu stellen.

Das Beispiel Rindfleisch

Ein weiteres Gebiet kostspieliger Überschußproduktion ist die Rindfleischerzeugung. Zahlreiche Einflüsse haben dazu geführt, daß Angebot und Nachfrage weiter denn je

auseinanderklaffen. Hohe Lagerbestände an gefrorenem Rindfleisch (Ende 1985 waren es rund 0,8 Mill. Tonnen) und Nettoexporte von rund einer halben Million Tonnen belasten den Haushalt der Gemeinschaft. Darüber hinaus stören die Exporte die Drittlandsmärkte erheblich. Das Ungleichgewicht zeichnet sich schon seit längerem ab. Zu dem hohen Selbstversorgungsgrad, der bis 1984 auf 112 vH angestiegen war, hat allerdings zuletzt die außergewöhnlich hohe Schlachtung von Kühen als Konsequenz der Milchquotenregelung im Jahr 1984 beigetragen.

Trotz aller Anstrengungen der EG-Marktverwaltung für Rindfleisch stehen die Erzeugerpreise ständig unter Angebotsdruck. Selbst eine Subventionierung des Exportpreises um 50 vH des EG-Marktpreises und die Rekordmenge an subventioniertem Drittlandsexport in Höhe von knapp 900 000 Tonnen Rindfleisch konnten keine spürbare Marktentlastung bringen.

Das offensichtliche Versagen der Agrarmarktpolitik auch auf diesem Gebiet soll nun durch eine drastische Einschränkung der staatlichen Intervention korrigiert werden²: Innerhalb von knapp zwei Jahren soll die staatliche Abnahme zu garantierten Preisen völlig aufgegeben werden. Den zusätzlichen Preisrückgang will man mit plandierten direkten Einkommensübertragungen an die Rindermäster ausgleichen. Hier böte sich also eine Gelegenheit zu marktkonformen Regelungen; es darf allerdings bezweifelt werden, daß sich die Landwirtschaft auf solche Vorschläge einlassen wird. Eher ist zu befürchten, daß auch auf dem Rindfleischsektor der Regulierungsmechanismus verschärft wird, etwa in der Form von Preisgarantien für bestimmte Grundmengen.

Aber auch Regulierungsdefizite

Regulierung ist nicht schon an sich bedenklich; in wohlbegründeten Fällen kann sie unentbehrlich sein, z.B. bei Marktversagen und bei Vorliegen volkswirtschaftlicher Erträge oder Kosten (externe Effekte). Ohne Regulierung müßte mit Marktversagen in der Landwirtschaft nicht gerechnet werden. Im Gegenteil, mehr Markt würde erst für allokativen Effizienz sorgen. Es handelt sich hier also um Politikversagen. Externe Effekte liegen dagegen vor. Die Bauernlobby und die sie vertretenden Politiker sehen diese allerdings nur auf der Ertragsseite: Einkommenssicherung für eine Höchstzahl landwirtschaftlicher Existenzen und höchstmögliche Versorgungssicherheit durch einen hohen Selbstversorgungsgrad in der EG insgesamt und ihren Mitgliedstaaten. Diese Argumente ziehen allerdings nicht mehr: Die gegenwärtig extrem strukturstabilisierende Agrarpolitik in der Bundesrepublik schafft nur Anpassungsstau, ohne daß langfristig die Agrareinkommen gesichert werden können. Die Versorgungssicherheit in Form eines über Protektion erzielten

² Vgl. Agra-Europe Nr. 49/1985.

hohen Selbstversorgungsgrades rechtfertigt angesichts der intensiven Handelsverflechtung mit befreundeten Ländern ebenfalls keine Regulierungsmaßnahmen im heute üblichen Umfang.

Demgegenüber gibt es externe Effekte auf der Kosten- seite. Hier besteht durchaus Regulierungsbedarf in der Agrarproduktion. Er ist besonders dort gestiegen, wo Pflanzen- und Tierproduktion weit über die natürliche Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Flächen hinaus betrieben werden. So konnte der hohe Spitzenertrag bei Getreide von 100 dt je Hektar nur mit Hilfe einer unter ökologischen Aspekten bedenklich hohen Intensität an Schädlingsgiften und chemischen Düngemitteln erreicht

werden. Die schweren Belastungen, denen gebietsweise Luft und Grundwasser durch Extremformen der Landwirtschaft ausgesetzt sind, haben allerdings erst in relativ geringem Umfang zu Nutzungseinschränkungen in der Landwirtschaft geführt. Auch zahlreiche andere Umwelt- und Naturschädigungen sind unmittelbar auf eine Landbewirtschaftung zurückzuführen³, die nach Maximalerträgen strebt.

³ Vgl. Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom März 1985: „Umweltprobleme der Landwirtschaft“. Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/3613 vom 3.7.1985.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 *

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp
Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Reinhard Pohl, Peter Ring (kommissarisch), Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.
Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Zur Entwicklung der Mietbelastung privater Haushalte. Bearbeitet von Bernd Bartholmai. —
Europäische Gemeinschaft: Regulierung in der Landwirtschaft nimmt weiter zu. Bearbeitet von Peter Hrubesch.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.
Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.
Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.
Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.
Zuzüglich Versandkosten.