

# DER EIGENTUMSBEGRIFF IN DEN PARTEIPROGRAMMEN ZUR BUNDESTAGSWAHL 2021: EINE ÖKONOMISCHE ANALYSE

Julius Hinrichsen, Dörte Nitt-Drießelmann, Claudia Wellenreuther, André Wolf

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>1. Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2. Eigentum aus ordnungsökonomischer Perspektive</b>	<b>5</b>
<b>3. Der Begriff des Eigentums in den Wahlprogrammen</b>	<b>7</b>
<b>3.1 Methodisches Vorgehen</b>	<b>7</b>
<b>3.2 Analyse nach Politikfeldern</b>	<b>8</b>
3.2.1 Wohnungspolitik	8
3.2.2 Finanzpolitik	11
3.2.3 Unternehmenspolitik	14
3.2.4 Geistiges Eigentum	15
3.2.5 Klimapolitik	15
<b>4. Ökonomische Analyse ausgewählter Regulierungsvorschläge</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Methodisches Vorgehen</b>	<b>18</b>
<b>4.2 Analyse nach Politikfeldern</b>	<b>19</b>
4.2.1 Die Mietpreisbremse für das Feld der Wohnungspolitik	19
4.2.2 Die Vermögensteuer für das Feld der Finanzpolitik	21
4.2.3 Die Gründungsförderung für das Feld der Unternehmenspolitik	23
4.2.4 Patentschutz für das Feld Geistiges Eigentum	24
4.2.5 Regulierungen zur Emissionsreduktion für das Feld der Klimapolitik	24
<b>5. Zusammenfassende Bewertung</b>	<b>26</b>
<b>6. Literaturverzeichnis</b>	<b>28</b>
<b>7. Anhang</b>	<b>31</b>

## IMPRESSUM/KONTAKT

Das Gutachten wurde von HWWI Consult GmbH im Auftrag der Ludwig-Erhard-Stiftung und von DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V. durchgeführt.

HWWI Consult GmbH  
Oberhafenstr. 1 | 20097 Hamburg | Tel. 040 34 05 76-665  
wolf@hwwi.org | www.hwwi.org

DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V.  
Dr. Peer-Robin Paulus | Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin | Tel. 030 300 65-220  
paulus@familienunternehmer.eu | www.familienunternehmer.eu

Berlin, August 2021

# EXECUTIVE SUMMARY

**D**iese Studie untersucht die Programme zur Bundestagswahl 2021 im Hinblick auf Maßnahmen, die die Rolle von privatem Eigentum in unserer Gesellschaft tangieren. Untersuchungsgegenstand sind die Wahlprogramme aller gegenwärtig im deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Einleitend erläutern wir auf Basis des Property Rights Ansatzes die grundsätzlichen Funktionen von privatem Eigentum in unserer Volkswirtschaft. Dann erfolgt der Einstieg in die Programmanalyse. Hierfür haben wir fünf Politikfelder mit besonders engem Eigentumsbezug ausgewählt: Wohnungspolitik, Finanzpolitik, Unternehmenspolitik, Geistiges Eigentum sowie Klimapolitik. Für jedes Politikfeld werden zunächst Programmvorschlüsse mit unmittelbarem Eigentumsbezug identifiziert und in ihrer Wirkungsrichtung und sprachlichem Duktus zwischen den Parteien verglichen. Anschließend erfolgt eine ökonomische Analyse ausgewählter Regulierungsvorschläge. Hierzu beschränken wir uns auf einen Vorschlag je Politikfeld, welcher jeweils besonders eng mit der Eigentumsthematik verknüpft ist. Auf theoretischer Ebene werden dazu zunächst die Wirkungsarten der Maßnahmen auf private Eigentumsrechte und die daraus resultierenden ökonomischen Effekte analysiert. Dann erfolgt eine Auswertung jüngerer empirischer Studien (statistisch-ökonomische Untersuchungen, Fallstudien) zur praktischen Relevanz dieser Effekte. Abschließend wird eine zusammenfassende Bewertung zur Tendenz der Parteien im Umgang mit eigentumsbezogenen Fragen vorgenommen.

In jedem der fünf untersuchten Politikfelder sind im Parteienvergleich mehr oder minder stark divergierende Strömungen bei den vorgeschlagenen eigentumsbezogenen Maßnahmen festzustellen. Diese nehmen teilweise die Form von gegensätzlichen Positionen und damit

Richtungsentscheidungen an. Eine starke Polarisierung zeigt sich vor allem auf dem Gebiet der Finanzpolitik. Hauptkonfliktlinien sind hier die Fragen der Einführung einer Vermögensteuer und der steuerlichen Behandlung von Kapitalerträgen. Auch auf dem Feld der Wohnungspolitik zeigen sich im Hinblick auf vermieteten Wohnraum deutliche Diskrepanzen hinsichtlich Maßnahmen wie der Mietpreisbremse. Dagegen sind sich die Parteien im Bereich der Unternehmenspolitik weitgehend einig über die Notwendigkeit der stärkeren Förderung von Existenzgründungen, wenngleich die Vorschläge in Detail und Ausrichtung differieren. Im Bereich des geistigen Eigentums sind die stark gegensätzlichen Positionen der Parteien im Zusammenhang mit Impfstoffpatenten offensichtlich. Auch im Feld der Klimapolitik zeigen sich starke Konfliktlinien in eigentumsrelevanten Punkten, hier insbesondere, ob bei den Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen stärker auf Einschränkungen in Verfügungsrechten oder auf die Marktlösung des Zertifikatehandels gesetzt werden soll.

Zusammengefasst lässt sich bei Betrachtung über die Politikfelder hinweg konstatieren, dass dem Schutz von privatem Eigentum bei den untersuchten Parteien gegenwärtig keine hohe Priorität zukommt. Zugleich stellt unsere Analyse aber heraus, dass sich Zahl und Intensität eigentumsbeschränkend wirkender Vorschläge zwischen Parteien und Politikfeldern deutlich unterscheiden. Bei vielen diskutierten Maßnahmen mangelt es offenkundig an einem Bewusstsein für deren Auswirkungen auf private Verfügungsrechte und die daraus resultierenden negativen Anreizeffekte auf die Volkswirtschaft als Ganzes. Die Hoffnung bleibt, dass sich zukünftig wieder ein stärkerer parteiübergreifender Grundkonsens in diesen für das Bestehen unserer Wohlstands- und Wirtschaftsordnung so wichtigen Fragen einstellen wird.

# 1. EINFÜHRUNG

Im Wahljahr 2021 steht die deutsche Politik vor einer Flut an Herausforderungen. Das betrifft unmittelbar die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie. Zugleich hat das Bedürfnis nach Antworten auf die langfristigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, aber auch den veränderten Bedürfnissen des Lebens und Arbeitens im digitalen Zeitalter weiter zugenommen. Es geht um nichts weniger als die Frage der Wirtschaftsordnung der Zukunft und der Wahl an politischen Instrumenten, um den Weg dorthin zu gestalten. Einige Stimmen sehen einen neuen »starken Staat« als Allheilmittel für eine erfolgreiche Transformation. Durch Gebote, Verbote oder fiskalische Lenkung soll staatlicherseits ein neuer Stil des Lebens und Wirtschaftens erzwungen werden. Die Gefahr der Verdrängung von privater Initiative, einer wesentlichen Quelle aller erfolgreichen Transformationsprozesse der Vergangenheit, wird dabei in der Debatte oft übersehen. Diese Gefahr besteht vor allem dort, wo Maßnahmen die Sicherheit von oder Verfügungsgewalt über privates Eigentum, der entscheidenden Triebkraft für private Aktivität, beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, welche Rolle privates Eigentum in den politischen Plänen der Gegenwart spielt, ein wichtiger Indikator für den Wohlstand der Zukunft.

Die vorliegende Studie im Auftrag der Ludwig-Erhard-Stiftung und des Verbandes DIE FAMILIENUNTERNEHMER untersucht diesen Aspekt auf Grundlage der veröffentlichten Programme der Parteien zur Bundestagswahl 2021. Wir fokussieren uns hierbei auf fünf Politikfelder, die sowohl im Hinblick auf ihre Relevanz für die Eigentumsfrage als auch durch ihre Präsenz in der öffentlichen Debatte herausstechen: Die Wohnungspolitik, die Finanzpolitik, die Klimapolitik, die Unternehmenspolitik sowie die Behandlung geistigen Eigentums. In jedem Politikfeld werden die programmatischen Ausführungen der Parteien zunächst einer vergleichenden Analyse im Hinblick auf eigentumsbezogene Aspekte unterzogen. Anschließend wird exemplarisch für jedes Politikfeld ein besonders kontrovers diskutiertes Instrument einer näheren ökonomischen Bewertung unterzogen. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der beobachteten Einstellungen der Parteien zu privatem Eigentum.

## 2. EIGENTUM AUS ORDNUNGS- ÖKONOMISCHER PERSPEKTIVE

**P**rivates Eigentum, d.h. das Eigentum einer Privatperson, existiert nur durch durchsetzbare Eigentumsrechte. Eigentumsrechte bestehen aus einem Bündel von Nutzungs- und Verfügungsrechten. Sie berechnen den Eigentümer, eine Ressource zu nutzen, zu verändern oder zu verkaufen. Darüber hinaus hat der Eigentümer das Recht, aus seinem Eigentum Erträge zu erzielen (Göbel, 2020). Der Schutz des privaten Eigentums ist in Artikel 14 des Grundgesetzes garantiert. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff ist weit gefasst und umfasst neben dem Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen auch privatrechtliche Forderungen sowie das Anteilseigentum und das geistige Eigentum.

### Funktionen privaten Eigentums aus Sicht des Individuums

Privates Eigentum sichert das Dasein ab (Sicherungsfunktion) und ermöglicht Individuen, ein von staatlichen Zuwendungen und Eingriffen weitgehend unabhängiges, freies, eigengestaltetes Leben zu führen (Freiheitsfunktion). Dies wird dadurch verstärkt, dass dem Individuum ermöglicht wird, Erträge aus dem privaten Eigentum zu generieren. Darüber hinaus setzt es Anreize für das Individuum, das Einkommen zu vermehren und zu pflegen (Anreizfunktion) (siehe Abb. 1). Die Eigenschaften von Privateigentum kommen jedoch nicht nur dem Individuum zugute, sondern auch der Allgemeinheit (Göbel, 2020; Shirvani, 2020).

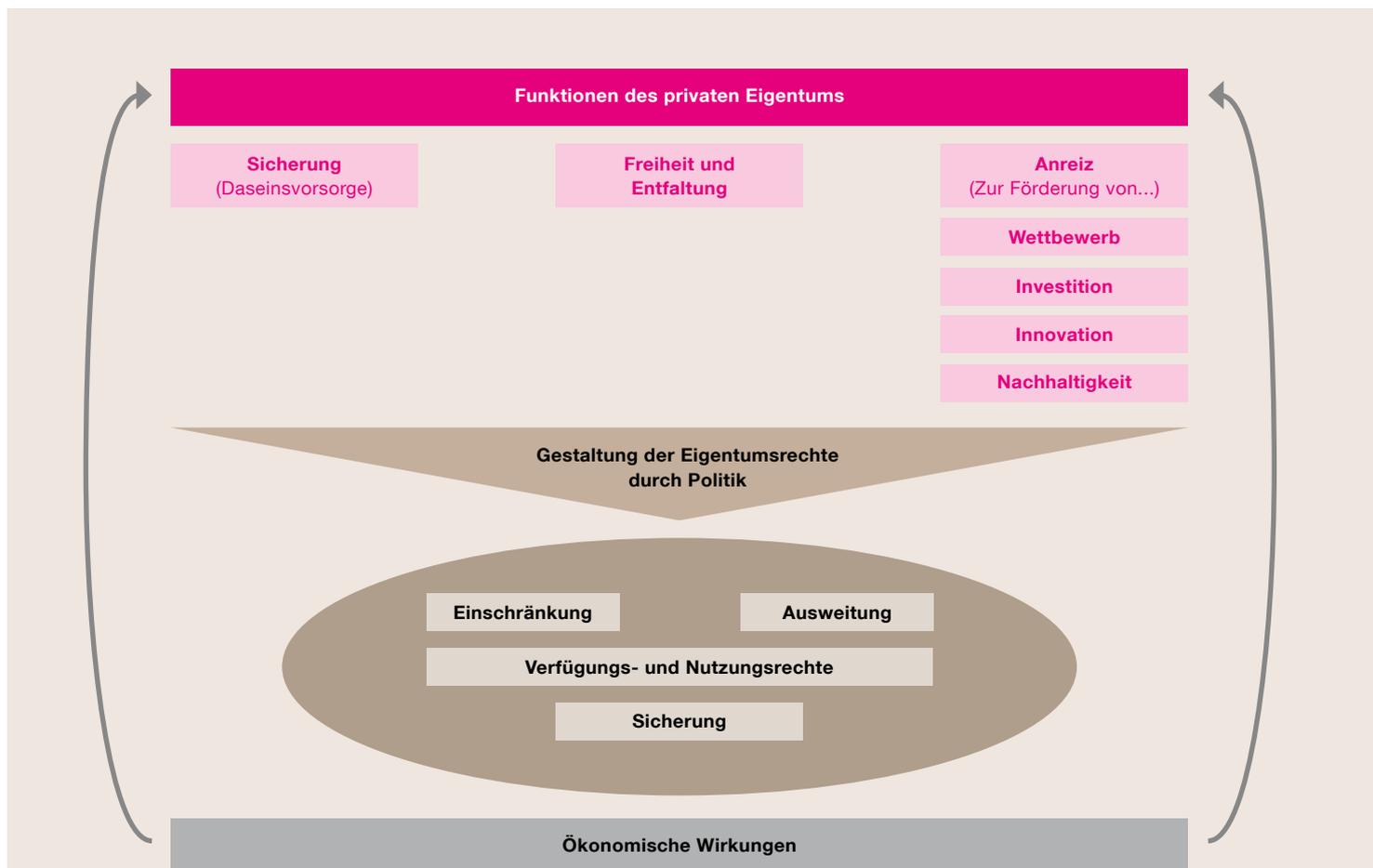


Abb. 1: Funktionen des privaten Eigentums und politische Möglichkeiten der Gestaltung der Eigentumsrechte

## Property Rights Ansatz

Gesicherte Eigentumsrechte sind nach der Property Rights Ansatz der Neuen Institutionsökonomik die grundlegendste Voraussetzung für ein funktionierendes marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem. Denn erst durch die Zuteilung von gesicherten Eigentumsrechten lässt sich der Konflikt um die Nutzung knapper Güter auf friedliche Weise lösen (Alchian, 1965; Demsetz, 1967; Alchian & Demsetz, 1973). Der wirtschaftliche Wert eines Gutes beruht nicht nur auf seinen physischen Eigenschaften, sondern wird durch die mit dem Gut verbundenen Eigentumsrechte bestimmt. Je exklusiver die Eigentumsrechte an einem Gut sind, die einem Individuum zugewiesen werden, und je geringer die Kosten sind, die dem Individuum entstehen, um diese Rechte durchzusetzen, desto höher ist der Wert des Gutes. Die vollständige Spezifizierung durchsetzbarer Eigentumsrechte bietet einen Anreiz für das Individuum, Güter effizient zu nutzen, und ermöglicht so eine effiziente Allokation. Wenn jedoch die Kosten und Erträge einer Handlung nicht nur Eigentümern selbst, sondern auch Dritten zugerechnet werden (externe Effekte), führt dies zu ineffizientem Verhalten und Wohlfahrtsverlusten. Die kostenlose und freie Nutzung einer knappen Ressource führt in der Regel zu einer Übernutzung dieser Ressource, da es für den Einzelnen rational ist, die Ressource so viel und so schnell wie möglich zu nutzen (Tragik der Allmende). Notwendige Investitionen, um den Wert der Ressource zu erhalten, werden ebenfalls nicht getätigt, da die Erträge mit der Gemeinschaft geteilt werden müssten. Nur eindeutige Eigentumsrechte, die eine ausschließliche Nutzung durch einzelne Individuen erlauben, schaffen Anreize für Eigentümer, die Ressource werterhaltend mit dem Ziel der langfristigen Nutzenmaximierung zu nutzen (Demsetz, 1967; Alchian & Demsetz, 1973; Bardmann, 2014; Hentrich, 2011).

