

## Ministererlaubnis

**Richtig, aber aus falschen Gründen**

Wirtschaftsminister Gabriel hat Bedingungen spezifiziert, unter denen er die Übernahme der Kaiser's Tengelmann-Märkte durch Edeka genehmigen will. Vor allem geht es um den Erhalt der rund 16 000 Arbeitsplätze und die Weiterführung der Kaiser's Tengelmann-Märkte als zentral gesteuerte Filialen für mindestens fünf Jahre. Eine Ministererlaubnis kann erteilt werden, wenn es so starke Gemeinwohlgründe gibt, dass diese schwerer wiegen als die negativen Wettbewerbseffekte, die durch eine Fusion zu erwarten wären. Das Arbeitsplatzargument ist jedoch wenig überzeugend. Erstens ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland nach wie vor sehr niedrig. Zweitens käme es nicht zu einer regionalen Ballung von Entlassungen. Und drittens werden die Konsumenten weiter ihre Lebensmittel einkaufen, d.h., an anderer Stelle würden zusätzliche Mitarbeiter benötigt. Die Arbeitsplatzverluste wären wohl recht gering, wenn Edeka die Filialen von Kaiser's Tengelmann nicht übernehmen dürfte.

Gleichwohl ist Gabriels Entscheidung richtig, denn es wird auch kaum negative Wettbewerbseffekte geben. Zur Transparenz: Ich selbst war – im Auftrag von Tengelmann – gutachterlich eingebunden, die Wettbewerbseffekte einer etwaigen Fusion mit Edeka zu ermitteln. Es zeigte sich: Der wesentliche Wettbewerbsdruck wird nicht von Kaiser's Tengelmann auf Edeka und Rewe ausgeübt, sondern von Discountern wie Lidl und Aldi. Dieser Druck nimmt sogar noch zu, seitdem diese verstärkt Markenartikel in ihr Sortiment aufnehmen. In Großstädten wie München und Berlin kommt ein zunehmender Wettbewerbsdruck durch die stark expandierenden Bio-Supermärkte dazu. Kaiser's Tengelmann hingegen ist schon heute meist teurer als Edeka und Rewe, und die Märkte sind oft weniger attraktiv gestaltet. Die Marktanteile von Kaiser's Tengelmann schrumpfen seit Jahren und die Kette ist defizitär.

Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit hat zwei Ursachen: Zum einen sind dies Nachteile bei Verwaltungs- und Logistikkosten – die Kette ist einfach zu klein. Zum anderen zeigt sich, dass das Genossenschaftsmodell von Edeka und Rewe einer zentralen Steuerung der Supermärkte wie bei Kaiser's Tengelmann deutlich überlegen ist. Das Genossenschaftsmodell beteiligt die Marktleiter viel stärker am Geschäftserfolg und gibt ihnen auch viel mehr Entscheidungsfreiheiten. Dies zeigt sich auch daran, dass die Produktvielfalt heute bei Edeka deutlich größer ist als bei Kaiser's Tengelmann. Die Marktleiter können viel autonomer über das Sortiment in ihrem Markt entscheiden. Das wiederum ist auch eine Chance für die Lieferanten, denn Edeka hat deutlich mehr Lieferanten im Sortiment als Kaiser's Tengelmann. Im Rückblick hätte Kaiser's Tengel-

mann besser vor 20 Jahren auf das Genossenschaftsmodell umgestellt. Die Monopolkommission sah sich in ihrem Sondergutachten „an die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen des Bundeskartellamtes gebunden“ und hat diese nicht eigenständig analysiert. Das Bundeskartellamt wiederum hat sich die Analyse recht einfach gemacht und ist relativ schematisch vorgegangen, ohne etwa das Verbraucherverhalten beim Lebensmitteleinkauf zu analysieren. Wie die Verbraucher zwischen Supermärkten, Discountern, Fachgeschäften und Drogeriemärkten wechseln, hat das Amt nicht berücksichtigt. Dies jedoch ist entscheidend, um den Wettbewerb unter Supermärkten wirklich zu verstehen. Die vom Wirtschaftsminister verhängte Auflage, dass die Umstellung auf das genossenschaftliche Modell nun erst in fünf Jahren vollzogen werden darf, ist allerdings kritisch zu sehen. So dauert es länger als notwendig, bis die Wettbewerbsvorteile von Edeka durchschlagen und beim Verbraucher ankommen werden. Besser wäre eine Verpflichtung gewesen, in der überschaubaren Zahl von Stadtteilen, in denen die Fusion womöglich wirklich zu einer deutlichen Zunahme der Konzentration führen kann, Filialen zu veräußern. Insgesamt jedoch ist die Entscheidung des Ministers richtig, wenn auch aus den falschen Gründen.

