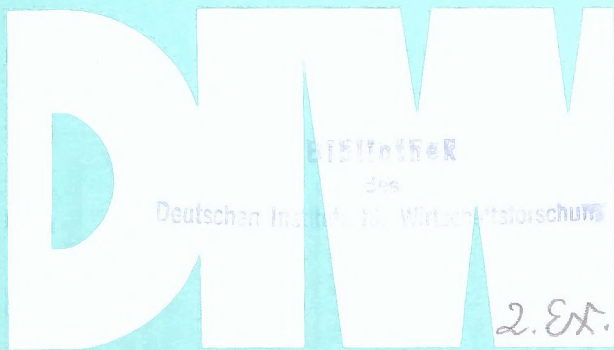




Wohnungsbau 1989 und 1990 Förderung nicht ausreichend	27
Regionale Aspekte des Marktes für Umweltschutzgüter	36

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 3/90

Berlin

18. Januar 1990

57. Jahrgang

Wohnungsbau 1989 und 1990: Förderung nicht ausreichend

Die Nachfrage im Wohnungsbau ist im vergangenen Jahr stark gestiegen. Ausschlaggebend waren die zunächst noch günstigen Zinsen und eine wieder verstärkte Bauförderung. Dennoch steht der Mietwohnungsmarkt im Zeichen einer sich mehr und mehr verschärfenden Knappheit. Ursachen sind die zunehmende Nachfrage jüngerer Haushalte aus den geburtenstarken Jahrgängen und die außerordentlich hohe Zuwanderung. In Kabinettsbeschlüssen vom 3.10. und 7.11.1989 schnürte die Bundesregierung ein umfangreiches Maßnahmenpaket; es soll bewirken, daß binnen 3 Jahren mindestens 1 Million neue Wohnungen gebaut wird. Mit Blick auf die veränderte Bedarfslage ist dieses Ziel zu niedrig. Ob es erreicht wird, ist überdies fraglich: Bei der direkten Förderung gibt es mit den Ländern und Gemeinden, die mit höheren Leistungen in die Pflicht genommen werden sollen, noch keinen Konsens. Das vorgelegte Maßnahmenpaket enthält zudem Förderungsansätze, die miteinander konkurrieren. Bei einer Konzentration der Mittel auf weniger Wege wäre mehr zu erreichen.

Zur Lage am Wohnungsmarkt

Die Fragen, wie es nach einer Zeit tendenzieller Marktsättigung seit Mitte der 80er Jahre wieder zu schnell wachsenden Defiziten bei der Wohnraumversorgung kam und welcher Baubedarf auf mittlere Sicht besteht, sind erst kürzlich vom DIW untersucht worden¹. Die dabei vorgelegte Prognose zum Bevölkerungswachstum und dem Anstieg der Zahl der Privathaushalte erscheint heute schon wieder als korrekturbedürftig. Für das vergangene Jahr ist der Bevölkerungszuwachs, allen verfügbaren statistischen Informationen zufolge, mit 1 Million Personen zu veranschlagen. Darunter waren 720 000 Deutsche (380 000 Aussiedler aus Osteuropa und 340 000 Übersiedler aus der DDR). Auch für dieses Jahr sollte man mit einem anhaltenden Zustrom rechnen, denn

- die Zahl der Übersiedler aus der DDR hielt sich nach der Öffnung der Grenzen und dem eingeleiteten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformprozeß auf einem Niveau von mehr als 30 000 Personen pro Monat (Zu- und Rückwanderungen saldiert);

- auch bei den Aussiedlern aus osteuropäischen Ländern ist mit einer anhaltend hohen Wanderung zu rechnen, denn infolge der neuen Freizügigkeit können die langwierigen Antragsverfahren auf Ausbürgerung entfallen oder umgangen werden.