## Funktionen privaten Eigentums aus Sicht der Allgemeinheit

Der Property Rights Ansatz zeigt also, dass die Anreizfunktion (siehe Abb.1) der Eigentumsrechte zu einem effizienten Verhalten des Einzelnen führt und damit den Wohlstand der Volkswirtschaft insgesamt erhöht. Eigentumsrechte ermöglichen die Preisbildung und bilden damit die Grundlage für den marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Die Aussicht auf den Erwerb von Eigentum oder die Erzielung finanzieller Erträge aus Privateigentum erhöht die Investitionsbereitschaft, fördert Innovationen und damit das Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus kann das Privateigentum auch als Grundlage für eine nachhaltige Wirtschaft angesehen werden, da Menschen in der Regel sorgfältiger mit privatem Eigentum umgehen als mit kollektiven Gütern. Durch fehlende Eigentumsrechte besteht kein Anreiz für eine nachhaltige, sparsame Nutzung eines knappen Gutes, welches auch durch andere frei genutzt werden kann (Göbel, 2020).

Aus ökonomischer Perspektive kommt den Ausformungen der Verfügungs- und Nutzungsrechte durch den Gesetzgeber daher eine bedeutende Rolle zu, da diese das wirtschaftliche Verhalten Einzelner stark prägen und beeinflussen. Der Staat hat die Möglichkeit, die ihm von der Verfassung gegebenen Freiräume bei der Gestaltung der Eigentumsrechte zu nutzen, um gewünschte ökonomische Wirkungsketten anzustoßen, abzuschwächen oder zu verstärken. Je nach politischer Zielrichtung kann er Eigentumsrechte an privaten Gütern, Produktionsmitteln oder den Erträgen ökonomischer Leistungen sichern, einschränken oder ausweiten (Shirvani, 2020).

# 3. DER BEGRIFF DES EIGENTUMS IN DEN WAHLPROGRAMMEN

## 3.1 Methodisches Vorgehen

**D**ie Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021 der derzeit im Bundestag vertretenen Parteien wurden dahingehend überprüft, ob sie Vorschläge für neu durchzuführende Maßnahmen oder Regelungen enthalten, die das private Eigentum betreffen bzw. die Auswirkungen auf die Verfügungs- und Nutzungsrechte über das private Eigentum nach sich ziehen würden. Dabei wurde entsprechend den drei Hauptfunktionen des privaten Eigentums (Sicherung, Freiheit und Entfaltung, Anreiz (siehe Abb. 1)) untersucht, ob die Wahlprogramme Vorschläge oder Hinweise darüber enthalten, a. wie bereits vorhandenes privates Eigentum gesichert werden kann oder b. die Neubildung privaten Eigentums gefördert werden soll. Drittens wurden die Texte daraufhin analysiert, ob Maßnahmen geplant sind, die in die derzeitigen Verfügungs- und Nutzungsrechte über das private Eigentum eingreifen, indem sie diese ein-

schränken oder ausweiten. Die Analyse ergab, dass in allen Wahlprogrammen Vorschläge zu finden sind, die die Gestaltung der privaten Eigentumsrechte zum Inhalt haben. Sie können in zwei Kategorien eingeteilt werden – einerseits in Maßnahmen, die direkt und unmittelbar auf das private Eigentum zielen und andererseits in solche, die nur indirekt und mittelbar das private Eigentum tangieren. Zudem kristallisierten sich bei den Vorschlägen, die direkt und unmittelbar auf das private Eigentum wirken, fünf Politikfelder heraus, die einen klaren Eigentumsbezug aufweisen.

Die nachfolgende Analyse begrenzt sich daher auf die Untersuchung der Wahlprogramme 2021 der sechs Parteien in den in Abb. 2 aufgeführten Politikfeldern. Im Fokus stehen direkt und unmittelbar auf das private Eigentum wirkende Maßnahmen, die dahingehend unterschieden werden, ob sie der Sicherung oder der Förderung des privaten Eigentums dienen oder auf die Einschränkung oder Ausweitung der Verfügungs- und Nutzungsrechte zielen.

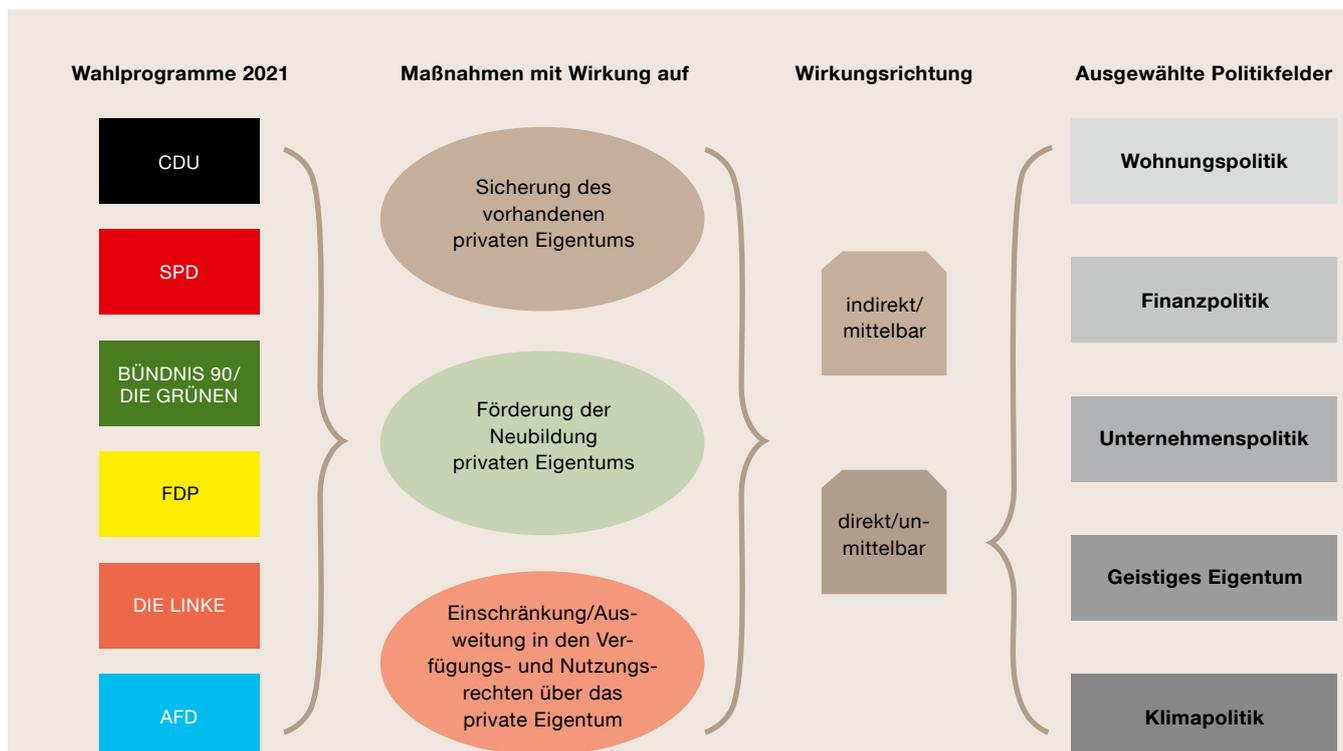


Abb. 2: Vorgehensweise und Abgrenzung der Analyse

## 3.2 Analyse nach Politikfeldern

### 3.2.1 Wohnungspolitik

**B**eim privaten Wohneigentum ist der Schutz des Eigentums insbesondere im Bereich des vermieteten Wohnraums in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten. Wachsende Engpässe an günstigem Mietwohnraum in Großstädten führen dazu, dass immer breitere Bevölkerungsschichten den Staat in der Pflicht sehen, hier stärker Einfluss zu nehmen. Der Forderungskatalog erstreckt sich von moderaten Eingriffen in die Verfügungs- und Nutzungsrechte von Vermieterinnen und Vermietern bis zur Verstaatlichung der Bestände großer Wohnungsunternehmen. Verknüpft mit den Ansinnen ist die Hoffnung, durch staatliche Regulierungen Engpässe mildern und Einkommensbelastungen von Mieterinnen und Mietern reduzieren zu können.

1982 hat der Bund als Reaktion auf diese gesellschaftlichen Entwicklungen eine Kappungsgrenze und 2015 zusätzlich die Mietpreisbremse eingeführt, und damit in die Eigentumsrechte der Eigentümer von vermietetem Wohnraum eingegriffen. Der 2020 eingeführte darüberhinausgehende Mietendeckel des Berliner Senats wurde 2021 vom Bundesverfassungsgericht mit dem Hinweis auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich als verfassungswidrig eingestuft.

#### Die Wahlprogramme im Vergleich

DIE LINKE legen im Bereich der Wohnungspolitik mit 2.600 Wörtern, das entspricht 3,6 Prozent ihres gesamten Wahlprogramms, das umfangreichste Schriftstück aller sechs Parteien vor. Die AFD widmet dem Thema nur 430 Wörter (1,5 Prozent des Programms). Bei allen anderen Parteien umfassen die Texte 2,0 Prozent (DIE GRÜNEN) bis 2,5 Prozent (CDU) der Gesamtexte.

Die inhaltlichen Schwerpunkte im Bereich der Wohnungspolitik resultieren aus den jeweiligen Grundüberzeugungen und Profilen der Parteien. Die Extreme in den Positionen in Bezug auf die Eingriffe in die Eigentumsrechte im Bereich des privaten Wohneigentums bilden FDP und AFD auf der einen Seite, die für eine Ausweitung der Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer plädieren, und DIE LINKE sowie DIE GRÜNEN auf der anderen Seite, die deren Rechte weiter einschränken möchte. Einig sind sich jedoch alle sechs Parteien, sobald es um selbstgenutzten Wohnraum geht. In keinem der sechs Wahlprogramme finden sich Vorschläge, die explizit eine Einschränkung der Verfügungs- und Nutzungsrechte bei selbstgenutztem Wohnraum fordern.

FDP und AFD legen den Schwerpunkt ihrer Forderungen auf den Abbau einschränkender Regelungen. Sie wollen die Eigentumsrechte der Vermieterinnen und Vermieter stärken, indem sie die Mietpreisbremse abschaffen und weitere Preisregulierungen am Mietmarkt verhindern. Künftiges Wohneigentum soll insbesondere durch Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer (GEST) und durch Einsparungen bei den Baukosten durch Rückführungen kostenintensiver Normen und Regelungen gefördert werden.

DIE LINKE erläutert die jeweiligen Zielsetzungen der von ihnen vorgeschlagenen, sehr konkret ausgearbeiteten Maßnahmen meist ausführlich. Die Wortwahl ist kämpferisch, im Mittelpunkt steht der vermietete Wohnraum in urbanen Räumen. DIE LINKE will von allen Parteien am stärksten in die Verfügungs- und Nutzungsrechte der Vermieterinnen und Vermieter an ihrem Wohneigentum eingreifen und diese beschneiden. Die Einführung eines bundesweiten Mietendeckels, Umwandlungsverbote von Miet- in Eigentumswohnungen, stärkere Einschränkungen von Kündigungen wegen Eigenbedarfs und Verbote von Ferienwohnungen in angespannten Wohnlagen sind einige der im Wahlprogramm genannten Punkte. Ebenso wie DIE GRÜNEN wollen sie das Recht auf Wohnen in gemieteten sowie eigengenutzten Wohnräumen stärken,

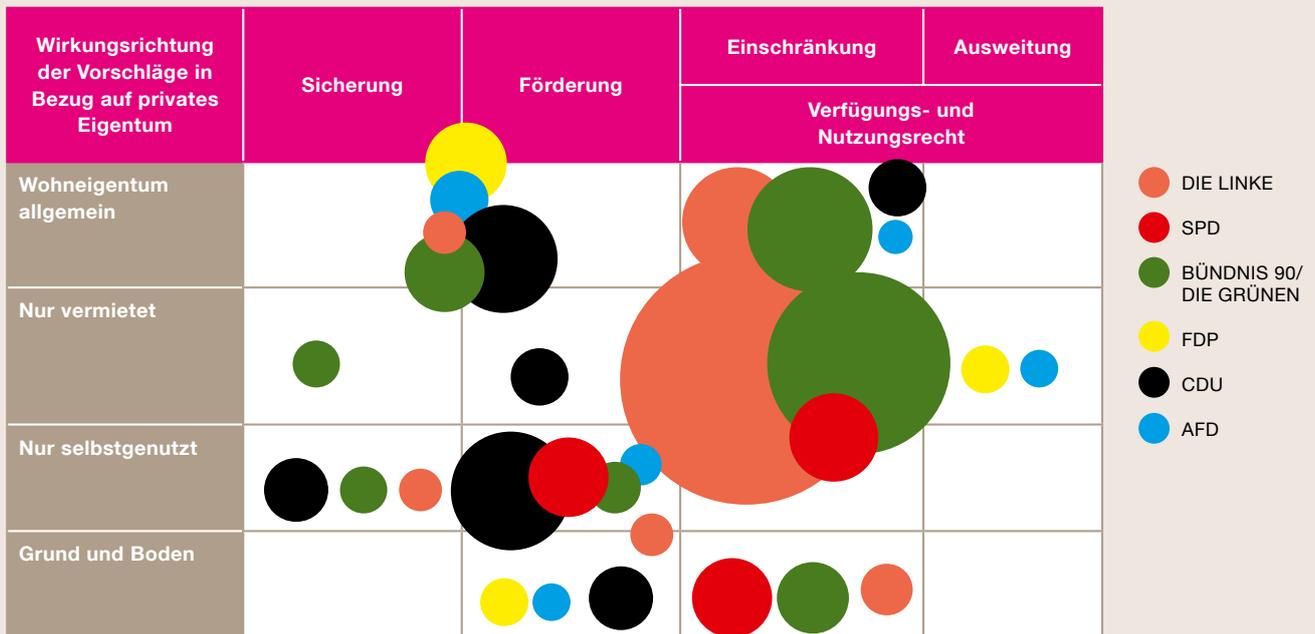
indem es ins Grundgesetz aufgenommen wird. Zudem streben beide Parteien eine deutlich stärkere zielgerichtete Gemeinwohlorientierung in der Wohnungspolitik an und wollen verstärkt gegen Immobilienspekulationen vorgehen. DIE GRÜNEN legen wie DIE LINKE in ihrem Programm den Fokus auf urbane Räume und vermieteten Wohnraum, ergänzt um diverse Maßnahmen zum ressourcenschonenden Bauen und Sanieren. Im Bereich des vermieteten Wohneigentums schlagen sie Maßnahmen mit ähnlicher Zielrichtung wie DIE LINKE vor, begnügen sich jedoch mit im Vergleich leicht geringeren Eingriffen in die Eigentumsrechte der Vermieterinnen und Vermieter. Dem Erhalt von Bestandsbauten und Aufstockungen auf bestehende Gebäude wird höhere Priorität als dem Neubau eingeräumt. Zur Förderung künftigen Wohneigentums planen sie, Käufer bei den Erwerbsnebenkosten zu entlasten.

Das Programm der SPD ist knapp und nüchtern geschrieben. Auch die SPD verfolgt das Ziel, in angespannten Wohnlagen die Rechte der Vermieterinnen und Vermieter zu Gunsten der Mieterrechte einzuschränken. Weitere Vorschläge im Wahlprogramm sind die generelle Abschaffung der Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung nicht selbst genutzter Grundstücke sowie die Einführung eines sogenannten »Planungswertausgleichs« im Hinblick auf Zuwächse im Bodenwert. In angespannten urbanen Räumen sowie in vom Leerstand betroffenen ländlichen Räumen soll laut SPD insbesondere jungen Menschen und Familien der Kauf selbstgenutzten Wohnraums durch Förderung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen oder Mietkaufmodellen erleichtert werden. Dies befürworten in Grundzügen auch die CDU/CSU sowie DIE GRÜNEN.

Das Programm der CDU/CSU bedient sich eines sehr erzählerischen Stils mit Nennung vieler Adjektive. Die Vorschläge sind teils sehr vage, wobei ein breites Themenspektrum bedient wird. Im Fokus stehen Fördermöglichkeiten für den Erwerb bzw. den Erhalt selbstgenutzten Wohnraums für ausgesuchte Bevölkerungsgruppen

wie Familien mit Kindern sowie Rentnerinnen und Rentner. Sie spricht sich gegen Mietendeckel aus und setzt auf ein wachsendes Wohnungsangebot, um steigenden Mieten entgegenzuwirken. Dafür sollen Bebauungsmöglichkeiten gehoben sowie Anreizsysteme zur Förderung von Mietbauten geschaffen werden.