Justus Haucap

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

haucap@dice.hhu.de

## Jobcenter

**Reförmchen statt Reform**

Bürokratie abbauen, mehr Leute für die Vermittlung von Arbeitslosen freischaufeln. Wer kann was dagegen haben? Die Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles hat den „Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung“ vorgelegt, mit dem genau das erreicht werden soll. Die Änderungen beziehen sich auf das Grundsicherungssystem, aus dem derzeit fast 4,3 Mio. erwerbsfähige Hilfeempfänger sowie mehr als 1,7 Mio. Kinder unter 14 Jahren Leistungen erhalten. Schon seit langem wird die Belastungssituation in den Jobcentern als katastrophal beschrieben. Dort sind 23 000 Beschäftigte (40% aller Mitarbeiter) ausschließlich mit der Leistungsgewährung befasst. Die Akte einer durchschnittlichen Bedarfsgemeinschaft hat oftmals den Umfang von mehreren 100 Seiten. Warum ist das so? Zugespitzt formuliert muss die Antwort mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Hartz IV lauten: als Tiger gesprungen und als Bettvorleger gelandet. Man wollte bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch eine weitgehende Pauschalierung der Leistungen enorme Entbürokratisierungseffekte erzielen, also weg

## Sozialer Wohnungsbau

## Der falsche Weg

von der Abarbeitung an Einzelleistungen. Aber was ist dabei herausgekommen? Nicht Fisch, nicht Fleisch – auf der einen Seite tatsächlich mehr Pauschalierung, aber zugleich immer mehr Sonderregelungen, auch durch eine einzelfallbezogene Rechtsprechung der Sozialgerichte bedingt. Genau an dieser Stelle setzt der Gesetzentwurf an. Bereits 2014 hatte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zahlreiche, zumeist kleinteilige Vorschläge gemacht, von denen einige jetzt umgesetzt werden sollen.

Jeder, der sich von dem neuen Gesetz substantielle Verbesserungen verspricht, wird schon vom Entwurf selbst eines Besseren belehrt: Dort findet man den Hinweis, dass sich der Erfüllungsaufwand der Jobcenter um 39 Mio. Euro verringern soll – das ist aber weniger als 1% der jährlichen Verwaltungskosten im Hartz-IV-System. Die embryonalen Einsparungen überraschen auch nicht, wenn berücksichtigt wird, dass man teilweise mit Rosstäuscherei konfrontiert ist: Immer wieder wird als Beispiel für „Entbürokratisierung“ herausgestellt, dass Hartz-IV-Bescheide jetzt statt alle sechs Monate nur noch einmal pro Jahr erlassen werden sollen. Nur ist das bislang schon faktisch in vielen Jobcentern praktiziert worden, z.B. wird aus Leipzig berichtet, dass dort 80% der Bewilligungen für ein Jahr erfolgen.

Hinzu kommt, dass neue Klagegründe vor den Sozialgerichten geschaffen werden, beispielsweise bei den Sanktionen, die nun sogar partiell verschärft werden, was entsprechenden Widerstand auslösen wird. Soll eine wirkliche Entbürokratisierung erreicht werden, dann müsste man weitreichend pauschalieren – das würde aber voraussetzen, dass die wenigen Pauschalen großzügig bemessen sein müssten, um möglichst viele Sonderfälle ausreichend abzubilden. Angesichts der Haushaltsbedeutung eines höheren Hartz-IV-Satzes wie auch der Auswirkungen auf das steuerfrei zu stellende Existenzminimum scheut die Politik das aber wie der Teufel das Weihwasser.

Im Ergebnis werden die heute schon überlasteten Jobcenter mit symbolischer Politik angesprochen und in der zweiten Jahreshälfte mit geschätzt 300 000 bis 420 000 zusätzlichen Hilfeempfängern aus den Reihen der Flüchtlinge konfrontiert. Und die müssen alle leistungsrechtlich abgebildet werden, unter den herrschenden Bedingungen eines hyperkomplexen Regelwerks. Dafür wurden den Jobcentern 2800 neue Mitarbeiter versprochen, die aber erst einmal gefunden und oft auch qualifiziert werden müssen. Angesichts der räumlichen Ungleichverteilung bei den Flüchtlingen werden nicht alle, aber so einige, vor allem (groß)städtische Jobcenter „Land unter“ melden müssen.