Somit steht auch das Jahr 1990 im Zeichen eines außerordentlich starken Bevölkerungszuwachses, der eine $\frac{3}{4}$ Million betragen könnte. Der Nettozugang an Wohnungen dürfte sich — bei der Zahl der jährlichen Abgänge von 70 000 — im letzten Jahr auf etwa 170 000 belaufen haben, in diesem Jahr könnte er 240 000 erreichen. Das genügt jedoch nicht, um die Anspannung am Wohnungsmarkt wesentlich zu mildern. Der Fehlbestand lag schon zu Beginn des vorigen Jahres bei mindestens 400 000 Wohnungen. Infolge des Anstiegs der Zahl der privaten Haushalte (um ca. 430 000²) ist er zur Zeit mit

¹ Vgl. Lage und Perspektiven am Wohnungsmarkt. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/1989.

² Dies ist eine potentielle Zahl, bei der die Familien und Personengruppen einbezogen sind, die vorläufig in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.

Beschlüsse zur Förderung des Wohnungsbaus 1988 und 1989

Maßnahme	Zeitraumen / Kosten	erwartete Wirkung	Zielsetzung / ergänzende Maßnahme bzw. Reaktion auf...
Aussiedlerprogramm (31.8. und 12.10.88) — Bundesmittel zur Förderung des Wohnungsbaus für Aussiedler und Zuwanderer — Förderungsaufwand je Wohnung 50 Tsd. DM, wobei nicht nur Neubau, sondern auch Aus- und Umbau unterstützt wird; gilt für Miet- oder Eigentümer-Wohnungen, wobei die Baumaßnahme auch dann gefördert wird, wenn eine vorhandene Wohnung an die Zielgruppe vermietet wird.	1989 1990 750 (375) Mill. DM Bund, bei Mitfinanzierung der Länder in gleicher Höhe 1,5 Mrd. DM	30 000 Wohnungen 1989.	neues Förderungsmodell: — vereinbarte Förderung (3.FW) — vertragliche Belegungsbindung für mind. 7 Jahre — Anfangsmiete an Bewilligungsmiete orientiert, keine Kostenmiete, sondern Staffelmiete — kein öff. geförderter Wohnraum i.S. des Wohnungsbindungsrechts
Flexiblere Förderung im SozWoB (Ges.-Entw. vom 8.12.88, in Kraft seit 1.7.89) Wohnungsbauänderungsgesetz 1988 — Vgl. II. WoBauG § 88 d (neu eingefügt).	ab 1990 auch für vorhergehende Bewilligungen des Sonderprogramms für Aussiedler	höheres Förderungsvolumen infolge geringerer Förderungsintensität je Wohnung.	s.o.: nach Ablauf der Bindungen gehen die Wohnungen in den freien Markt über, Miete nach MHG;
Verbesserung beim Wohngeld (18.5.89 Kabinettsbeschluß) — Einführung einer 6. Wohngeldstufe für Gebiete mit besonders hohem Mietenniveau (7. Wohngeld-Novelle).	ab 1990	Milderung der Mietbelastung in Regionen, in denen die Mieten der Wohngeldempfänger 25 vH über dem Bundesdurchschnitt liegen.	Mietenanstieg u.a. infolge — Mietrechtsänderung 1982 — Liberalisierung des Sozialwohnungsbestands (HH-Strukt-Ges 81)