In Abb. 3 werden die oben angesprochenen thematischen Schwerpunkte der einzelnen Parteien skizziert. Eingeflossen sind nur die direkt auf das private Eigentum zielenden Vorschläge. Die Einordnung der Maßnahmen erfolgt in drei Kategorien – je nachdem, ob sie auf die Sicherung des jetzigen Wohneigentums, die Förderung künftigen Wohneigentums oder Einschränkung der Verfügungs- und Nutzungsrechte über das Wohneigentum abzielen. Maßnahmen, die mehrere Zielrichtungen verfolgen, wurden entsprechend im Feld platziert. Eine weitere Unterteilung zeigt an, ob sich die vorgeschlagenen Maßnahmen auf vermieteten und selbstgenutzten Wohnraum oder nur auf eine der beiden Kategorien beziehen oder Grund und Boden betreffen. Die Größe der Kreise gibt einen Hinweis auf Umfang und Stellenwert innerhalb der Parteiprogramme. Beachtet werden muss bei der Interpretation der Ergebnisse, dass z.B. ein Eingriff in die Preisgestaltung am Mietmarkt zwar negative Auswirkungen auf die Verfügungs- und Nutzungsrechte der Eigentümerinnen und Eigentümer nach sich zieht, auf der anderen Seite aber positive Einkommenseffekte auf die Mieterinnen und Mieter zur Folge hat. In diesem Fall findet durch die staatliche Regulierung der Eigentumsrechte eine Umverteilung der möglichen Erträge aus Vermietung vom Eigentümer zum Mieter statt. Die ökonomischen Konsequenzen dieses Eigentumseingriffs werden in Abschnitt 4.2.1 analysiert. Eine detailliertere Auflistung aller vorgeschlagenen Maßnahmen zur Wohnungspolitik differenziert nach Wirkungsrichtung ist im Anhang in Abb. 7 zu finden.



**Abb. 3: Positionierungen und Schwerpunkte der Parteien in Bezug auf das private Wohneigentum (eigene Darstellung auf Basis der Wahlprogramme)**

\* Die Größe der Kreise deutet den Umfang/Bedeutung der Themen innerhalb der Parteiprogramme an.

## Detailpositionen zu Mietpreisregulierungen durch Mietpreisbremse und Kappungsgrenze

Laut FDP und AFD hemmt die Mietpreisbremse Investitionen im Wohnungsbau. Sie sollte daher abgeschafft werden. Die CDU/CSU äußert sich nicht zum Thema, sieht also keinen Änderungsbedarf an der aktuellen Gesetzeslage. Die SPD möchte die Mietpreisbremse entfristen (momentan 31.12.2025) und derzeitige Umgehungsmöglichkeiten einschränken. Da der Festsetzung der »ortsüblichen Vergleichsmiete« bei der Durchführung der Mietpreisregulierungen eine herausragende Bedeutung zukommt, will sie qualifizierte Mietspiegel nach einheitlichen Kriterien rechtssicher ausgestalten. Mietspiegel sollen mindestens auf den vertraglich vereinbarten Mieten der vergangenen acht Jahre (derzeit sechs Jahre) beruhen. DIE GRÜNEN plädieren ebenfalls für eine Entfristung und eine Nachschärfung des Gesetzes. Als konkretes Beispiel wird hier die Abschaffung von Ausnahmeregelungen beim möblierten Wohnen genannt, wie sie aktuell bei Vermietungen zum vorübergehenden Gebrauch sowie bei möblierten Zimmern innerhalb von Vermieterwohnungen bestehen. Auch sie fordern qualifizier-

te, rechtssichere Mietspiegel, wobei diese auf Grundlage der innerhalb der letzten 20 Jahre (statt derzeit sechs Jahre) geschlossenen Mietverträge berechnet werden sollen. DIE LINKE will mit der Einführung bundesweiter Mietendeckel von allen Parteien die Verfügungs- und Nutzungsrechte der Eigentümer vermieteten Wohnraums künftig am stärksten beschneiden. Konkret sollen jährliche Mietpreissteigerungen nicht stärker ausfallen als der gleichzeitige Anstieg im allgemeinen Preisniveau, maximal jedoch 2 Prozent betragen. Zugleich wird ohne weitere Spezifizierung eine Absenkung »besonders hoher« Mieten gefordert. Als Sofortmaßnahme schon vor der Einführung des vorgeschlagenen Mietendeckels sollen sämtliche Ausnahmeregelungen bei der bestehenden Mietpreisbremse entfallen.

Neben der Verschärfung der Mietpreisbremse wollen SPD, DIE GRÜNEN und DIE LINKE auch die gesetzlichen Kappungsgrenzen verschärfen. Die SPD möchte in angespannten Wohnlagen für alle Mietwohnungen ein befristetes Mietenmoratorium einführen, aufgrund dessen Mieten nicht stärker als die Inflationsrate steigen dürfen. DIE GRÜNEN wollen reguläre Mieterhöhungen auf 2,5 Prozent im Jahr innerhalb des Mietspiegels begrenzen und befürworten ein gesetzliches bundeseinheitliches

Konzept zur Gewährleistung von Mietobergrenzen im Bestand. DIE LINKE strebt auch hier die weitgehendsten zusätzlichen Eingriffe in die Eigentumsrechte der Vermieterinnen und Vermieter an und fordern bundesweit einen Mietestopp für bestehende Mietverträge in angespannten Wohnlagen und die Absenkung besonders hoher Mieten.

### 3.2.2 Finanzpolitik

**D**ie Finanzpolitik ist traditionell im Hinblick auf eigentumsrelevante Fragen eines der am stärksten umkämpften Politikfelder. Vorschläge zur Reformierung des komplexen deutschen Steuersystems nehmen in den diesjährigen Programmen genau wie bei vergangenen Wahlen breiten Raum ein. Dies betrifft einerseits zahlreiche Ausgestaltungsaspekte der Einkommensteuer wie das Ehegattensplitting, die Zukunft des Solidaritätszuschlags oder Anpassungen in Höhe und Tarifgrenze des Spitzensteuersatzes. Andererseits hat die lebhaft internationale Diskussion über eine Besteuerung großer Vermögen auch auf nationaler Ebene die Rufe nach Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer in Deutschland verstärkt, eine Forderung, die mittlerweile von allen drei links der Mitte angesiedelten Bundestagsparteien vertreten wird. Verteilungspolitische Argumente stellen in dieser Debatte den dominierenden Faktor dar. Demgegenüber tauchen Maßnahmen zur Förderung privater Vermögensbildung als alternatives verteilungspolitisches Instrument in der öffentlichen Debatte wie auch in den meisten der Wahlprogramme kaum auf. Generell lassen sich im Feld der Finanzpolitik konträre Positionen hinsichtlich eigentumsrelevanter Regelungen relativ klar ausmachen. Die traditionelle Lagerbildung ist in diesem Politikfeld deutlich zu erkennen, mit einem Lager, dessen Vorschläge weitgehend konsistent in Richtung Schutz bzw. Förderung von Eigentum zielen (CDU/CSU, FDP und AFD) und einem Lager, das in diesem Feld für Einschränkungen steht (SPD, GRÜNE und LINKE).

#### Die Wahlprogramme im Vergleich

Im Programm der FDP nimmt die Finanzpolitik sowohl in absoluter Wörterzahl als auch relativ gemessen den breitesten Raum ein. Die finanzpolitischen Teile der Programme von CDU/CSU und DIE LINKE sind quantitativ ebenfalls relativ umfangreich. Vergleichsweise knapp fallen die Darstellungen dagegen bei GRÜNEN, SPD und AFD aus. Bei den GRÜNEN ist der relative Anteil gemessen

an reiner Wortzahl von allen Parteien am geringsten. Generell gehen die Programme in ihrem Umfang hier nicht so stark auseinander wie im Bereich der Wohnungspolitik. So treffen alle Parteien konkrete Aussagen zu zentralen Aspekten der Steuerpolitik. Bei der Art der Positionierung lassen sich jedoch gerade bei den zentralen Fragen deutliche Unterschiede erkennen. Dies betrifft vor allem die Frage der Erhöhung oder Senkung bzw. Abschaffung bestimmter Steuerarten.

Die FDP positioniert sich von allen Parteien am stärksten in Richtung Steuersenkung. Die Begriffswahl ist dabei betont dynamisch (»Neuen Schwung«, »Eigentumsturbo«) und bezieht sich in seiner Perspektive stark auf »Leistungsträger«. Bei der Einkommensteuer werden über Detailanpassungen (Komplettabschaffung Solidaritätszuschlag, Verlagerung Tarifgrenzen Spitzensteuersatz, Spekulationsfrist für Wertpapiererträge) Entlastungen angestrebt. Die Einführung neuer Steuern wird entweder abgelehnt (Vermögensteuer) oder im Programm nicht angesprochen (Digitalsteuer, Finanztransaktionsteuer). Auch bei der AFD liegt der Fokus auf steuerlichen Entlastungen. Die begriffliche Argumentation ist hier kämpferischer geprägt und von einem scharfen Abgrenzungsbedürfnis gegenüber den Parteien links der Mitte durchzogen. Die finanzpolitische Positionierung von CDU/CSU lässt sich im Wesentlichen als ein Plädoyer für die Bewahrung des Status Quo charakterisieren, ergänzt um punktuelle Reformen. Diese weisen ähnlich wie bei FDP und AFD in Richtung Steuersenkung, mit Ausnahme des Einsatzes für eine Transaktionsteuer. Die Ausführungen im finanzpolitischen Teil des SPD-Programms sind knapp und sprachlich nüchtern gehalten. Finanzpolitik wird hier in erster Linie als Instrument gesehen, um die in anderen Programmteilen dargestellten Zukunftsinvestitionen finanzieren zu können (»Wie wir unsere Politik finanzieren wollen«). Vor diesem Hintergrund wird auch für die Beibehaltung steuerlicher Regelungen (Solidaritätszuschlag) und Einführung neuer Steuern (Vermögensteuer, Digitalsteuer, Finanztransaktionsteuer) argumentiert. Daneben spielt das Streben nach gerechter Verteilung der Lasten aus der Corona-Krise argumentativ eine wichtige Rolle. Auch DIE GRÜNEN formulieren trotz genereller Knappheit in Teilen recht detaillierte Reformvorschläge. Das Streben nach Gerechtigkeit in verschiedenen Dimensionen als Ziel der Finanzpolitik dominiert hier die Argumentation. Daraus werden Forderungen zur stärkeren Besteuerung vor allem großer Konzerne abgeleitet. DIE LINKE sieht die Steuerpolitik als ein bevorzugtes Mittel der Verteilungspolitik (»Mit Steuern Umsteuern«). Daraus werden

Forderungen nach Steuererhöhungen (Spitzensteuersatz Einkommensteuer, Erbschaftsteuer, Unternehmenssteuern) und Einführungen zusätzlicher Belastungen (Vermögensteuer, Vermögensabgabe, Finanztransaktionsteuer) abgeleitet.

### Detailpositionen zu Themen mit unmittelbarem Eigentumsbezug

Als unmittelbar eigentumsrelevante Themen der Finanzpolitik lassen sich zum einen solche Steuern klassifizieren, die bei der Substanz des Eigentums selbst (statt bei dessen Erträgen) ansetzen. Dies betrifft im deutschen Steuerrecht die bestehenden Substanzsteuern Erbschaftsteuer, Grundsteuer (A/B), Schenkungsteuer sowie die Debatte um die Wiedereinführung einer Vermögensteuer. Diese Steuern sollen zwar grundsätzlich aus den Erträgen bestritten werden, fallen jedoch auch bei Ertragslosigkeit an, da der Substanzwert die Bemessungsgrundlage darstellt. Nach unserer übergeordneten Systematik (siehe Abschnitt 2) handelt es sich also um eine Maßnahmenkategorie mit Bezug zur Sicherung bestehenden Eigentums. Zum anderen finden sich in den Programmen Vorschläge für Instrumente (spezifische Steuererleichterungen, Subventionen), die Anreize zur Bildung privaten Vermögens setzen wollen. Es handelt sich hier also um Maßnahmen aus der Kategorie der Förderung privaten Eigentums.

Abb. 4 stellt die Vorschläge der betrachteten Parteien zu diesen Themen gegenüber. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Frage der Vermögensteuer: Dies ist das einzige der betrachteten Themen, zu dem sich alle Parteien explizit positionieren. Zugleich zeigt es auch die stärkste inhaltliche Divergenz. CDU/CSU, FDP und AFD lehnen eine Wiedereinführung grundsätzlich ab. CDU/CSU und FDP verweisen als Begründung jeweils auf eine erwartete Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, was Arbeitsplätze gefährde. Die AFD erwähnt die Vermögensteuer lediglich im Kontext von Substanzsteuern generell. SPD, DIE GRÜNEN und DIE LINKE treten hingegen für die Wiedereinführung einer Form von Vermögensteuer ein. In Bezug auf die Details der vorgeschlagenen Ausgestaltungen zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Das Konzept der SPD sieht einen einheitlichen Steuersatz von 1 Prozent auf sehr hohe Vermögen vor, bei hohen (aber nicht näher

spezifizierten) persönlichen Freibeträgen. Die GRÜNEN favorisieren denselben Steuersatz. Die Vermögensteuer solle nach ihrem Konzept für »Vermögen oberhalb von 2 Millionen Euro pro Person« gelten, was als Freigrenze (d.h. Besteuerung des Gesamtvermögens bei einem Vermögenswert > 2 Millionen Euro pro Person) verstanden werden kann. DIE LINKE sieht hingegen in ihrem Konzept einen progressiven Tarif vor, bei einem Freibetrag von lediglich 1 Million Euro im Falle von Privatvermögen. Der Eingangssteuersatz beträgt 1 Prozent und steigt bis zu einem Nettovermögen von 50 Millionen Euro stetig an. Ab 50 Millionen Euro ist der Höchststeuersatz von 5 Prozent erreicht. Zusätzlich fordert DIE LINKE eine einmalige Vermögensabgabe zur Deckung der Pandemie-Kosten für Nettovermögen oberhalb von 2 Millionen Euro, welche ebenfalls progressiv gestaffelt ist. Alle drei Parteien sehen zugleich im Interesse der Arbeitsplatzsicherheit die Notwendigkeit von Sonderregelungen im Hinblick auf betriebliches Vermögen. Diese werden jedoch nur teilweise präzisiert. Die SPD möchte die »Grundlage von Betrieben« schonen, DIE GRÜNEN sehen Bedarf für Begünstigungen speziell bei mittelständischen und Familienunternehmen. DIE LINKE sieht für Betriebsvermögen schließlich einen erhöhten Freibetrag von 5 Millionen Euro vor, und zwar sowohl in Bezug auf die Vermögensteuer als auch der einmaligen Vermögensabgabe.

Hinsichtlich anderer Substanzsteuern zeigen sich ansonsten noch bei der Erbschaftsteuer unterschiedliche Positionen. DIE LINKE fordert eine Erhöhung dieser Steuer auf hohe Erbschaften sowie eine Abschaffung von Sonderregelungen für Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer. Die Privilegierung möchte auch die SPD mittels einer »effektiven Mindestbesteuerung« beenden, sie bezieht sich hier jedoch wörtlich lediglich auf »große Betriebsvermögen«. CDU/CSU sind für eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen, die FDP fordert lediglich eine Prüfung ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Die AFD sieht hingegen Raum für eine Radikalreform in Gestalt der Abschaffung sämtlicher Substanzsteuern. Voraussetzung sei »eine Konzentration auf die beiden großen Steuerarten (Umsatzsteuer und Einkommensteuer«. Zur genauen Ausgestaltung einer solchen Konzentration finden sich im Programm jedoch keinerlei Hinweise, vorhandene Vorschläge wie vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags weisen eher in die Gegenrichtung.