Stefan Sell  
Hochschule Koblenz  
sell@hs-koblenz.de

Bundesbauministerin Barbara Hendricks will das Unterbringungsproblem der Flüchtlinge vor allem durch mehr sozialen Wohnungsbau lösen. Seit 2007 sind dafür zwar die Länder allein verantwortlich, aber der Bund gibt Geld dazu. Diese Mittel sind bereits für 2016 bis 2019 auf 1 Mrd. Euro pro Jahr verdoppelt worden. Sie sollen jetzt noch einmal auf 2 Mrd. Euro pro Jahr bis 2020 steigen. Allerdings ist das Geld formal nicht zweckgebunden. Es kann von den Ländern also auch für anderes ausgegeben oder zum Stopfen von Haushaltslöchern verwendet werden.

Grundsätzlich ist sozialer Wohnungsbau für Flüchtlinge der falsche Weg. Will man nicht reine Billighäuser bauen, dann ist er weder schneller noch kostengünstiger als der freie Wohnungsbau. Das eigentliche Problem sind fehlende Ausweisungen von Bauland, immer schärfere energetische und sonstige Bauvorschriften und nicht zuletzt ständige Verschärfungen des Mietrechts. Zu Recht mahnen nicht nur die Verbände der Wohnungswirtschaft, sondern auch unabhängige Institutionen wie die Robert-Bosch-Stiftung das Ansetzen bei diesen Punkten an. Damit würde der Wohnungsbau insgesamt belebt und eine weitaus bessere Durchmischung der Bewohnergruppen erreicht. Denn für jede bezogene Neubauwohnung wird eine Wohnung im Bestand frei. Eine entsprechend dezentrale Unterbringung der Flüchtlinge wäre nicht nur billiger, sondern auch deutlich integrationsfreundlicher als die Schaffung neuer Ghettos. Die Sünden des sozialen Wohnungsbaus und ihre Folgen können bis heute in Großsiedlungen wie Köln-Chorweiler oder in Duisburg-Rheinhausen besichtigt werden. Nicht zuletzt sind solche Strukturen auch ideale Brutstätten für Parallelgesellschaften, soziale Frustration und schließlich Terror und Gewalt.

Hinzu kommen die bekannten, systembedingten Nachteile künstlich verbilligten Wohnraums. Erfahrungsgemäß kommt es schnell zu Fehlbelegungen, Abstandszahlungen beim Mieterwechsel und zur Diskriminierung von unerwünschten Mietergruppen. Denn nicht marktgerechte Mieten verringern nicht etwa den gefühlten Wohnungsmangel, sie vergrößern ihn vielmehr noch. Das gilt vor allem dann, wenn der Bau von Sozialwohnungen gezielt in Toplagen erzwungen wird, etwa durch entsprechende Quoten. Naturgemäß übersteigt dann erst recht die Nachfrage das Angebot, denn jeder will dort billig wohnen. Zusätzlich kommt es zu grotesken Folgewirkungen: Erwerbstätige lehnen einen neuen Arbeitsplatz oder Überstunden ab aus Angst, dadurch ihre Sozialwohnung zu verlieren. Der Nachbar gegenüber zahlt eine weitaus hö-

here Miete für die gleiche Wohnqualität, nur weil er unwesentlich mehr verdient oder einfach keine Sozialwohnung ergattert hat. Zustände wie im Sozialismus also, mit allen Folgewirkungen wie Vetternwirtschaft, Schwarzmärkten und Ineffizienz.

All dies ließe sich vermeiden, wenn man einfach die Kräfte des normalen Wohnungsmarktes entfesseln würde. Leider geschieht aber das Gegenteil: Kaum ist die Mietpreisbremse in Kraft getreten, arbeitet Justizminister Maas bereits an weiteren Verschärfungen des Mietrechts. So soll die Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieter durch ein ganzes Maßnahmenbündel gekappt werden. Zudem will Maas den Bemessungszeitraum der Mietspiegel von vier auf zehn Jahre verlängern. Das bedeutet, dass die höchstzulässige Miete von heute sich an bis zu zehn Jahre alten Vergleichsmieten orientiert. Und die gleiche Ministerin Hendricks, die zu wenig privaten Wohnungsbau beklagt, hat trotz des Flüchtlingsansturms die Aussetzung der neuesten Stufe der Energieeinsparverordnung EnEV 2016 abgelehnt. Allein das wird zu einer weiteren Kostenerhöhung im Neubau um rund 8% führen.