Verkürzung der steuerlichen AfA bei Mietwohngebäuden (Ges.-Entw. 9.5., Zust. BR 30.5.89); AfA-Zeit von 50 auf 40 Jahre verkürzt, degr. Sätze angehoben, jetzt 58 vH in 10 Jahren (4x7 vH + 6x5 vH), bisher 45 vH (8x5 vH + 2x2,5 vH); gilt für Neubau und Erwerb (Bauträger) nach dem 28.2.89, gilt auch für vermietete Eigentumswohnungen.	1989/90 1991 1992 1993 Steuermindereinnahmen in Mill. DM 362 566 960 960 unbefristet	Verbesserung des Angebots an Mietwohnungen, insbesondere durch vermehrten Einsatz privaten Kapitals.	— freifinanzierter Wohnungsbau und Wohnungsbau mit öff. Hilfen soll unterstützt werden — Steuerpflicht für gemeinnützige Wohnungsunternehmen ab 1990
Erhöhung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau im Haushaltsentwurf 1990 (und Finanzplanung bis 1992) — auf 1,6 Mrd. DM für 1990, davon: 150 Mill. DM Baudarlehen, 450 Mill. DM Aufw.-Darlehen für Eigentum; 1 Mrd. DM Zuschüsse u. Baudarl. im 1. und 3. FW; — kein gesondertes Aussiedlerprogramm mehr ab 1990, — Mittel des Bundes wieder für Förderung von Mietwohnungen einsetzbar (zuvor ausschließlich Eigentumsmaßnahmen).	1990 1991 1992 1993 in Mrd. DM 1,6 1,4 1,0 0,5 in Aussicht genommen,- Rahmenvereinbarung von BMBau den Ländern zur Zustimmung vorgelegt. weitere Aufstockung s.u.	Wenn Länder und Gemeinden ein Volumen in doppelter Höhe bereitstellen, könnte Förderungsziel von 70 000 bis 80 000 Sozialwohnungen im Jahre 1990 erreicht werden. Weiterhin gilt, daß die Mittel vorwiegend für Eigentumsförderung zu verwenden sind.	neues Förderungsmodell: „vereinbarte Förderung“ (3.FW); BMBau erwartet, daß die Mittel in Höhe von 1 Mrd. DM prinzipiell auf diesem Wege vergeben werden.
„Wohnungspolitische Sofortmaßnahmen“ (3.10.89 Kabinett) „Erweitertes Wohnungsbauprogramm“ (7.11.89 Kabinett)	generelle Ziele:	400 000 Genehmigungen bereits 1990, 1 Million neue Wohnungen in 3 Jahren.	„Programm für 1 Million Wohnungen“
— Erhöhung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau auf nunmehr 2 Mrd. DM jährlich bis 1993; für den Aufstockungsbetrag von 0,4 Mrd. DM im Jahre 1990 gilt die Beschränkung: Förderung aus Bundesmitteln maximal 25 000 DM je geförderte Wohnung.	1990 1991 1992 1993 in Mrd. DM 2,0 2,0 2,0 2,0	Es wird erwartet, daß Länder und Gemeinden ihre Mittel steigern, so daß insg. 10 Mrd. DM Förderungsmittel p.a. zur Verfügung stehen; in vier Jahren sollen 500 000 Sozialwohnungen gebaut werden.	s.o. neu ist der Hinweis auf die Verpflichtung der Gemeinden, vgl.: § 1 Abs.1 II. WoBauG.