THEMA	CDU/CSU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	DIE LINKE	AFD
Erbschaftsteuer	Keine Erhöhung	Effektive Mindestbesteuerung zur Abschaffung der Überprivilegierung von Betriebsvermögen	x	Überprüfung im Hinblick auf Administrierbarkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis)	Erbschaftsteuer auf hohe Erbschaften erhöhen	Könnte ersatzlos entfallen (bei Fokus auf Umsatz- und Einkommensteuer)
Grundsteuer A/B	x	x	x	x	x	Könnte ersatzlos entfallen (bei Fokus auf Umsatz- und Einkommensteuer)
Vermögensteuer	Abgelehnt	Steuersatz: 1%; auf »sehr hohe« Vermögen	Steuersatz: 1%; auf Vermögen > 2 Mio. Euro	Abgelehnt	Progressiver Tarif: 1%–5%; auf Vermögen > 1 Mio. Euro (privat) bzw. > 5 Mio. Euro (betrieblich); Zusätzlich: Vermögensabgabe	Abgelehnt
Steuerrechtliche Behandlung Kapitalerträge	x	x	Abschaffung Abgeltungsteuer; Unterwerfung unter den individuellen Steuertarif	Gewinne aus Veräußerung von Wertpapieren: Spekulationsfrist von drei Jahren	Abschaffung Abgeltungsteuer; Unterwerfung unter den individuellen Steuertarif	x
Sparer-Pauschbetrag	Erhöhen	x	Beibehalten	Erhöhen	Beibehalten	x
Arbeitnehmersparzulage	Erhöhen	x	x	Erhöhen	x	x
Gestaltung Kapitalbeteiligung Mitarbeiter	Eigene Anteilsklasse, Harmonisierung	x	x	Besteuerung erst bei Veräußerung; eigene Anteilsklasse	x	x

**Abb. 4: Programmpositionen der Parteien im Bereich Finanzpolitik mit unmittelbarem Eigentumsbezug (x: nicht erwähnt)**

Spezifische Themen im Bereich der Maßnahmenkategorie »Förderung von Eigentumbildung« werden jeweils lediglich von wenigen Parteien aufgegriffen. So plädieren CDU/CSU und FDP für eine Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags bei der Einkommensteuer, DIE LINKE möchte ihn grundsätzlich »beibehalten«, während die anderen Parteien sich hierzu nicht explizit positionieren. Bezüglich der spezifischen einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Wertpapiererträgen fordern DIE GRÜNEN und DIE LINKE die Abschaffung der gegenwärtigen Form von Kapitalertragsteuer mit einheitlichem Steuersatz und stattdessen die Unterwerfung der Kapitalerträge unter den individuellen Einkommensteuertarif.

Der Vorschlag der FDP, das gegenwärtige System durch eine Spekulationsfrist von drei Jahren für Veräußerungsgewinne aus Wertpapierverkäufen zu ergänzen, weist in die Gegenrichtung. Hinsichtlich sonstiger Förderinstrumente fordern CDU/CSU und FDP eine Erhöhung der Arbeitnehmersparzulage im Rahmen der Förderung vermögenswirksamer Leistungen für Angestellte mit geringem Jahreseinkommen. Beide Parteien wollen zudem die Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am unternehmerischen Eigenkapital als Mittel zum Vermögensaufbau stärken. Eine Auflistung der diskutierten Maßnahmen zur Finanzpolitik differenziert nach Wirkungsrichtung ist im Anhang in Abb. 8 zu finden.

### 3.2.3 Unternehmenspolitik

**D**ie Schwerpunkte in den Wahlprogrammen hinsichtlich der Unternehmenspolitik sind vielfältiger Natur. Generell identifizieren alle in dieser Studie untersuchten Parteien die Unternehmenspolitik als Kernelement ihres Wahlprogramms. Zwei wesentliche Aspekte mit unmittelbarem privatem Eigentumsbezug sind die Innovationspolitik sowie die Gründungsförderung, wobei alle Parteien die Innovationspolitik als zentralen Baustein anerkennen, jedoch unterschiedliche Akzente setzen. Bei der Gründungsförderung treffen DIE LINKE und die AFD keine Aussage. Die politischen Tendenzen sind parteiübergreifend relativ konsistent. Im Zentrum steht die Förderung/Sicherung von zukünftigem/jetzigem Eigentum in Form von Betriebsvermögen sowie dadurch mittelfristig erzieltm individuellem Kapital. In keinem der vorliegenden Wahlprogramme findet sich Vorschläge zur Einschränkung/Ausweitung der Verfügungs- und Nutzungsrechte über das private Eigentum im Bereich der Unternehmenspolitik. Lediglich bei mittelbar eigentumsbezogenen Aspekten der Unternehmenspolitik finden sich Vorschläge, die in Richtung Einschränkung zielen, etwa im Hinblick auf Anpassungen im Mindestlohn und der Forderung nach einer Tarifbindung in allen Branchen.

#### Die Wahlprogramme im Vergleich

Die Ausführungen der SPD, DIE LINKE sowie der AFD zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen sind im Vergleich zur Länge der Parteiprogramme vom Umfang her sehr kurzgehalten. Die CDU/CSU, die FDP und DIE GRÜNEN legen quantitativ einen größeren Fokus auf den Bereich der Unternehmenspolitik. Insgesamt finden Begriffe in Bezug auf Zukunftsfähigkeit, Modernisierung und Förderung in allen Wahlprogrammen Einzug, wobei die AFD die derzeitige Situation als äußerst negativ beschreibt, die anderen Parteien diese hingegen als Chance begreifen.

#### Detailpositionen zu Themen mit unmittelbarem Eigentumsbezug

Im Bereich der Innovationspolitik schlagen alle Parteien eine allgemeine Förderung von Innovation vor. Die CDU/CSU möchte bis 2025 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung aufwenden. Die SPD schlägt denselben Prozentsatz vor, gibt jedoch keinen Zeitraum zur Zielerreichung an. Zusätzlich

möchte die CDU/CSU die steuerliche Forschungszulage verdoppeln, um Innovationsanreize zu setzen. Eine direkte Förderung von Eigentum postulieren auch DIE GRÜNEN und die FDP. Sie möchten die Abschreibungszeiträume für Unternehmen verkürzen, um private Investitionen anzuregen. Die FDP strebt zusätzlich eine Erhöhung der Sofortabschreibungsgrenze für geringwertige Produkte an. DIE GRÜNEN schlagen eine zeitlich befristete degressive Abschreibung von mindestens 25 Prozent für nachhaltige (klimafreundliche) Investitionen vor. DIE LINKE argumentiert allgemeiner und möchte die ökologische Modernisierung sowie die regionale Strukturpolitik fördern und Genossenschaften unterstützen. Die AFD zielt auf Verbesserungen in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) und eine Förderung des »Erfindergeistes« ab. Konkrete Ausgestaltungen und Maßnahmen werden nicht genannt.

Um Gründungen zu fördern, möchten alle Parteien Zukunftsfonds oder Kreditprogramme aufsetzen oder ausweiten, wobei diese jedoch in ihrer Zielsetzung variieren. Die CDU/CSU, DIE GRÜNEN und die FDP wollen insbesondere Wagniskapital für Technologieunternehmen bereitstellen und damit die Digitalisierung vorantreiben. Zusätzlich streben FDP und DIE GRÜNEN einen speziell für Frauen eingerichteten Wagniskapitalfonds an, um Gründerinnen den Zugang zu Kapital zu erleichtern. Außerdem schlägt die FDP vor, derzeitige Hürden beim Eigenkapitaleinsatz von Wagniskapital aufzuweichen, damit neben staatlichen Mitteln auch weitere Gelder bei der Unternehmensgründung zum Einsatz kommen können. DIE GRÜNEN, SPD und DIE LINKE setzen, konsistent zu ihren Grundüberzeugungen, speziell auf nachhaltige Investitionen im Bereich Umwelt und Klima. Hier konkretisieren jedoch nur DIE GRÜNEN ihre Vorschläge. Sie fordern für an den UN-Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten Unternehmen eine Absenkung des Gründungskapitals auf maximal 25.000 Euro. Damit soll der Personenkreis derjenigen, die ein Unternehmen gründen könnten, ausgeweitet werden. Die CDU/CSU, DIE GRÜNEN sowie die FDP sehen den derzeitigen bürokratischen Aufwand bei der Gründung eines Unternehmens als Problem an und fordern eine allgemeine Entlastung und Lockerung der Meldepflichten. DIE GRÜNEN gehen dabei noch einen Schritt weiter. Sie wollen die Meldepflicht in den ersten beiden Jahren der Gründung komplett aussetzen und die Gewinngrenze für die Berichtspflicht erhöhen, um Soloselbstständige zu entlasten.

Alle oben vorgestellten Vorschläge der Parteien zur Innovationspolitik und zum Gründungsgeschehen dienen der Sicherung sowie der Förderung privaten Eigentums.

### 3.2.4 Geistiges Eigentum

**U**nter geistigem Eigentum wird das Recht an Schöpfungen des menschlichen Intellekts bzw. an immateriellen Gütern verstanden, welches durch gewerbliche Schutzrechte wie Patente, Marken oder gewerbliche Muster oder durch Urheberrechte (z. B. für Kunst und Literatur) geschützt werden kann (DPMA, 2021).

#### Die Wahlprogramme im Vergleich

Geistiges Eigentum wird in den Wahlprogrammen der Parteien innerhalb der Bereiche Forschung, Kultur- und Medienwirtschaft, Gesundheit und Umwelt knapp diskutiert, findet insgesamt jedoch relativ wenig Beachtung.

Die FDP unterbreitet Vorschläge zur Lockerung des Urheberrechts im Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft nach dem Fair-Use-Prinzip. Die derzeitigen urheberrechtlichen Beschränkungen sollen demnach durch eine Bagatellklausel für private, nicht-kommerzielle Nutzungen, die keine wirtschaftlichen Folgen haben, gelockert werden. DIE LINKE plädiert ebenfalls dafür, dass die nicht-kommerzielle Vervielfältigung und Nutzung urheberrechtlich geschützter Software nicht kriminalisiert werden darf. Zudem lehnen FDP, AFD und DIE LINKE den Einsatz von Upload-Filtern, die beim Hochladen von Dateien u. a. Urheberrechtsverletzungen aufdecken sollen, ab, da sie diese als Bedrohung der Meinungs- und Kunstfreiheit im Internet sehen. DIE GRÜNEN und DIE LINKE setzen sich für eine Stärkung der Rahmenbedingungen für Urheberinnen und Urheber in der Kultur- und Kreativwirtschaft ein und plädieren für deren Gewinnbeteiligung an den Verbreitungsplattformen. Die AFD schlägt ebenfalls eine Korrektur der »Defizite im EU-Urheberrecht« vor, nennt jedoch keine konkreten Vorschläge zur Umsetzung. DIE LINKE schlägt vor, eine Ausnahme für Bildung und Forschung im Urheberrecht zu verankern und argumentiert, dass wissenschaftliche Erkenntnisse, die mit Steuergeldern entwickelt wurden, für alle zugänglich sein müssen. Darüber hinaus setzt sich DIE LINKE für die Abschaffung der exklusiven Nutzungsrechte für Verlage an wissenschaftlichen Erkenntnissen ein. So soll das Zweitveröffentlichungsrecht für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gelockert,

Nutzungs- und Publikationsgebühren von Verlagen verboten und Open-Access-Strategien für die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und den Zugang zu Forschungsdaten entwickelt werden. DIE GRÜNEN unterstützen ebenfalls Open-Access Strategien im Umgang mit Forschungsergebnissen.

Als einzige Partei kündigt die CDU/CSU an, sich für den Schutz des geistigen Eigentums im Bereich der Hochtechnologie vor internationalen Handelspartnern wie China einzusetzen und möchte sich entschlossen »den Versuchen zu feindlichen Übernahmen von Patenten und Lizenzen deutscher Unternehmen« entgegenstellen.

Vor dem Hintergrund der aktuell herrschenden globalen Corona-Pandemie ist ein Thema, das in allen Wahlprogrammen außer dem der AFD auftaucht, das Patentrecht im Gesundheitsbereich. Die FDP und die CDU/CSU sprechen sich in ihren Wahlprogrammen klar für den Schutz von Patenten auf Medikamente und Impfstoffe aus. Die SPD äußert sich uneindeutig, deutet jedoch an, dass in bestimmten Situationen Patente und Verfügungsrechte über geistiges Eigentum im Zusammenhang mit Arzneimitteln durch den Staat ausgehebelt werden könnten: »Wir sehen es als unsere Pflicht an, dafür zu sorgen, dass hier entwickelte Medikamente in ärmeren Ländern nicht überteuert und knapp sind«. Die Vorschläge von DIE GRÜNEN und DIE LINKE sehen ein flexibles Patentrecht bei Medikamenten, Schutzstoffen und Impfstoffen vor, sodass Medikamente und Impfstoffe in allen Ländern »erschwinglich und zugänglich« sind. DIE LINKE spricht in diesem Zusammenhang davon, dass Patente »tödlich sein« können und plädiert dafür, dass »mit öffentlichen Mitteln geförderte Forschung im Rahmen des Equitable Licensing (der sozialverträglichen Patentverwertung) zu sozialen Konditionen an ärmere Länder und Generikaproduzenten abgegeben« werden soll.

Der Umgang mit geistigem Eigentum im Bereich Umwelt wird in den Wahlprogrammen von DIE GRÜNEN und DIE LINKE angesprochen. Beide Parteien unterstützen die Abschaffung von Patenten auf Saatgut, Pflanzen und Tiere.

### 3.2.5 Klimapolitik

**M**it Ausnahme der AFD bekennen sich alle hier analysierten Parteien zu den Klimazielen der Bundesregierung und der EU. Während also über das Ziel – globale Reduktion von klimaschädlichen

Emissionen – parteiübergreifend überwiegend Einigkeit besteht, unterscheidet sich die Art der vorgeschlagenen ökonomischen Instrumente zur Erreichung der Klimaziele zwischen den Parteiprogrammen. Die Politik kann durch Umweltvorschriften (Gebote und Verbote), staatliche Korrekturen (Steuern und Abgaben) und marktorientierte Instrumente wie beispielsweise den Emissionszertifikatehandel klimaschädliches Handeln regulieren (Ringel, 2021). Während Gebote und Verbote sowie Steuern und Abgaben bestehende Eigentums- oder Verfügungsrechte eher einschränken, wird durch die Verteilung von Verschmutzungsrechten im Emissionszertifikatehandel neues Eigentum geschaffen.

## Die Wahlprogramme im Vergleich

Die Klimapolitik spielt im Wahlprogramm von DIE GRÜNEN im Parteienvergleich mit Abstand die größte Rolle und zieht sich hier durch nahezu alle Politikbereiche. DIE GRÜNEN setzen bei der Bekämpfung des Klimawandels auf einen Instrumentenmix, der sowohl eigentumseinschränkende Umweltvorschriften, staatliche Korrekturen wie Steuern und Subventionen als auch den Emissionshandel umfasst. DIE GRÜNEN streben eine »Energiewende« an, die durch einen schnellen Ausstieg aus den fossilen Brennstoffen und eine »massive Ausbauoffensive für die Erneuerbaren« gekennzeichnet ist. Für die finanzielle Umsetzung schlagen DIE GRÜNEN eine »umfassende Steuer- und Abgabenreform« vor. Im Verkehrssektor setzen DIE GRÜNEN überwiegend auf Umweltvorschriften (z. B. nur Zulassung »emissionsfreier« Autos ab 2030, Tempolimit von 130 km/h auf Autobahnen, CO<sub>2</sub>-orientierte Maut und Flottengrenzwerte für den Lkw-Verkehr, Nachtflugverbot, Erhöhung von klimaneutralen Kraftstoffen im Kerosin). DIE GRÜNEN wollen Bahnverkehr und öffentlichen Personennahverkehr ausbauen und die Verantwortung des Staates dafür erhöhen. Nach den Vorschlägen von DIE GRÜNEN soll der EU-weite Emissionshandel »als Instrument von Vielen« reformiert und durch eine Reduzierung der Zertifikate mit den Klimazielen 2030 in Einklang gebracht werden. Der für die Bereiche Verkehr und Wärme national erhobene CO<sub>2</sub>-Preis soll künftig erhöht werden.

Im Vergleich zu DIE GRÜNEN plant DIE LINKE im Klimaschutz noch stärker in die Verfügungsrechte einzugreifen und setzt überwiegend auf strikte Verbote und Beschränkungen. Den Emissionshandel hält DIE LINKE für ein unwirksames Klimaschutzinstrument. Sie fordern eine Energiewende mit 100 Prozent erneuerbaren Energien bis 2035. Um dies umzusetzen, will DIE LINKE

große Konzerne, insbesondere Energieunternehmen, entmachten und deren Produktion an sozialen und ökologischen Zielen ausrichten. DIE LINKE verlangt zudem ein striktes Nachtflugverbot, ein generelles Flugverbot auf Strecken unter 500 Kilometern und einen Zusammenschluss von Deutscher Bahn und Lufthansa, damit Luft- und Schienenverkehr nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Klimaschutz soll nach Vorschlägen von DIE LINKE als Erweiterung der Grundrechte in die Verfassung aufgenommen werden. Alle politischen Entscheidungen und die Verfügung über Eigentum müssten sich damit auch am Klimaschutz orientieren.