Ulrich van Suntum  
Universität Münster  
suntum@wiwi.uni-muenster.de

## China

### Im Abwind?

Kann ein Land im Abwind sein, wenn es auch nach Korrektur seiner regierungsamtlichen BIP-Zuwachsprognosen mit immerhin fast 7% (nach Meinung vieler Beobachter 2016 aber eher zwischen 4% und 5%) noch immer den höchsten Wert aller Schwellenländer nach Indien erreichen wird? Ja, es kann im Abwind sein, wenn erstens der Abstiegswinkel steil ist, die Regierung ihn nicht wahrhaben will und stattdessen Beamte im statistischen Dienst disziplinarisch und strafrechtlich verfolgt, wenn sie ein düstereres Bild der Entwicklung zeichnen, wenn zweitens Reformziele und -maßnahmen offensichtlich nicht zusammenpassen, wenn drittens Regierung und Zentralbank bei Marktturbulenzen unklare Signale an die Marktteilnehmer senden und wenn viertens Erwartungen geweckt werden, die als zeitinkonsistent, d.h. als nicht zu verwirklichen, angesehen werden und damit Entscheidungen gegen die Ziele der Regierung auslösen. Alle vier Entwicklungen sind eingetreten.

Erstens lagen im letzten Jahr alle Risiken der Prognosen für China auf der „downside“-Seite und alle bewahrheiteten sich. Der geplante Übergang vom Export- zum Bin-

nennnachfragemodell erwies sich als friktionsreicher und gefährlicher für die Beschäftigung, weil die Weltnachfrage nach Chinas Exportgütern exogen bedingt nachließ und das Land als Folge von starken Lohnkostenanstiegen (reale Aufwertung) seinen Vorteil als billiger Produktionsstandort einbüßte. Nach dem Platzen einiger Immobilienblasen ließen sich Kapazitätsüberschüsse im Bausektor und in der Grundstoffindustrie nicht mehr rasch auflösen. Zweitens, die Richtung der Reform des chinesischen Finanzsektors zugunsten der Finanzierung privater Haushalte und kleinerer privater Unternehmen bei marktgerechten Konditionen war zwar vorgegeben, aber die ununterbrochenen Finanzspritzen für defizitäre staatseigene Betriebe, getragen von den staatlichen Banken, passten keinesfalls mit dieser Richtung zusammen. Ein Insolvenzverfahren für diese Betriebe steht nach wie vor aus. Drittens, die Regierung ermunterte Kleininvestoren zum (späten) Engagement am chinesischen Aktienmarkt und weckte damit gleichzeitig Erwartungen, diese Investoren bei Turbulenzen herauszupauken, entgegen der Ankündigung, den Marktkräften zukünftig mehr Raum zu lassen. Dementsprechend erlag die Regierung den Erwartungen und intervenierte am Aktienmarkt gegen den Markt.

Viertens, die chinesische Regierung möchte ihre Währung schnell von einer globalen Fakturierungswährung im Handel auch zu einer globalen Anlagewährung emanzipieren. Dies erfordert Vertrauen der Anleger, das durch den Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und den Verzicht auf Interventionen in die Wechselkursbildung gewonnen werden könnte. Gleichzeitig aber sieht China, dass der Abbau dieser Kontrollen in der jetzigen Phase der Unsicherheit den Kapitalexport aus China heraus forcieren, den Abwertungsdruck auf die chinesische Währung verstärken und eine konjunkturell unerwünschte deflationäre Tendenz fördern würde. Also hat sie gegen den Markt interveniert, den Abwertungsdruck vermindert und den Märkten verdeutlicht, dass die chinesische Währung kein Spekulationsobjekt sein soll. Damit hat sie Vertrauen verspielt und den Weg zu einer Anlagewährung zunächst einmal verbaut. Um die gewünschte Kontrolle über die Geldpolitik zu gewinnen, müsste sie die Kapitalverkehrskontrollen eher verstärken als abbauen und damit wieder ihr Bekenntnis zu „mehr Markt“ zurücknehmen.

Der Abwind muss kein Dauerzustand sein. China wird sich fangen, wenn die Regierung versteht, dass Transparenz, Glaubwürdigkeit und Signalklarheit kein Ausdruck von Schwäche sondern oberstes Gebot sind, um Finanzmärkte zu überzeugen und zu beeindrucken.

Rolf J. Langhammer  
Institut für Weltwirtschaft, Kiel, WHU, Vallendar  
rolf.langhammer@ifw-kiel.de