noch: Beschlüsse zur Förderung des Wohnungsbaus 1988 und 1989

Maßnahme	Zeitrahen / Kosten	erwartete Wirkung	Zielsetzung / ergänzende Maßnahme bzw. Reaktion auf...
— Förderung des Baus von Studentenwohnungen a) Kreditvolumen KfW für drei Jahre (verbilligt 3%-Punkte) und b) Haushaltsmittel Bund, Länder	1990 bis 1993 500 Mill. DM Kredite 1990 1991 300 (200) Bund Fortführung bei Bedarf	10 000 WE im Gesamtzeitraum. 20 000 Wohnheimplätze 1990.	Mitfinanzierung der Länder in gleicher Höhe (15 000 DM je WE)
— Förderung des Um- und Ausbaus von gewerbl. Gebäuden für Wohnzwecke oder weiterer Ausbau von Wohngebäuden durch: a) Sonderabschreibungen (über 5 Jahre, d.h.: 20 vH p.a.) Höchstbetrag DM 60 000 je Wohnung (neuer § 7c EStG) Bauantrag nach dem 2.10.89, Fertigstellung vor 1.1.93 alternativ: b) zinsgünstige Darlehen (verbilligt um 3%-Punkte) aus neuem KfW-Programm, wobei 3/4 des Investitionsbetrags je Wohnung, höchstens 750 DM/qm Wohnfläche als Kredit gewährt werden.	1990 bis 1993 1,315 Mrd. DM Steuermindereinnahmen 1990 bis 1992 1,5 Mrd. DM Kreditvolumen, 450 Mill. DM Finanzhilfen (Zinsverbilligung 3%-Punkte auf 10 Jahre)	Zahl der Wohnungen nicht beziffert, Schätzung: bis zu 30 000 Wohnungen bzw. Unterkünfte in diesem Zeitraum. bis zu 30 000 Wohnungen bzw. Unterkünfte in diesem Zeitraum.	Bei EigH soll 7b-AfA fortbestehen. Für Betriebsgeb. Änd. §§ 6b,c EStG zu steuerneutraler Ausgliederung. Änderung der Zweckentfr.VO soll spätere Rückwandlung ermöglichen. Mietrechtsänderungen, z.B.: — Teilkündigung für Nebenräume; — erleichterte Kündigung bei 2FH, gilt auch für dritte Wohnung.
— Erhöhte Gebäude-AfA (Sonderregelung) bei Verpflichtung des Vermieters auf niedrige Mieten und Belegungsbindung, Einführung eines § 7k EStG : (AfA 5x10 vH, 5x7 vH d.h.: 85 vH in 10 Jahren, - dann 0,5 vH p.a.) Bauantrag nach dem 28.2.89, Fertigstellung vor 1.1.1993.	1990 bis 1993 660 Mill. DM Steuermindereinnahmen	nicht beziffert	Ersatz direkter Förd.-Mittel, es gilt ein Kumulationsverbot. Belegungsbindung entsprechend 1.FW mindestens für 10 Jahre.
— Zinsverbilligung von Bausparzwischenkrediten (um 2,5%-Punkte) für Bau und Ersterwerb selbstgenutzter Wohnungen; Bauantrag nach 6.11.89 bis 31.12.90, Fertigst. vor 1.1.1993; Höchstbetrag je Fall 80 000 DM + 20 000 DM je Kind.	1990 bis 1992 500 Mill. DM Finanzhilfen davon 450 Mill. DM Bund, (10 vH der Finanzierung durch Länder)	Stimulierung / Stützung der Nachfrage nach Wohneigentum, Förderung von 80 000 Wohnungen.	nicht für Ausbau von Eigenheimen zwecks Vermietung, vgl.: steuerl. Förderung bzw. Kredite.
— Beibehaltung der Sonder-AfA für Mod/Inst § 82g-k EStDV Begünstigung künftig auch für Eigentümer (§ 10 f EStG) — Förderung des Baus von Übergangsheimen im lfd. KfW-Gemeindekreditprogramm wird bei Bedarf aufgestockt — Förderung der Baulanderschließung durch Gemeinden, - ebenfalls über verbilligte Kredite aus lfd. KfW-Progr. — Förderung der Vermietung von Ferienwohnungen bzw. der Anmietung durch Gemeinden od. andere Körperschaften — baurechtliche Vereinfachungen, befristet bis 1995 (Planungs- und Baurecht) — Verbesserung beim Wohngeld in Aussicht genommen: zeitgerechte und angemessene Anhebung bei Vorlage des nächsten Berichts zum Jahreswechsel 1989/90	Steuermindereinnahmen nicht genannt Zinsverbilligung 4%-Punkte Zinsverbilligung 4%-Punkte statt 2%-Punkte wie bisher	nicht beziffert Nachhaltige Unterstützung der Gemeinden in diesem Bereich. für Aufbereitung, Aufschließung, Erschließungseinrichtungen bis zu 2/3 der Kosten als Kreditbeträge. Milderung der Wohnungsengpässe. beschleunigte Verfahren, erweitertes Vorkaufsrecht der Gemeinden.	Streichung war vorgesehen, - möglicherweise Nutzung von Leerreserven durch Um- und Ausbau. Baulandverkauf landw. Grundstücke erleichtert (Wiederanlagefrist). Mietrechtsänderungen, z.B.: eingeschränkter Kündigungsschutz. Grundstücksvergabe aus Bundesvermögen vorgesehen.

650 000 Wohnungen zu beziffern. Auch unter den verbesserten Rahmenbedingungen infolge der neuen Beschlüsse wird er in diesem Jahr nicht vermindert werden können.