Im Gegensatz zu DIE LINKE und DIE GRÜNEN setzt die FDP klar auf die Förderung von Innovation und Wettbewerb im Klimaschutz statt auf Steuern und Verbote. Der Ausstoß von CO<sub>2</sub> soll durch einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis auf Basis eines sektor- und länderübergreifenden Emissionshandels reguliert werden. Der Staat soll hierbei lediglich die CO<sub>2</sub>-Menge festlegen, der Preis wird allein durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage am Markt gebildet. Umweltsteuern (EEG-Umlage und die Stromsteuer) sollen hingegen drastisch gesenkt oder abgeschafft werden. Auch im Verkehrsbereich lehnt die FDP Verbote (z. B. Tempolimit, Verbote von Verbrennungsmotoren, Fahr- oder Flugverbote) explizit ab und setzt hier ebenfalls auf die Anreizwirkung des Emissionshandels. Die FDP unterstützt zudem die Privatisierung des Bahnbetriebs.

Ähnlich wie die FDP befürwortet auch die CDU/CSU die Ausweitung des europäischen Emissionshandels auf weitere Sektoren, wie z. B. den Verkehrs- und Wärmesektor, und strebt langfristig einen globalen Emissionshandel an. Die EEG-Umlage soll abgeschafft werden und energiebezogene Steuern, Umlagen und Entgelte stärker auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß ausgerichtet werden. Darüber hinaus setzt die CDU/CSU auf Innovation und schlägt vor, Investitionen in Klimatechnologien und Energieeffizienz zur CO<sub>2</sub>-Reduktion künftig steuerlich attraktiver zu gestalten. Die CDU/CSU spricht sich gegen Dieselfahrverbote oder ein generelles Tempolimit auf Autobahnen aus und setzt insgesamt überwiegend auf marktwirtschaftliche Instrumente und deren Anreize anstatt auf Verbote.

Ein massiver Ausbau der erneuerbaren Energien steht auch im Zentrum der Klimapolitik der SPD. Die SPD möchte die EEG-Umlage abschaffen und mit den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für günstigen Strom sorgen. Der CO<sub>2</sub>-Preis soll das Ergebnis des 2021 eingeführten nationalen Emissionshandels sein, welcher

durch starke staatliche Preisregulierung einer CO<sub>2</sub>-Steuer ähnelt. Der EU-weite Emissionshandel wird im Programm der SPD nicht erwähnt. Im nationalen Gebäudesektor soll der CO<sub>2</sub>-Preis von den Vermietern getragen werden und zu Modernisierungen und Investitionen anreizen, um den Sektor in Richtung Klimaneutralität zu lenken. Vorschläge wie die Verpflichtung zur Installation von Solaranlagen auf allen geeigneten Dächern oder die Einführung eines allgemeinen Tempolimits greifen in die Verfügungsrechte privaten Eigentums ein. Insgesamt bleibt die SPD bei den Maßnahmen und Instrumenten zur Erreichung ihrer Ziele relativ vage, so dass nicht klar ist, wie die Eigentumsrechte betroffen sein werden.

Die AFD lehnt als einzige Partei den Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung und den Green Deal der EU sowie jegliche Dekarbonisierungsmaßnahmen generell ab. Daher möchte die AFD jegliche Art der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abschaffen und den Ausbau von erneuerbaren Energien eingrenzen (z.B. Ablehnung von Photovoltaikanlagen, strengere Kriterien für die Wahl der Standorte für Windenergieanlagen). Zudem möchte die AFD den motorisierten Individualverkehr fördern und spricht sich gegen Fahrverbote oder ein generelles Tempolimit auf Autobahnen aus.

# 4. ÖKONOMISCHE ANALYSE AUSGEWÄHLTER REGULIERUNGS- VORSCHLÄGE

## 4.1 Methodisches Vorgehen

**D**ieser Untersuchungsabschnitt analysiert ausgewählte Programminhalte mit Eigentumsbezug aus ökonomischer Perspektive. Bezugspunkt sind erneut unsere fünf ausgewählten eigentumsrelevanten Politikfelder. Dabei fokussieren wir uns je Politikfeld auf eine spezifische Maßnahme bzw. einen Maßnahmenkomplex. Die Auswahl erfolgt auf Basis des Relevanzprinzips, wobei wir die Relevanz hier sowohl an der Unmittelbarkeit des Eigentumsbezugs als auch an der Bedeutung in den Programmen festmachen. Da wie oben festgestellt die spezifischen Vorschläge der Par-

teien sich in ihrem Detailgrad teilweise deutlich unterscheiden, führen wir diese Analyse nicht in Form eines Vergleichs konkreter Ausgestaltungsoptionen durch. Stattdessen evaluieren wir die grundsätzliche ökonomische Wirkungsweise der in den Programmen diskutierten Instrumente, dabei stets bezugnehmend auf die Rolle von privatem Eigentum. Die Evaluation ist analytisch zweigeteilt. Zunächst werden auf Basis mikroökonomischer Theorie die grundsätzliche Wirkungsweise eines Instruments auf private Eigentumsrechte und die daraus resultierenden ökonomischen Effekte analysiert. Dann erfolgt eine Auswertung jüngerer empirischer Studien (statistisch-ökonomische Untersuchungen, Fallstudien) zur praktischen Relevanz dieser Effekte.

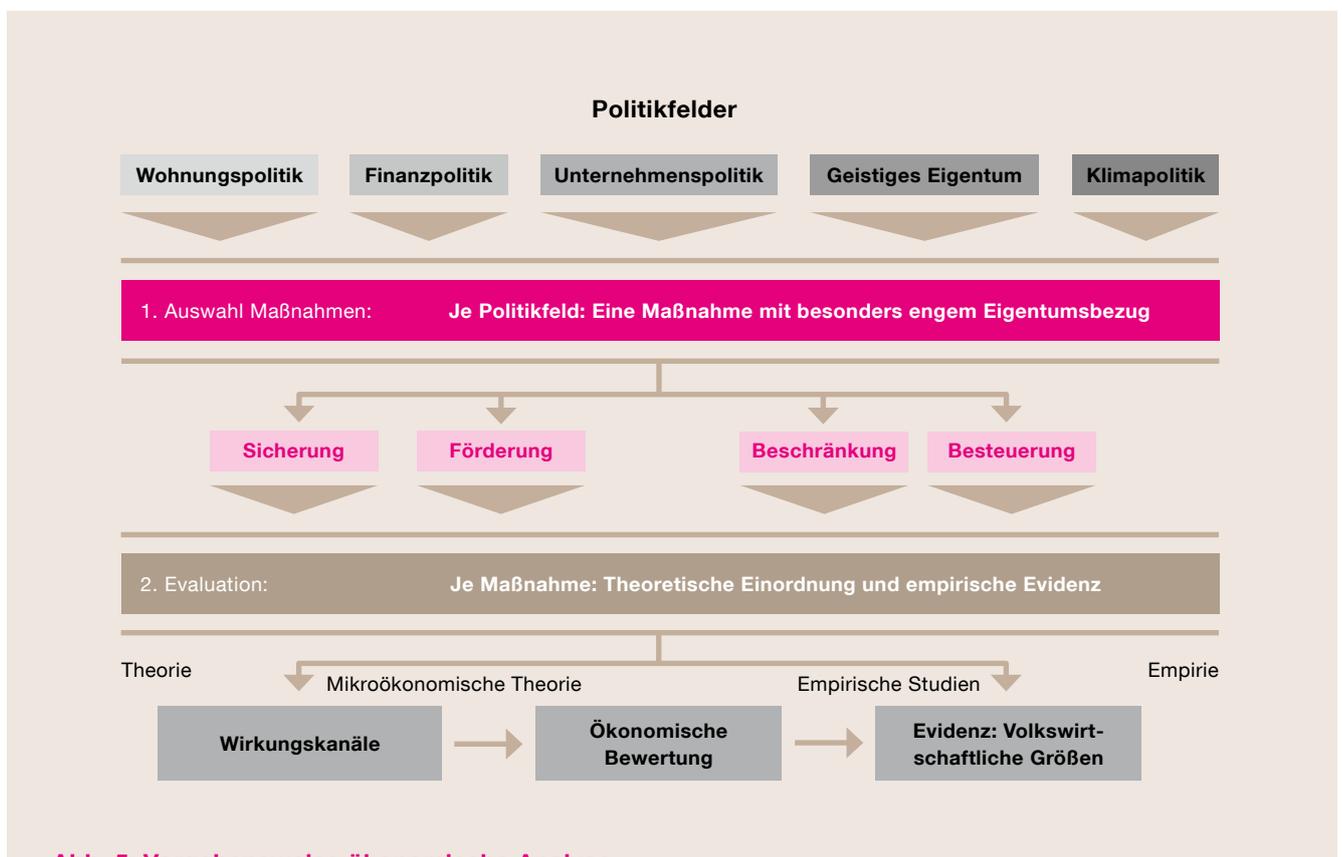


Abb. 5: Vorgehensweise ökonomische Analyse

## 4.2 Analyse nach Politikfeldern

### 4.2.1 Die Mietpreisbremse für das Feld der Wohnungspolitik

#### Gesetzliche Regelungen

Seit 1982 wird mit einer gesetzlichen Kappungsgrenze (§ 558 BGB) in die Nutzungs- und Verfügungsrechte der Eigentümer vermieteten Wohnraums eingegriffen. Sie limitiert die Ertragsmöglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer, indem sie Obergrenzen für Mieterhöhungen im Rahmen von bereits bestehenden Mietverträgen festschreibt. Das Gesetz wurde 1993 sowie 2013 angepasst und untersagt Vermietern aktuell, Mieten innerhalb von drei Jahren um mehr als 20 Prozent zu erhöhen, wobei Bundesländer die Grenze befristet auf 15 Prozent in Gebieten mit besonders angespannten Mietwohnungsmärkten absenken können. Ausnahmen gelten z.B. nach Modernisierungen oder wenn Mieten unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird dabei aus den in den letzten sechs Jahren vereinbarten üblichen Entgelten abgeleitet, die in einer (vergleichbaren) Gemeinde für vergleichbaren Wohnraum (Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit, Lage, energetische Ausstattung) erzielt wurden.

Am 1. Juni 2015 trat, befristet bis zum 31.12.2025, als weiterer Eingriff in die Eigentumsrechte der Eigentümer von vermietetem Wohnraum zusätzlich die Mietpreisbremse (§ 556d bis § 556g BGB) in Kraft. Sie regelt die Mietpreissetzung für neue Mietverträge und ergänzt die o.g. Regelungen. Landesregierungen dürfen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von je weils maximal fünf Jahren bestimmen, in denen die Mietpreisbremse für alle Bestandswohnungen, die vor dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wurden, angewandt werden muss. Festgelegt ist, dass bei diesen Wohnungen bei Abschluss eines Mietvertrages die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete um höchstens 10 Prozent übersteigen darf. Ausnahmen sind erlaubt, sofern es sich um die erste Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung handelt, die Vormiete über der zulässigen Miete lag, der Vermieter in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungsmaßnahmen durchführte oder die Wohnung möbliert ist.

Ziel beider Gesetze ist es, Mieterinnen und Mieter (in besonders angespannten Wohnlagen) zu entlasten. Der Anstieg der Mieten soll begrenzt werden, indem die Ertragsmöglichkeiten der Eigentümer vermieteten Wohnraums durch Eingriffe in deren Verfügungs- und Nutzungsrechte limitiert werden.

#### Wirkungskanäle

In dem stark vereinfachten Modell eines perfekten Mietwohnungsmarkts wird das Wohnungsangebot ausgeweitet, sobald die Mieten steigen, und mehr Wohnraum nachgefragt, wenn Mietpreise sinken. Eine Festsetzung des Mietpreises unterhalb der Gleichgewichtsmiete hätte sinkende Mieten zur Folge, während gleichzeitig das Wohnungsangebot eingeschränkt würde. Das Problem der Wohnungsnot würde damit verschärft, auch weil mehr Haushalte aufgrund der günstigeren Mietpreise zusätzlichen Wohnraum nachfragen würden (Arnott, 1995). Ein perfekter Mietwohnungsmarkt existiert in der Realität nicht. So kann das Wohnungsangebot nur zeitversetzt an die veränderte Nachfrage angepasst werden. Zusätzlich sind Mieterinnen und Mieter nicht uneingeschränkt mobil. Dies impliziert jedoch nicht, dass durch harte staatliche Maßnahmen wie einer strikten Mietpreisregulierung das Marktergebnis verbessert wird. Stattdessen wird in der ökonomischen Forschung zunehmend darauf hingewiesen, dass der Staat nur mit intelligent gestalteten (d.h. anreizkonformen) Maßnahmen ineffizienten Wohnungsmärkten entgegenwirken könnte (Thomschke, 2019; Anas, 1997). Aktuelle Mietpreisregulierungen lassen daher in der Regel begrenzte Mietanstiege zu und beschränken staatliche Eingriffe in die Mietpreissetzung auf ausgewählte Regionen oder bestimmte Marktsegmente – so geschehen auch bei der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse in Deutschland (Weber, 2017). Ein Modell der Wechselwirkungen der 2015 eingeführten Mietpreisbremse (Mense et al., 2018) zeigt mehrere Folgeeffekte dieses Eingriffs in die Rechte der Eigentümer vermieteten Wohnraums. Wahrscheinlich ist, dass die politisch beabsichtigte Dämpfung des Mietpreisanstiegs in den regulierten Bereichen erreicht wird. Weitere, mit der Maßnahme nicht direkt bezweckte, jedoch mögliche Folge- und Nebeneffekte wären 1. steigende Mieten und wachsende Renditen für VermieterInnen und Vermietern in unregulierten Märkten und 2. nachlassende Instandhaltungsbemühungen von Vermietern im Bereich regulierter Bestandswohnungen. Sinkende Mieterträge in den regulierten Segmenten könnten zudem dazu führen, dass sich Eigentümerinnen und Eigentümer 3. insbeson-

dere von leerstehenden Immobilien trennen, indem sie diese in Eigentumswohnungen umwandeln. Da Bauten mit Erstbezug nach dem 1. Oktober 2014 aus der Regulierung durch die Mietpreisbremse ausgenommen sind, könnten zudem 4. die Preise dieser neueren Immobilien steigen, während sie für ältere Bestandsbauten sinken. Vor 2014 errichteter Wohnungsbestand kann durch substanzielle Renovierungen dem Zugriff der Mietpreisbremse entzogen werden. Nehmen viele Vermieterinnen und Vermieter diese Möglichkeit wahr, würde dieses 5. einen relativen Anstieg an teurem im Vergleich zu günstigem Wohnraum nach sich ziehen. Als Letztes gewinnen 6. die von der Bremse ausgenommenen Neubauten in regulierten Märkten deutlich an Attraktivität. Dies könnte nicht nur die Zahl der Bauanträge erhöhen, sondern auch zu Abrissen (insbesondere kleinerer) regulierter Gebäude mit günstigem Wohnraum und (größeren) Ersatzneubauten führen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Mietpreisbremse zwar auf eine weitgehende Dämpfung des Mietanstiegs im regulierten Gebäudebestand hoffen lässt, der staatliche Eingriff in die Verfügungs- und Nutzungsrechte der Vermieterinnen und Vermieter in ihrer jetzigen Ausgestaltung jedoch negative, dem politischen Ziel teils diametral entgegenlaufende Folgeeffekte nach sich ziehen könnte. Darüber hinaus sind verschiedene Umverteilungswirkungen zu erwarten: 1. Eigentümer von vermietetem Wohnraum in nicht regulierten Märkten werden durch steigende Mietrenditen und Preise ihrer Immobilien von der Mietpreisbremse profitieren, während Eigentümer in regulierten Märkten Einbußen bei Renditen und Substanzwerten erleiden, sofern sie nicht zusätzlich in umfassende Modernisierungen investieren. 2. Mieter von Wohnungen in regulierten Segmenten werden gegenüber denen im unregulierten Gebäudebestand bevorteilt. 3. In den regulierten Marktsegmenten wird Einkommen von Vermietern hin zu Mietern umverteilt.