Die Schwierigkeiten, den Wohnungsbau von einem Niveau von rund 200 000 Wohnungen (1988) auf das Doppelte hochzufahren, sollen keineswegs verkannt werden; sie betreffen die Baukapazitäten, mehr noch die Knappheit von Bauland, so daß zumindest vorübergehend auch alle Reserven im Gebäudebestand aktiviert werden müssen. Vordringliche Aufgabe muß es jedoch sein, den Neubau von Mietwohnungen wieder in den Mittelpunkt aller wohnungspolitischen Bemühungen zu stellen. Die Aktivitäten des Bundes sind, entgegen allen Ankündigungen, auf diesem Gebiet nur halbherzig.

Der Bund war in den 80er Jahren auf dem Wege, sich aus der Verantwortung für die Bauförderung weitgehend zurückzuziehen. Dies betraf zunächst den Mitteleinsatz für den sozialen Mietwohnungsbau, auf mittlere Sicht sollte auch die direkte Förderung von Wohneigentum eingestellt werden. Faktisch wäre dann die Aufgabe verblieben, lediglich über steuerliche, baugesetzliche und mietrechtliche Rahmenbedingungen lenkend in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Da Wohnungsengpässe nicht mehr befürchtet wurden, hat der Bund die Weichen frühzeitig auf Deregulierung gestellt; dies betrifft insbesondere den älteren Sozialwohnungsbestand, für den bereits 1981 (über das Haushaltsstrukturgesetz) eine weitgehende Lockerung der Belegungs- und Kostenbindungen eingeleitet worden war. Der Wegfall dieser Bindungen und die Mietrechtsänderung im Jahr 1982 — seither orientiert sich das allgemeine Mietenniveau an den in den letzten drei Jahren jeweils neu abgeschlossenen Verträgen — wirken jetzt, angesichts des Nachfrageüberhangs, problemverschärfend. Vor allem in Großstädten fehlt es nicht nur an Wohnungen für Haushalte mit geringerem Einkommen und für Problemgruppen, auch für „breite Schichten“ sind die Angebote oft nicht mehr bezahlbar.

Angesichts dieser Entwicklung ist die Forderung der Städte nach einem Bauprogramm mit dem Schwerpunkt beim sozialen anstelle des freifinanzierten Wohnungsbaus berechtigt. Dabei geht es vordringlich um den sozialen Mietwohnungsbau, da eine verstärkte Eigentumsförderung nur wenig zur Entlastung in den eigentlichen Problemzonen beitragen kann.

Direkte Förderung

Wohnungsprogramm für Aussiedler

Das Wohnungsbauprogramm für Aussiedler war die erste Reaktion auf die veränderte Lage am Wohnungsmarkt. 1989 stellte der Bund 0,75 Mrd. DM zur Verfügung unter der Bedingung, daß sich die Länder in gleichem Umfang an der Finanzierung beteiligen. Zugleich wurde

eine modifizierte Förderung konzipiert mit dem Ziel, bei geringerem Mitteleinsatz je Wohnung auf höhere Zahlen zu kommen.

Dieses Programm ist trotz der Begrenzung auf 50 000 DM je Wohnung von den Investoren sehr gut angenommen worden. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die vertragliche Bindung, nur an die Zielgruppe zu vermieten, relativ kurz ist und die Mieten nicht der bei Sozialwohnungen sonst üblichen Kostenbindung unterliegen, sondern als Staffelmiete vereinbart werden. Spätestens zum Ende — wenn nicht schon im Verlauf — der vertraglichen Bindungszeit kommt es zu beträchtlichen Mietsteigerungen.

Die Problematik dieses Förderungswegs liegt also darin, daß Länder oder Gemeinden diese Mietsprünge u. U. durch nachträgliche Subventionen (z.B. Ausgleichszahlungen für verlängerte Bindungen oder Kauf von Belegungsrechten für andere Wohnungen) auffangen müssen; zumindest sind steigende Wohngeldleistungen programmiert. Ähnlich wie bei der in den 70er Jahren gewählten „degressiven Förderung“ könnte sich also die „vereinbarte Förderung“ (3. Förderungsweg) als eine Scheinlösung erweisen, bei der lediglich Finanzlasten in die Zukunft verlagert werden.