## Empirische Evidenz

Die empirische internationale Literatur zeigt, dass Mietpreiskontrollen vielerorts Mietpreisanstiege in den regulierten Marktsegmenten abbremsen. Deutlich wird aber auch, dass die oben beschriebenen, befürchteten negativen Nebeneffekte ebenfalls eintreten. In Folge der Eingriffe in die Eigentumsrechte der Vermieterinnen und Vermieter werden steigende Mieten in nicht regulierten Bereichen und geringere Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Verharren von Mieterinnen und Mietern mit Altverträgen beobachtet. Die Suchkos-

ten für neue Mietwohnungen steigen, die soziale Segregation wird verstärkt und die Obdachlosigkeit nimmt zu (Basu et al., 2000). Auch zeigt sich, dass Mietinteressenten mit niedrigen Einkommen benachteiligt und Abstandsanzahlungen erhöht werden (Glaeser, 2002). Zudem wird die Fehlallokation von Wohnraum verstärkt (Glaeser et al., 2013). Die Wohnqualität in Mietwohnungen sinkt, weil nicht umlagefähige Sanierungen und Modernisierungen unterbleiben. Da der private Mietwohnungsbau unattraktiver wird, verlagern sich private Investitionen auf den Bau von Eigentumswohnungen. In der Folge wächst die Eigentümerquote, während die Mietquote zurückgeht. Leidtragende der Entwicklungen sind die sozial Schwachen, die kein Wohneigentum erwerben können und in schlechteren Wohnverhältnissen leben müssen (Kholodilin et al., 2014 und 2018; Millsap, 2018). Sobald das Angebot an Mietwohnungen in regulierten Bereichen schrumpft, verlagert sich darüber hinaus die Nachfrage auf nicht regulierte Segmente des Wohnungsmarktes (Jenkins, 2009).

Bei ersten empirischen Überprüfungen der Wirksamkeit der deutschen Mietpreisbremse zeigte sich keine Dämpfung des Preisanstiegs. Der Preisauftrieb wurde kurzfristig durch Vorzieheffekte sogar verstärkt (Kholodilin et al., 2016). Eine weitere umfassende Evaluierung der Mietpreisbremse drei Jahre nach Einführung des Gesetzes ergab dann jedoch, dass sich der Mietpreisanstieg in den regulierten Marktsegmenten verlangsamt hat. Die befürchteten negativen Auswirkungen auf Modernisierung und Instandhaltung bei den Bestandsbauten waren bis zu diesem Zeitpunkt ausgeblieben. Auch verstärkte Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen konnten bis zum Jahr 2018 nicht beobachtet werden. Wie erwartet, regten steigende Renditen bei Neubauten die Bautätigkeit an und förderten den Abriss kleinerer Gebäude, um damit Flächen für Wiederbebauungen zu gewinnen. Insgesamt konnte aus den Befunden geschlossen werden, dass betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Gestaltungsräume durch die Regelungen der Mietpreisbremse (zeitliche Begrenzung, Möglichkeiten der Umgehung, keine Anreize/Sanktionen zur Einhaltung des Gesetzes) kaum eingeschränkt sahen, sodass sie mittel- und langfristig keine deutlichen Einbrüche ihrer Mietrenditen befürchteten. Soziale Auswirkungen auf einzelne Bevölkerungsgruppen konnten nicht abschließend beurteilt werden (Mense et al., 2018). Eine weitere Evaluation für Hamburg ergab, dass viele Neuvermietungen oberhalb der Vergleichsmieten stattfanden. Bei nicht allen kommen die Ausnahmetatbestände zum Tragen, sondern es kann davon ausgegangen werden,

dass die Mietpreisbremse nicht angewandt wurde, da entsprechende Anreize bzw. Sanktionen im Gesetz fehlen (IWU, 2019).

## 4.2.2 Die Vermögensteuer für das Feld der Finanzpolitik

Im Feld der Finanzpolitik analysieren wir die ökonomischen Konsequenzen einer von einigen Parteien geforderten Wiedereinführung der Vermögensteuer. Da sich alle untersuchten Parteien zu dieser Maßnahme explizit positionieren und der unmittelbare Eigentumsbezug hier offensichtlich ist, betrachten wir dies als naheliegende Wahl.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 22.06.1995 die damalige Form der Vermögensteuererhebung als nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar erklärt hatte, hatte der Gesetzgeber die Erhebung der Steuer im Jahr 1997 ausgesetzt und bis heute nicht wieder eingeführt. Über diesen Zeitraum ist auch auf europäischer Ebene die Zahl an Beispielen von Ländern mit Vermögensteuern deutlich gesunken. Gegenwärtig erheben noch Spanien, Norwegen, Luxemburg und die Schweiz (auf Kantons- und Gemeindeebene) Formen von allgemeinen Vermögensteuern, die Vermögensteuer in Frankreich wird mittlerweile nur noch auf Grundstückswerte angewandt (BMF, 2020). Dem steht eine große Zahl an europäischen Ländern gegenüber, die wie Deutschland diese Steuerform in den letzten Jahrzehnten abgeschafft haben: Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande, Österreich und Schweden (Bräutigam et al., 2017).

### Wirkungskanäle

Wesentliches ökonomisches Kennzeichen einer Vermögensbesteuerung in ihrer üblichen (und vorgeschlagenen) Form ist ihr Charakter als Substanzsteuer. Bemessungsgrundlage ist eine (näher zu spezifizierende) Form von Reinvermögen des besteuerten Subjekts. Zwar orientiert sich die Festlegung des Steuersatzes in der Regel an den marktgängigen Kapitalerträgen, hierbei handelt es sich aber anders als im Falle der Besteuerung von Kapitaleinkommen nicht um tatsächlich erwirtschaftete Ist-Erträge, sondern um Soll-Erträge. Liegen wie in konjunkturellen Schwächephasen die Ist-Renditen systematisch unter den Soll-Renditen, muss die Steuerzahlung damit faktisch zu einem Teil aus der Vermögenssubstanz bestritten werden. Anders als im Falle von Ertragsteuern

existiert bei dieser Steuerform also kein automatischer »Krisenpuffer«. Im Gegenteil, die Notwendigkeit zur teilweisen Auflösung von Vermögenswerten kann sich unter Finanzierungsgesichtspunkten sogar als krisenverschärfend erweisen. Problematisch ist dies vor allem bei längerfristig gebundenen Vermögenswerten, deren kurzfristige Veräußerbarkeit oft nicht gegeben bzw. mit starken Verlusten verbunden wäre. Je nach Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage kann dies auch betriebliche Werte und damit unmittelbares Produktivvermögen betreffen. Diesbezügliche Liquiditätsprobleme hätten so einen zusätzlich destabilisierenden Effekt.

Aus wachstumsökonomischer Perspektive verdienen vor allem die zu erwartenden negativen Anreizeffekte auf die Kapitalbildung Beachtung. Bei parallel weiter bestehender Kapitalertragsbesteuerung impliziert die Wiedereinführung einer Vermögensteuer eine Mehrfachbelastung akkumulierten Vermögens. Unmittelbar wird über die Kapitalertragsteuer ein Teil der erwirtschafteten Kapitalverzinsung staatlicherseits eingezogen. Der hiervon nicht betroffene und nicht dem Konsum zugeführte Teil erhöht das Reinvermögen und damit die zukünftige Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer. Die bei der intergenerationellen Vermögensübertragung regelmäßig fällig werdende Erbschaftsteuer erhöht die Langfristbelastung privat gebildeten Kapitals noch zusätzlich (Spengel et al., 2013). Privathaushalte sehen sich in ihrer Ersparnisentscheidung damit nicht nur unmittelbar einer Senkung der zu erwartenden Netto-Renditen quer über Anlageformen hinweg gegenüber. Der Charakter der Vermögensteuer bedingt bei Abwesenheit von krisenspezifischen Regelungen wie oben beschrieben auch das Risiko eines Zwanges zur (potenziell verlustbehafteten) Substanzveräußerung in Situationen zu geringer Brutto-Erträge, was die erwarteten Renditen zusätzlich senkt. Zukünftiger Konsum verteuert sich damit aus Gegenwartspektive gegenüber heutigem Konsum. Bei ausreichender Bereitschaft zur Verlagerung von Konsum zwischen den Perioden mündet dies in einen negativen Sparanreiz für die Privathaushalte. Und Kapital, das nicht durch Ersparnisse aufgebaut wird, steht auch nicht für die Finanzierung der anstehenden Zukunftsinvestitionen zur Verfügung. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumswirkung ist vor diesem Hintergrund als eindeutig negativ zu bewerten.

Unternehmensseitig würde eine Besteuerung betrieblichen Reinvermögens potenziell gefährliche Anreize zu Veränderungen im Finanzierungsmix setzen. Denn eine Verschiebung in Richtung Fremdkapitalfinanzierung

würde die Steuerbelastung unmittelbar senken. Ein solcher negativer Effekt auf die Eigenkapitalquoten wäre im Sinne der Krisenresilienz äußerst kontraproduktiv. Zudem bevorzugt er größere Unternehmen mit ihrem tendenziell besseren Finanzmarktzugang. Dies gilt auch im Hinblick auf den bei schlechter Ertragslage eintretenden Veräußerungszwang betrieblicher Vermögenswerte zur Bewältigung der Steuerpflicht (Spengel et al., 2013).

Eine auch in den gegenwärtigen Wahlprogrammen aufgeführte Möglichkeit, solche unerwünschten Wirkungen auf der Unternehmensebene zu vermeiden, wären Ausnahmeregelungen für betriebliches Vermögen. Damit würden allerdings der Renditevergleich unterschiedlicher Anlageformen staatlicherseits verzerrt. Eine volkswirtschaftlich suboptimale Kapitalallokation wäre, neben einer durch Steuervermeidung verminderten staatlichen Einnahmehasis, die wahrscheinliche Konsequenz.

Aus wirtschaftspsychologischer Perspektive sind zudem adverse Effekte auf die Risikoneigung im Zusammenhang mit der Rolle von Vermögen als Sicherheitsnetz (Senik, 2014) nicht auszuschließen. Wichtige Voraussetzung für die Gründung und das Wachstum innovativer Unternehmen ist der Zugang zu ausreichendem Wagniskapital. Auf Seiten von Kapitalgebern macht dies eine entsprechende Risikobereitschaft notwendig. Besonders risikoreiche Formen von Anschubfinanzierung sind für Investoren dann nicht existenzgefährdend, wenn sie auf Basis eines ausreichenden Grundstocks an gesichert investierten Vermögen geleistet werden. Vermögensabhängige Besteuerung lässt diesen Grundstock abschmelzen und löst so potenziell Verschiebungen in Richtung weniger risikoreicher Anlageportfolios aus (Scheuer & Slemrod, 2021). Damit ergibt sich ein möglicher weiterer negativer Einfluss auf gesamtwirtschaftliches Wachstum.

## Empirische Evidenz

Aktuelle empirische Erfahrungswerte im Zusammenhang mit der Vermögensbesteuerung müssen notwendigerweise aus dem Ausland gewonnen werden. Auch als Reaktion auf die wachsende politische Diskussion in Europa und den USA sind in jüngerer Zeit eine Reihe von Studien erschienen, die über die Konsequenzen in den gegenwärtig noch steuererhebenden Ländern Aufschluss geben. Da diese Länder sich in den Details der Ausgestaltung durchaus unterscheiden, sind die Einzelergebnisse nicht unmittelbar auf die in den Wahlprogrammen

für Deutschland formulierten Vorschläge übertragbar. Zusammengefasst zeichnen sie dennoch ein klares Bild von den realen Wirkungsweisen einer Vermögensbesteuerung.

Ein Schwerpunkt der empirischen Forschung liegt auf den Effekten von Veränderungen in der Höhe des gewählten Steuersatzes auf die Ersparnisentscheidungen privater Haushalte. Jakobsen et al. (2020) untersuchen auf Basis von administrativen Vermögensdaten die Auswirkungen historischer Anpassungen in der Vermögensbesteuerung in Dänemark. Ihre Schätzungen zeigen einen klaren Anstieg im besteuerten Vermögen als kausalen Effekt der im Jahr 1989 durchgeführten Vermögensteuersenkung. Hieraus wird statistisch ein positiver Zusammenhang zwischen der Netto-Rendite (nach Vermögensteuern) und der Vermögensakkumulation abgeleitet. Einen solchen kausalen Link bestätigen Durán-Cabré et al. (2019) in ihrer Analyse für Spanien. In diesem Fall wurde das umgekehrte Szenario einer Wiedereinführung der Vermögensteuer im Zuge der Finanzkrise untersucht. Seim (2017) für Schweden, Zoutman (2018) für die Niederlande und Brühlhart et al. (2019) für die Schweiz kommen ebenfalls zu entsprechenden Ergebnissen.

Dass die Einführung oder Erhöhung der Vermögensteuer die Steuerbasis verringert, kann auf mehrere Gründe zurückzuführen sein. Ein möglicher Grund ist der oben diskutierte negative Anreizeffekt auf die Ersparnisbildung. Ein weiterer möglicher Grund ist Migration der Besteuerten. Ein dritter Grund liegt in Maßnahmen zur Verringerung der Steuerlast, wobei zwischen legalen Techniken der Steuervermeidung und Steuerbetrug zu unterscheiden ist. Solche Maßnahmen zu einer solchen steuermindernden Umverteilung des Vermögens stehen offenbar länderübergreifend im Zentrum der Effekte. So zeigen Durán-Cabré et al. (2019), dass die Wiedereinführung der Vermögensteuer in Spanien dazu geführt hat, dass eine massive Umschichtung von Kapital in eine Reihe unternehmensbezogener Anlageformen eingesetzt hat, die gesetzlich von der Steuer befreit sind. Brühlhart et al. (2019) ermitteln für die Schweiz, dass lediglich die Hälfte des einsetzenden Anstiegs im gemeldeten Vermögen auf beobachtbare Effekte wie Migration und Sparverhalten zurückzuführen ist, die andere Hälfte offenbar auf die Meldung zuvor verschwiegener Vermögensobjekte. Auch illegale Formen der Steuervermeidung spielen also offensichtlich eine bedeutende Rolle.

Eine nationale Vermögensteuer kann in einem global geprägten Kapitalmarktumfeld solchen Tendenzen nicht Herr werden. Dies hat entsprechende negative Auswirkungen sowohl auf die staatlichen Einnahmepotenziale aus der Erhebung als auch auf die mit der Erhebung verbundenen verteilungspolitischen Zielsetzungen (Durán-Cabré et al., 2019). Dies fällt besonders ins Gewicht, wenn die relativ hohen technischen Kosten der Vermögensbesteuerung sowohl auf Seiten der Steueradministration als auch der Steuersubjekte gegenübergestellt werden (Boadway & Pestieau, 2018). Die Wertermittlung und Prüfung der Bemessungsgrundlage bei einer allgemeinen Vermögensbesteuerung steht vor den Herausforderungen starker zeitlicher Wertschwankungen und einer Vielzahl an unterschiedlichen Vermögensklassen. Dies impliziert einen hohen administrativen Zeitaufwand, wie auch ein hohes Maß an Unsicherheit und Fehleranfälligkeit.

Damit lässt sich bezugnehmend auf unsere grundsätzliche Sicht auf privates Eigentum konstatieren, dass eine Vermögensteuer die Rolle von privatem Eigentum in gleich mehrerer seiner Funktionen beeinträchtigt. Unmittelbar verringert sie die Möglichkeit, Erträge aus dem Eigentum zu ziehen und belastet durch ihren Substanzbezug die Funktion der Sicherung des Lebensstandards. Mittelbar belastet sie zudem die Anreizwirkung insbesondere im Hinblick auf die Investitionstätigkeit.

### 4.2.3 Die Gründungsförderung für das Feld der Unternehmenspolitik

In dem Feld der Unternehmenspolitik untersuchen wir, inwieweit Innovationspolitik und Gründungsförderung privates Eigentum in Form von individuellem Kapital sowie Betriebsvermögen fördern kann. Alle in dieser Studie untersuchten Parteien wollen grundsätzlich Innovationspolitik betreiben, um damit ein gesamtwirtschaftliches nachhaltiges Arbeitsangebot zu fördern. Dabei unterscheiden sich die Parteien jedoch in ihren Akzenten (siehe Abschnitt 3.2.3).

#### Wirkungskanäle

Aus makroökonomischer Perspektive ist die Innovationspolitik ein essenzieller Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik und damit ein möglicher Wachstumstreiber für die Wirtschaft. Damit langfristig ein Mehrwert durch Gründungsförderung in innovativen Wirtschaftsberei-

chen entstehen kann, müssen Unternehmen jedoch ein nachhaltiges Geschäftsmodell entwickeln. Laut Decker et al. (2014) kann zwischen hoch produktiven Start-Ups und wenig produktiven und damit auch wenig profitablen Start-Ups unterschieden werden. Erstere zeichnen sich durch schnelles Wachstum aus, welches damit kurz- und mittelfristig viele Jobs schafft. Unterstützende Maßnahmen einer nachhaltigen Innovationspolitik sollten sich somit insbesondere auf die anfangs weniger produktiven Unternehmen konzentrieren. Ihnen sollte geholfen werden, langfristiges Wachstum und Kapitalakkumulation zu erzielen.