Eine andere Frage ist, ob die Förderung im Falle des Aussiedlerprogramms überhaupt effizienter war als im traditionellen sozialen Wohnungsbau, denn die 50 000 DM wurden in der Regel als Zuschuß ausgezahlt, während sonst langfristige zinsgünstige Darlehen vergeben werden mit der Option, die Zinsen später zu erhöhen. Der Investor wird also den Barwert der Förderung als Äquivalent zu den ihm auferlegten Mietpreisbeschränkungen sehen. Wenn das Programm „ein Renner“ war, deutet das darauf hin, daß die Bindungsäquivalente geringer waren, als sonst üblich.

Aufstockung der direkten Förderung

Über die Bereitstellung der Bundesmittel für die Wohnungsbauförderung im Anschluß an das Aussiedlerprogramm gab es unterschiedliche Absichtserklärungen. Nach dem Ministerwechsel im Bundesbauministerium wurde eine Beteiligung in Höhe von 1,6 Mrd. DM an einem gemeinsamen Bund-Länder-Programm für 1990 beschlossen; gleichzeitig wurden die nur noch minimalen Beträge in der mittelfristigen Finanzplanung erhöht³. Schon kurz danach sah sich die Regierung veranlaßt, doch mehr zu tun. In Kabinettsbeschlüssen vom 3.10. und 7.11.1989 wurden „wohnungspolitische Sofortmaßnahmen“ und ein „erweitertes Wohnungsbauprogramm“

³ Vgl. Haushalt 1990: Zusätzliche Mittel für den Wohnungsbau; Verwaltungsvereinbarung für den sozialen Wohnungsbau 1990. In: Bundesbaublatt, Heft 8/1989.

festgelegt⁴. Als direkte Förderung sind nunmehr gleichbleibend 2 Mrd. DM Bundesmittel für die Jahre 1990 bis 1993 vorgesehen.

Bei dem Programm zur direkten Förderung wird es künftig keine Trennung nach Zielgruppen — Aussiedler und Übersiedler und sonstige Berechtigte — geben. Der Bund geht damit einem Streit um die Zuständigkeit aus dem Wege. Die Länder wollten den Zusatzbedarf an Wohnungen für die Aussiedler als Kriegsfolge werten, die der Bund zu tragen hätte. Gleichzeitig vertraten die Gemeinden die Auffassung, daß ihnen nicht allein die Finanzierung von Übergangsquartieren aufgebürdet werden könnte; das Angebot zinsverbilligter Kredite aus dem Gemeinde-Kreditprogramm der KfW sei also nur ein Trostpflaster.

Erfolgsaussichten der direkten Förderung

Die Aussage des Bundesbauministeriums, dieses Programm werde binnen 4 Jahren dazu führen, daß eine halbe Million neuer Sozialwohnungen errichtet wird, ist mehrfach konditioniert:

- Mit Hinweis darauf, daß der Bund seine Mittel 1990 gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt, wird erwartet, daß Länder und Gemeinden ihre Ausgaben ähnlich steigern. Sie sollen künftig 8 Mrd. DM jährlich für die Finanzierung bereitstellen.
- Die dann verfügbaren 10 Mrd. DM reichten aus, jährlich 120 000 Wohnungen zu finanzieren, wenn die Länder dem Vorschlag des Bundes folgen und beim Mietwohnungsbau vorwiegend den 3. Förderungsweg wählen.

Das ist zunächst einmal eine klare Kompetenzzuweisung: Die Verantwortung für die Erfüllung des angekündigten Programms liegt bei Ländern und Gemeinden, der Bund will bei der Förderung eher die Rolle des Wegweisers als die des Vorreiters übernehmen. Unterstrichen wird diese Haltung durch die Ankündigung des Bundesfinanzministers, mit den Ländern hart über die Neuverteilung der Umsatzsteuereinnahmen zu verhandeln. Mehrausgaben des Bundes für die Aussiedler und Übersiedler will er sich notfalls auf diesem Wege zurückholen⁵.

Für das gemeinsame Bund-Länder-Programm 1990 gibt es bislang nur den vom Bundesbauministerium (BMBau) erarbeiteten Vorschlag einer Verwaltungsvereinbarung, der den Länderministern zur Beratung vorliegt. Zur Zeit läßt sich kaum beurteilen, ob die Erwartung eines derart hohen Finanzierungsanteils einigermaßen gerechtfertigt ist.

Betrachtet man die Verpflichtungsrahmen aus den Programmen früherer Jahre, so wird allerdings deutlich, daß die Länder bislang nur einmal annähernd 8 Mrd. DM eingesetzt haben, nämlich im Jahre 1982, als außerordentlich hohe Darlehensrückflüsse infolge der vorzeitigen Ablösungen (insbesondere für Eigenheime) zur Verfügung standen. Der Mitteleinsatz der Gemeinden war auf die Spitzenfinanzierung⁶ beschränkt und belief sich seit

⁴ Das Bauministerium bezeichnet das Paket als „Programm für eine Million neue Wohnungen“. Informationsbroschüre vom Dezember 1989.

⁵ Vgl.: Neuverteilung der Umsatzsteuereinnahmen zu Lasten der Bundesländer angekündigt. Handelsblatt vom 22.12.1989, S. 4.

⁶ Zusatzdarlehen für besondere Objekte im Interesse einer Senkung der Kostenmiete.

Verpflichtungsrahmen für den sozialen Wohnungsbau — in Bundes- und Länderhaushalten bereitgestellte Mittel in Mrd. DM

Förderprogramm des Jahres	Bundesmittel ¹⁾	eigene Mittel der Länder ²⁾	Bundes- und Landesmittel	Von den Bundesmitteln		
				entfallen auf Baudarlehen 1. FW ³⁾	... Aufw.-Darlehen 2. FW ⁴⁾	Sonderprogramm bzw. 3. FW
1980	1,82	5,02	6,83	1,24	0,58	—
1981	1,54	6,41	7,95	0,76	0,78	—
1982	1,47	7,84	9,31	0,77	0,70	—
1983	2,29	6,60	8,89	1,04	1,25	(1.00)
1984	2,09	5,29	7,38	0,84	1,25	(1.00)
1985	1,07	5,07	6,14	0,57	0,50	—
1986	0,95	3,95	4,89	0,45	0,50	—
1987	0,70	3,19	3,89	0,30	0,40	—
1988	0,45	3,27	3,72	0,15	0,30	—
1989	1,05	4,76	5,81	—	0,30	0,75
1990	2,00	*	*	0,15	0,45	1,40

¹⁾ Einschließlich des konjunkturpolitischen Sonderprogramms 1983/84. — ²⁾ Laut Programmierungen der Länder; 1982 durch Sonder-Rückflüsse beeinflusst. — ³⁾ Ab 1986 ausschließlich für Eigentumsmaßnahmen vorgesehen. — ⁴⁾ Eigentumsprogramm des Bundes (für Haushalte mit höherem Einkommen als im 1. FW), daneben waren 1983/1984 jeweils 0,5 Mrd. DM für Mietwohnungen vorgesehen.

Quelle: Angaben im Bundesbaublatt, Heft 4 und Heft 8 1989.

1980 auf jährliche Beträge von weniger als 0,5 Mrd. DM, von 1985 bis 1988 waren es jeweils nur rund 0,2 Mrd. DM. Allerdings haben einige Großstädte seit 1988 eigene Programme zur Neubauförderung entwickelt, weil sie die Wohnungssuchenden nicht mehr unterbringen können und die Notunterkünfte längst überbelegt sind.