Ein wesentliches Problem bei der Markteinführung von Innovationen liegt ganz am Beginn des Prozesses – der Gründung eines Start-Ups. Boadway und Tremblay (2003) identifizieren mehrere Faktoren, die Unternehmensgründungen behindern, und abgebaut werden müssten, um Gründungen zu erleichtern. Ein Grund besteht in hohen Markteintrittsbarrieren, welche unter anderem Gründungskapital oder bürokratische Hürden darstellen. Insbesondere die Kapitalbeschaffung in Form von Wagniskapital wird häufig zum Problem. Auch ein Mangel an Humankapital kann von einer Gründung abhalten. Bei einer Konjunkturlaute sind die Hindernisse besonders hoch, da vor allem privates Wagniskapital häufiger an jungen risikoreichen Unternehmen vorbeifließt (Paik & Woo, 2014). In diesen Fällen kann der Staat dann unterstützend tätig werden, indem er Wagniskapital für die Gründungsfinanzierung bereithält oder deren Bildung mit steuerlichen Anreizen unterstützt sowie bürokratische Hürden abbaut. Dies setzt allerdings voraus, dass staatlicherseits die Erfolgsaussichten und Risiken von Fördervorhaben sorgfältig geprüft werden, um eine ineffiziente Verwendung von Steuergeldern zu vermeiden. Als besonders empfehlenswert erweist sich dabei die spezielle Förderung von Zukunftsbranchen. Wie Gittell et al. (2014) sowie Foreman-Peck (2012) zeigen, wachsen insbesondere Hightech-Firmen überproportional zur Wirtschaft. Es entstehen überdurchschnittlich viele neue Jobs, die für ein nachhaltiges Arbeitsangebot sorgen. So kann mit Gründungsförderung in innovative Schlüsseltechnologien nachhaltiges privates Eigentum geschaffen werden. Voraussetzung ist, dass staatlicherseits das nötige Wissen vorhanden ist, um diese Schlüsseltechnologien auch als solche zu identifizieren. Zudem muss bedacht werden, dass Innovation selbst sich im Unternehmenssektor vollzieht, staatlicherseits bestenfalls ein Anschub geleistet werden kann.

## Empirische Evidenz

Aus den theoretischen Überlegungen kann geschlossen werden, dass Innovationspolitik am wirksamsten ist, wenn sie zielgerichtet mit innovativen Unternehmen in Schlüsselbranchen verknüpft wird. Branstetter et al. (2013) zeigen anhand einer Reform in Portugal, dass niedrigere Markteintrittsbarrieren zu einer Erhöhung von Unternehmensgründungen geführt haben. So entstanden Unternehmen, die ansonsten heute nicht existieren würden. Ciriaci et al. (2013) konnten für Spanien belegen, dass innovative Firmen auch in negativem konjunkturellem Umfeld höhere Überlebenschancen als andere Unternehmen aufweisen und somit langfristig Jobs und Kapital schaffen.

Die in den Wahlprogrammen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gründungsförderung stellen aus ökonomischer Sicht eine Chance dar, das langfristige Arbeitsangebot zu vergrößern. Durch passgenaue Maßnahmen im Bereich der Innovationsförderung könnte daneben zudem ein nachhaltig positiver Effekt auf das private Eigentum in Form von individuellem Kapital sowie Betriebsvermögen erzielt werden.

### 4.2.4 Patentschutz für das Feld Geistiges Eigentum

**B**ereits ein Jahr nach Ausbruch von Covid-19 konnten Impfstoffe gegen das Virus entwickelt werden. Diese Impfstoffe sind aber weiterhin knapp; während die reichen Länder kontinuierliche Impffortschritte verzeichnen, stehen den ärmeren Ländern aktuell kaum Impfstoffe zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund wird aktuell die Freigabe von Patentrechten auf Impfstoffe und Medikamente weltweit kontrovers diskutiert. Durch die Freigabe von Patenten erhoffen sich die Befürworter eine schnelle Ausweitung der Produktion von Impfstoffen und damit eine schnellere Durchimpfung der Weltgemeinschaft. Kritiker der Impfpatentfreigabe befürchten hingegen, dass die Aufhebung des Patentrechts als Präzedenzfall interpretiert wird und damit eine negative Wirkung für zukünftige Innovationen in der Pharmaforschung entfalten kann. Die Meinungen der Parteien liegen in diesem Punkt weit auseinander.

Patentrechte zum Schutz des geistigen Eigentums spielen in der Pharmaindustrie eine wichtige Rolle. Denn die Erforschung und Entwicklung von Impfstoffen und

Medikamenten ist sehr zeit- und kostenintensiv, und die Erfolgsaussichten sind mit einem hohen Risiko behaftet. Ein Patent bietet ein zeitlich begrenztes Monopol für neue Erfindungen auf dem Markt. Es hilft Erfindern und Erfinderinnen für Forschung und Entwicklung investierte Kosten zu amortisieren und Gewinne zu erzielen, indem sie durch ihre Monopolstellung das Produkt über den Grenzkosten verkaufen können. Ohne den Patentschutz könnten Innovationen von der Konkurrenz zügig imitiert werden, so dass sich auf Basis der Wettbewerbspreise Kosten für Forschung und Entwicklung nicht decken ließen. Patente bieten also Anreize für risikoreiche Investitionen in Forschung und Entwicklung und fördern damit Innovationen (Schilling, 2014; Hilty et al., 2021).

Die Effizienzverluste, die durch die zeitweise Monopolstellung am Markt durch Patente entstehen, werden dadurch ausgeglichen, dass Patentinhaberinnen und Patentinhaber dazu verpflichtet sind, die Informationen der Innovation offenzulegen. In der Pharmaindustrie spielt auch dieser Aspekt eine wichtige Rolle, denn hierdurch entstehen wichtige Spillover-Effekte. Komponenten einer patentierten Technologie können in der Entwicklung einer neuen nicht konkurrierenden Technologie genutzt werden. Die Weiterentwicklung auf Basis von patentierten Komponenten unterscheidet sich im Gegensatz zu Imitationen klar von der Ursprungstechnologie (Volpert & Riepe, 2021). Die Öffnung des Innovationsprozess und die Offenlegung von Informationen, die nur durch Patente möglich sind, erhöhen die Kooperation und damit das Innovationspotential. Auch die neuen Impfstoffe von BioNTech/Pfizer und Moderna beruhen beispielsweise auf bereits durch Grundlagenpatente geschützten Technologiekomponenten, die zusätzlich in der Krebstherapie Anwendung finden. Eine Freigabe der Impfpatente hätte somit also Auswirkungen auf weitere Anwendungsbereiche und insgesamt einen negativen Anreizeffekt auf das Innovationspotenzial der Pharmaindustrie (Hilty, 2021).

### 4.2.5 Regulierungen zur Emissionsreduktion für das Feld der Klimapolitik

**V**iele Umweltprobleme entstehen dadurch, dass Umweltgütern keine Eigentumsrechte zugeordnet sind und sie als öffentliche Güter zur freien Verfügung stehen (Hentrich, 2011). Dadurch, dass die Ausbeutung oder Verschmutzung von Umweltgütern nicht geahndet und die nachhaltige Nutzung weder belohnt noch kompensiert wird, entsteht ein Anreiz-

dilemma, welches zu Fehlallokationen im Sinne einer Übernutzung führt. Die Umweltkosten, die durch die Nutzung von Umweltgütern entstehen, müssen von den Verursachern nicht getragen werden und finden daher in ihren Entscheidungen keine Berücksichtigung. Jedoch können unbeteiligte Dritte durch diese Umweltkosten negativ beeinflusst werden (negative externe Effekte) (Wolff, 2008; Ringel, 2021). So bewirkt beispielsweise der Ausstoß von klimaschädlichen Gasen einen negativen externen Effekt, da spätere Generationen mit den Umweltkosten in Form eines veränderten Klimas und dessen Folgen konfrontiert werden. Externe Effekte führen somit zu einem Marktversagen, dessen Bekämpfung regulatorische Eingriffe notwendig macht. Voraussetzung für das Design zielgerichteter Instrumente ist, dass staatliche Akteure die externen Kosten in ihrer Größenordnung korrekt beziffern. Dies stellt gerade mit Blick auf die langfristige Natur von Emissionseffekten eine große Herausforderung dar.

Die Parteiprogramme bieten eine Vielzahl an Vorschlägen zu Regulierungen von Emissionen. Diese umfassen ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Ge- oder Verbote, aber auch marktorientierte Instrumente zur Internalisierung der externen Effekte wie staatliche Korrekturen (Umweltsteuern und Subventionen) oder den Emissionszertifikatehandel.

Umweltauflagen (Ge- und Verbote) basieren auf dem Verursacherprinzip und zielen darauf ab, Emittenten von Treibhausgasen zu zwingen, ihre umweltschädlichen Aktivitäten zu reduzieren oder einzustellen. Während Umweltauflagen von einer schnellen und zielgenauen Wirkung profitieren, schränken sie die Verfügungs- und Nutzungsrechte von privatem Eigentum ein. Beispielsweise würde ein striktes, sofortiges Verbot des Auto-, Schiffs- und Flugverkehrs zwar schnell einen deutlichen Beitrag zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen leisten, würde aber zeitgleich eine starke Einschränkung der Verfügungsrechte über das Privateigentum und der Freiheitsrechte des Einzelnen mit sich ziehen. Zudem haben Umweltauflagen einen negativen Einfluss auf die wirtschaftliche Effizienz. Einerseits werden die Marktteilnehmer ihre umweltbelastenden Aktivitäten immer nur so weit einschränken, wie es die Umweltvorschriften vorschreiben, und haben keinen Anreiz, die Umweltqualität über die Einhaltung hinaus zu verbessern. Andererseits gelten die Anforderungen für alle Marktteilnehmer gleichermaßen und berücksichtigen weder Produktions- und Kostenstrukturen noch Emissionsvermeidungsmöglichkeiten. Somit können Umweltauflagen zu ineffizienten

Emissionseinsparungen und damit zu einer ineffizienten Allokation der Ressourcen führen (Ringel, 2021).

Instrumente wie Umweltsteuern, Subventionen und der Emissionshandel nutzen die Marktmechanismen, um eine effiziente Reduktion von Emissionen zu erreichen. Die Instrumente beeinflussen die Kosten-Nutzen-Funktion des Einzelnen und setzen damit Anreize für ein emissionssparendes Verhalten. Ökonomische Politikinstrumente wie Steuern und Subventionen beeinflussen über die Änderung von relativen Preisen das Verhalten von Marktakteuren. Im Gegensatz zu Ge- und Verboten wirken sich Steuern und Subventionen nur indirekt auf die Eigentumsrechte aus und erlauben den Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern eine höhere Flexibilität. Beispielsweise können die Marktteilnehmer trotz einer CO<sub>2</sub>-Steuer auf Kraftstoff weiterhin mit ihrem Auto fahren, wenn auch zu höheren Kosten (Welter, 2019).

Bei einem Emissionshandelssystem werden die Marktmechanismen und die positiven Eigenschaften von privatem Eigentum bewusst genutzt, um eine effiziente Emissionsreduktion zu erreichen. Die Treibhausgasemissionen werden durch den Zertifikatehandel von einem öffentlichen Gut in ein privates, marktfähiges Gut umgewandelt (Ringel, 2021). Die Verschmutzungsrechte werden an die Marktteilnehmer verteilt und bilden somit neues Eigentum inklusive Verfügungs- und Nutzungsrechte. So können die Zertifikate sowohl verkauft, gespart oder auch eingesetzt werden. Durch den Handel mit Zertifikaten und der daraus resultierenden Preisbildung werden von den Marktteilnehmern dort Emissionen eingespart, wo deren Vermeidung mit den für sie geringsten Kosten verbunden ist. Solange der CO<sub>2</sub>-Preis über den Vermeidungskosten liegt, entstehen Anreize für die Marktteilnehmer, Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen (Achnicht et al., 2019).

## 5. ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG

**A**bschließend wollen wir resümieren, welches Gesamtbild sich aus der Vielzahl an diskutierten eigentumsbezogenen Programmanschlüssen ergibt. Unsere ökonomischen Analysen haben die Bedeutung des Schutzes und der Förderung von privatem Eigentum nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern auch für die Funktionsfähigkeit der Märkte in unserer Volkswirtschaft exemplarisch für fünf ausgewählte Politikfelder aufgezeigt. Die hohe Relevanz unseres Untersuchungsgegenstandes haben wir damit verdeutlicht. Für eine Bewertung des Gesamtbildes stellen wir nun noch einmal parteiübergreifend das Eigentum stärkende und schwächende Maßnahmenanschlüsse aus den Wahlprogrammen gegenüber.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass in allen fünf betrachteten Politikfeldern mehr oder minder stark divergierende Strömungen existieren. Besonders scharfe Gegensätze zeigen sich im Bereich der **Finanzpolitik**. Dies betrifft zum einen vorrangig die Debatte um die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, welche von SPD, GRÜNE und LINKE grundsätzlich befürwortet und von den übrigen untersuchten Parteien abgelehnt wird. Zum anderen betrifft es die Frage einer ersparnisfördernden Ausgestaltung des Einkommensteuerrechts. Lediglich die Vorschläge von CDU/CSU und FDP weisen in diese Richtung. Auch zu Maßnahmen im Bereich der unmittelbaren Förderung von Vermögensaufbau finden sich nur konkrete Vorschläge in den Programmen von CDU/CSU und FDP.

Im Feld der **Wohnungspolitik** muss zwischen selbstgenutztem und vermietetem Wohneigentum differenziert werden. Im Hinblick auf selbstgenutztes Wohneigentum herrscht Einigkeit unter den Parteien: Alle sprechen sich für eine Förderung der privaten Eigentumsbildung aus, wobei einige Parteien noch zusätzliche Vorschläge zur Sicherung selbstgenutzten Wohneigentums für ausgewählte Bevölkerungsgruppen im Programm haben. Im Bereich des vermieteten Wohneigentums sieht es hingegen anders aus. Während sich nahezu alle betrachteten Parteien (mit Ausnahme der Partei DIE LINKE) auch hier noch auf eine ausdrückliche Förderung künftigen Eigentums verständigen können, liegen die Positionen beim

Umgang mit den Eigentumsrechten derzeitiger Eigentümerinnen und Eigentümer weit auseinander. FDP und AFD möchten vorgenommene Einschränkungen in den Verfügungs- und Nutzungsrechten der Eigentümerinnen und Eigentümer zurücknehmen, während andere den Status Quo erhalten (CDU/CSU) oder die Einschränkungen noch verschärfen wollen (SPD, GRÜNE und LINKE).

Etwas weniger kontrovers gestaltet sich die Auseinandersetzung im Feld der **Unternehmenspolitik**. So möchten alle Parteien Unternehmensgründungen über Instrumente wie Zukunftsfonds oder Kreditprogramme fördern und sprechen sich für eine Unterstützung der Innovationsaktivität in Unternehmen aus: Die Zeichen stehen in dieser Hinsicht auf Eigentumsförderung. Divergenzen zeigen sich in der Orientierung der Ausgestaltung. So sehen SPD, GRÜNE und LINKE staatliche Kreditprogramme und Investitionsförderung als ein Mittel zur Finanzierung eines sozial-ökologischen Umbaus der Gesellschaft, während CDU/CSU und FDP in erster Linie staatliche Gelder für die Förderung innovativer Schlüsselbranchen bereitstellen möchten. Forderungen nach Einschränkungen der Verfügungsrechte finden sich hier nur bei mittelbar das Eigentum berührenden Aspekten (Erhöhung Mindestlohn, Ausweitung Tarifbindung).

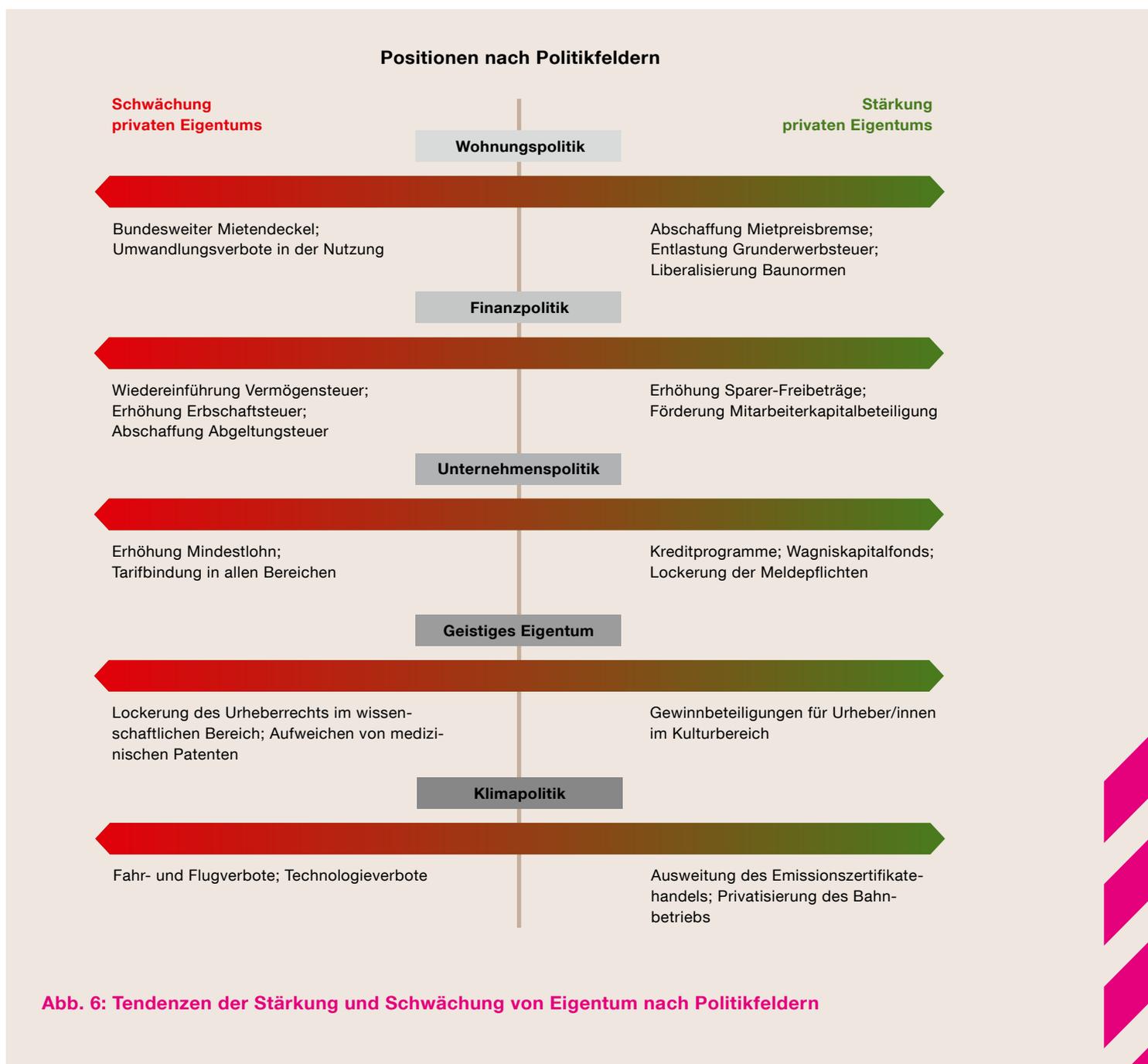
Im Bereich **Geistiges Eigentum** sind die stark gegensätzlichen Positionen der Parteien im Zusammenhang mit Impfstoffpatenten offensichtlich. CDU/CSU und FDP machen sich für die Beibehaltung von Patentschutz stark, während GRÜNE und LINKE hier für Einschränkungen plädieren. In Bezug auf das Urheberrecht sprechen sich einige Parteien dafür aus, dass wissenschaftliche Literatur über Open-Source-Formate der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte. Außerdem solle die Rolle der Urheberinnen und Urheber im Kultur- und Medienbereich gestärkt werden.

Im Feld der **Klimapolitik** ist festzuhalten, dass die Mehrheit der hier untersuchten Parteien sich zu den Klimazielen der Bundesregierung und der EU bekennt, jedoch unterschiedliche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele vorschlägt. Einige Parteien fordern vor allem eigentumsbeschränkende Umweltvorschriften (Verbote und Gebo-

te) und staatliche Korrekturen (Steuern und Abgaben) zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen. Hierzu zählen GRÜNE und LINKE sowie in geringerem Maße die SPD. CDU/CSU und FDP setzen dagegen schwerpunktmäßig auf die flächendeckende Einführung eines Emissionshandelssystems als marktbezogenes Instrument zur Erreichung der Klimaziele, das durch die Verteilung von Verschmutzungsrechten neues Eigentum schafft. Die AFD verweigert sich hier mit ihrer generellen Ablehnung von Dekarbonisierungsmaßnahmen der Lösungsfindung.

Zusammengefasst lässt sich bei Betrachtung über die Politikfelder hinweg konstatieren, dass dem Schutz

von privatem Eigentum bei den untersuchten Parteien gegenwärtig keine hohe Priorität zukommt. Zugleich stellt unsere Analyse aber heraus, dass sich Zahl und Intensität eigentumsbeschränkend wirkender Vorschläge zwischen Parteien und Politikfeldern deutlich unterscheiden. Bei vielen diskutierten Maßnahmen mangelt es offenkundig an einem Bewusstsein für deren Auswirkungen auf private Verfügungsrechte und die daraus resultierenden negativen Anreizeffekte auf die Volkswirtschaft als Ganzes. Die Hoffnung bleibt, dass sich zukünftig wieder ein stärkerer parteiübergreifender Grundkonsens in diesen für das Bestehen unserer Wohlstands- und Wirtschaftsordnung so wichtigen Fragen einstellen wird.



## 6. LITERATURVERZEICHNIS

Achtnicht, M., Germeshausen, R., von Graevenitz, K. (2019). Wärmewende im Gebäudesektor: Lasst den CO<sub>2</sub>-Preis wirken (No. 7/2019). ZEW policy brief.

Alchian, A. (1965). Some Economics of Property Rights. *Il Politico*, 30, S. 816–829.

Alchian, A., Demsetz, H. (1973). The Property Rights Paradigm, in: *Journal of Economic History*, Jg. 33, 1973, S. 16–27.

Anas, A. (1997). Rent control with matching economies: a model of European housing market regulation. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 15(1), 111–137.

Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives* 9 (1), 99–120.

Bardmann, M. (2014). *Grundlagen der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre*. Gabler.

Basu, K., Emerson, P. M. (2000). The economics of tenancy rent control. *The Economic Journal*, 110 (October), 939–962.

BMF (2020). *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich -2019 (Ausgabe 2020)*. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Boadway, R., Pestieau, P. (2018). The tenuous case for an annual wealth tax (No. 2018/01). Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

Boadway, R., Tremblay, Jean-F. (2003). *Public Economics and Startup Entrepreneurs* (No. 877). CESifo Working Paper.

Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. J., Venancio, A. (2013). Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal. *The Economic Journal*, 124, 805–832.

Bräutigam, R., Schwab, T., Spengel, C., Stutzenberger, K. (2017). *Die Entwicklung der Vermögensteuer im internationalen Vergleich*. ZEW Expertises.

Brühlhart, M., Gruber, J., Krapf, M., Schmidheiny, K. (2019). Behavioral responses to wealth taxes: evidence from Switzerland (No. 7908). CESifo Working Paper.

Ciriaci, D., Moncada-Paternò-Castello, P., Voigt, P. (2013). Innovation and Job Creation: A sustainable relation? IPTS Working Papers on Corporate R&D and Innovation (No. 1).

Decker, R., Haltiwanger, J., Jarmin, R., Miranda, J. (2014). The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 3–24.

Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 57, S. 347–359

DPMA (2021). Was ist geistiges Eigentum? Deutsches Patent und Markenamt: [https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges\\_eigentum/index.html](https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges_eigentum/index.html).

- Duran-Cabre, J. M., Esteller-Moré, A., Mas-Montserrat, M. (2019). Behavioural responses to the (re) introduction of wealth taxes. Evidence from Spain (No. 2019/04). Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- Foreman-Peck, J. (2013). Effectiveness and efficiency of SME innovation policy. *Small Business Economics*, 41, 55–70.
- Gittell, R., Sohn, J., Tebaldi, E. (2014). Do Entrepreneurship and High-Tech Concentration Create Jobs? Exploring the Growth in Employment in U.S. Metropolitan Areas From 1991 to 2007. *Economic Development Quarterly*, 28(3), 244–253.
- Glaeser, E., Luttmer, E.F. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93, 1027–1046.
- Glaeser, E. (2002). Does rent control reduce segregation? Harvard University.
- Göbel, H. (2020). Privateigentum: ein gefährdetes Freiheitsrecht – Essay, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (42/20202).
- Hentrich, S. (2011). *Eigentum und Umweltschutz. Über die institutionelle Voraussetzung der Nachhaltigkeit.* liberal Verlag.
- Hilty, R. M. (2021). Wer am Patentschutz rüttelt, spielt mit dem Feuer – Interview. Newsroom/Max-Planck-Gesellschaft: <http://hdl.handle.net/21.11116/0000-0008-2B6A-2>.
- IWU Institut Wohnen und Umwelt (2019). Evaluation der Mietpreisbremse in Hamburg.
- Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H., Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.
- Jenkins, B. (2009). Rent Control: Do Economists Agree? *Economic Journal. Watch*, 6(1), 73–112.
- Kholodilin, K., Mense, A., Michelsen, C. (2018). Empirics on the causal effects of rent control in Germany. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2018: Digitale Wirtschaft – Session: Inequality III, No. E04-V3, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel, Hamburg.
- Kholodilin, K., Mense, A., Michelsen, C. (2016). Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. *DIW Wochenbericht* 22/2016.
- Kholodilin, K., Ulbricht, D. (2014). Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. *DIW Wochenbericht* 15/2014.
- Mense, A., Michelsen, C. (2018). Evaluierung der Mietpreisbremse, Endbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durch DIW (Berlin).
- Millsap, A. (2018). The economics of rent control. Hilton Center of Florida State University
- Paik, Y., Woo, H. (2014). Economic Downturn and Financing Innovative Startup Companies. *Managerial and Decision Economics*, 35, 114–128.
- Ringel, M. (2021). *Umweltökonomie.* Springer Gabler, Wiesbaden.
- Scheuer, F., Slemrod, J. (2021). Taxing our wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 207–230.

Schilling, K. (2014). Patent – was nun?, Forschen – Patentieren – Verwerten. Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg.

Seim, D. (2017). Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 395–421.

Senik, C. (2014). Wealth and happiness. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(1), 92–108.

Shirvani, F. (2020). Was ist Eigentum? Zur rechtlichen Architektur der Eigentumsordnung in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (42/2020).

Spengel, C., Evers, L., Evers, M. T. (2013). Probleme einer Vermögensteuer in Deutschland: eine ökonomische Analyse. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 82(1), 129–146.

Thomschke, L. (2019). Über die Evaluierung der Mietpreisbremse. *Zeitschrift für Immobilienökonomie*.

Volpert, T., Riepe, M. (2021). Patentdimensionen und die Entwicklung und Herstellung von Corona-Impfstoffen. *Wirtschaftsdienst* 101, 387–393.

Weber, J. P. (2017). *The Regulation of Private Tenancies-A Multi-Country Analysis*. Dissertation. RegioKontext GmbH.

Welter, P. (2019). Die CO<sub>2</sub>-Steuer ist gefährlich. *Fazit – das Wirtschaftsblog* vom 22. Mai 2019. *Frankfurter Allgemeine*: <https://blogs.faz.net/fazit/2019/05/22/die-co2-steuer-ist-gefaehrlich-10698/>

Wolff, F., Gsell, M. (2018). Ökonomisierung der Umwelt und ihres Schutzes: Unterschiedliche Praktiken, ihre theoretische Bewertung und empirische Wirkungen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Öko-Institut, Berlin.

Zoutman, F. T. (2018). *The Effect of Capital Taxation on Household Savings*. Mimeo, Norwegian School of Economics (NHH), Bergen.

## Untersuchte Wahlprogramme

AFD (2021). Deutschland. Aber normal. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag. [https://cdn.afd.tools/wp-content/uploads/sites/111/2021/05/2021-05-20\\_-\\_AfD-Bundestagswahlprogramm-2021.pdf](https://cdn.afd.tools/wp-content/uploads/sites/111/2021/05/2021-05-20_-_AfD-Bundestagswahlprogramm-2021.pdf)

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2021). Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021. [https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestags-wahl-2021\\_barrierefrei.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestags-wahl-2021_barrierefrei.pdf)

CDU/CSU (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>

DIE LINKE (2021). Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE\\_LINKE\\_Wahl-programm\\_zur\\_Bundestagswahl\\_2021.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahl-programm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf)

FDP (2021). Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten. [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP\\_Programm\\_Bundestagswahl2021\\_1.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf)

SPD (2021). Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>

# 7. ANHANG

- DIE LINKE
- SPD
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- FDP
- CDU
- AFD

Wirkungsrichtung der Vorschläge in Bezug auf privates Eigentum	Sicherung	Förderung	Einschränkung	Ausweitung
			Verfügungs- und Nutzungsrechte	
Für alle Wohnbauten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sanierung fördern</li> <li>Umbauten erleichtern</li> <li>Baukosten senken</li> <li>Laufende Kosten reduzieren</li> <li>Bauen im Bestand erleichtern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staatliche Förderung Neubau begrenzen</li> <li>Kaufnebenkosten begrenzen</li> <li>Aufstockungen und Dachausbau erleichtern</li> <li>Baukosten senken</li> <li>Laufende Kosten reduzieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erträge bei Verkauf stärker abschöpfen</li> <li>GEST für Ausländer erhöhen</li> <li>Regelungen bei Sanierung verschärfen</li> <li>Immobilienregister einführen</li> <li>Kommun. Vorkaufsrecht stärken</li> <li>Leerstand/Zweckentfremdung eindämmen</li> <li>Gebäude-Ressourcen-Gesetz und verbindliche Klimaschutzstandards</li> </ul>	
Vermietet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unterstützung bei Mietausfällen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Steuerliche Förderungen und Abschreibungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mietpreisbremse nachschärfen</li> <li>Bundesw. Mietendeckel einführen</li> <li>Umwandlungsverbot ausweiten</li> <li>Eigenbedarfskündigungen einschränken</li> <li>Nutzung als Ferienwohnung einschränken</li> <li>Grundsteuer nicht mehr auf Mieter umlegen</li> <li>Begrenzung der Kostenumlage auf Mieter bei (energetischen) Sanierungen</li> <li>Räumung in Wohnungslosigkeit verbieten</li> <li>Vergesellschaftung Wohnungskonzerne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mietpreisbremse abschaffen</li> </ul>
Selbstgenutzt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ältere Personen: Sanierungen unterstützen, Vermögensverwertung regeln</li> <li>Von sozialen Härten Betroffene: keine Vermögensverwertung; Unterstützung Kreditzahlung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verschiedene Vorschläge (u.A. GEST, Mietkauf, Vorkaufsrechte, Genossenschaftsanteile)</li> <li>Alle Gruppen</li> <li>Familien</li> <li>Junge Menschen</li> <li>Mieter</li> </ul>		
Grund und Boden		<ul style="list-style-type: none"> <li>Flächen mobilisieren</li> <li>Verdichtungen erleichtern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spekulationen bekämpfen</li> <li>Leistungslose Bodenwertgewinne erschweren</li> <li>Kommun. Vorkaufsrecht einführen</li> </ul>	

Abb. 7: Positionen und wesentliche Vorschläge der Parteien mit unmittelbarem Eigentumsbezug im Bereich der Wohnungspolitik (eigene Darstellung auf Basis der Parteiprogramme)

Wirkungsrichtung finanzpolit. Vorschläge in Bezug auf privates Eigentum	Sicherung	Stärkung	Schwächung
Substanzsteuern	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ablehnung Einführung Vermögensteuer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abschaffung Erbschaftsteuer</li> <li>Abschaffung Grundsteuer (bei Fokus auf Umsatz- und Einkommensteuer!)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung Vermögensteuer</li> <li>Erbschaftsteuer: Effektive Mindestbesteuerung Betriebsvermögen</li> <li>Erbschaftsteuer: Erhöhung bei hohen Erbschaften</li> </ul>
Kapitalerträge	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beibehaltung Sparer-Pauschbetrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erhöhung Sparer-Pauschbetrag</li> <li>Spekulationsfrist von drei Jahren für Gewinne aus Wertpapierkäufen</li> </ul>	
Ersparnisförderung		<ul style="list-style-type: none"> <li>Erhöhung Arbeitnehmer-sparzulage</li> <li>Mitarbeiterkapitalbeteiligungen: Eigene Anteilsklasse</li> <li>Mitarbeiterkapitalbeteiligungen: Besteuerung erst bei Veräußerung</li> </ul>	

Abb. 8: Positionen und wesentliche Vorschläge der Parteien mit unmittelbarem Eigentumsbezug im Bereich der Finanzpolitik (eigene Darstellung auf Basis der Parteiprogramme)