Bei den kommunalen Mitteln zur Neubaufinanzierung ist deshalb ein beträchtlicher Anstieg zu erwarten, auch wenn zugleich erhebliche Summen für Bauten, Mieten und Sozialleistungen bei der provisorischen Unterbringung der Zuwanderer eingesetzt werden müssen. Der Ansatz für Förderungsmittel der Länder für den Wohnungsbau belief sich im Programm des Jahres 1989 auf 4,75 Mrd. DM, im Vergleich zum Vorjahr bedeutete dies bereits eine Steigerung um 1,5 Mrd. DM. Eine nochmalige Aufstockung in dieser Größe ist kaum zu erwarten, vermutlich wird der Beitrag der Länder 5,5 bis 6 Mrd. DM erreichen und im Planungszeitraum bis 1993 auf diesem Niveau gehalten werden. Angesichts der begrenzten Möglichkeit der Gemeinden, Neubauten selbst zu finanzieren, erscheint es deshalb als realistisch, wenn man die Gesamtsumme der Finanzierungsmittel eher mit 8 als mit 10 Mrd. DM pro Jahr veranschlagt.

Fraglich ist auch, ob der Ansatz des BMBau über den Förderungsaufwand je Wohnung (80 000 DM) realistisch ist. Er stützt sich offenbar auf Relationen aus den letzten Jahren, in denen die Förderung stark auf Eigentumsmaßnahmen verlagert worden war. Dort, insbesondere im 2. Förderungsweg, kommt man mit relativ geringen öffentlichen Hilfen aus. Zur Finanzierung von Mietwohnungen wird hingegen ein Förderungsaufwand von 100 000 bis 120 000 DM benötigt. Der vorgeschlagene 3. Förderungsweg ist — so die Erfahrung mit dem Aussiedlerprogramm — vor allem „für Flächenstaaten, und zwar in der Regel außerhalb der großen wirtschaftlichen Ballungsgebiete“ von Interesse⁷. Einige Bundesländer haben angekündigt, daß sie von diesem Weg kaum Gebrauch machen und statt dessen vorwiegend Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau errichten werden⁸. Die Frage, wo und mit welchem Aufwand der Mietwohnungsbau voranzutreiben ist, hängt also letztlich davon ab, ob es gelingt, die zugewanderte Bevölkerung zu größeren Teilen in mittelstädtischen Regionen anzusiedeln. In Ballungsgebieten, die den höchsten Zustrom verzeichnen, ist wegen der höheren Grundstückspreise und Baukosten eine intensivere Förderung unumgänglich.

Der Begriff Sozialwohnungen wird von der Öffentlichkeit zunächst mit Mietwohnungsbau identifiziert. Die Darstellung des Wohnungsbauprogramms erweckt auch diesen Eindruck. Tatsache ist jedoch, daß das Förderungsprogramm von Bund und Ländern nach wie vor eine Priorität zugunsten von Eigentumsmaßnahmen vorsieht — dies ergibt sich jedenfalls aus der allgemeinen Vorschrift des Wohnungsbaugesetzes⁹. Im Zusammenhang mit der Aufstellung des BMBau-Haushalts für 1990 wurde dieser

Grundsatz sogar bekräftigt¹⁰; besser wäre es, wenn diese Vorschrift außer Kraft gesetzt würde.

Von den Bundesmitteln sind 0,6 Mrd. DM für Eigentumsmaßnahmen vorgesehen. Bei den verbleibenden 1,4 Mrd. DM, die die Länder als Zuschüsse erhalten, bleibt der Einsatz freigestellt. Zu erwarten ist, daß die Länder ihre eigenen Mittel angesichts der Bedarfslage vorwiegend in den Mietwohnungsbau lenken, denn die anderslautende Soll-Vorschrift des II. WoBauG ist auch in der Vergangenheit nicht immer erfüllt worden.

Angesichts all dieser ungeklärten Voraussetzungen erscheint die Feststellung als gerechtfertigt, daß an diesen Teil der Wohnungsbauinitiative, die direkte Förderung, zu hohe Erwartungen geknüpft werden. Realistisch ist wohl, das Förderungsvolumen von Bund, Ländern und Gemeinden für den Zeitraum 1990 bis 1993 mit durchschnittlich 8 Mrd. DM und die Zahl der geförderten Wohnungen mit 80 000 pro Jahr zu veranschlagen.

Steuerliche Förderung

Verbesserung der Gebäudeabschreibung

Bei der Abschätzung der Anreizeffekte von Investitionszuschüssen hätten Bund und Länder auch besser prüfen sollen, welche Vergünstigungen darüber hinaus auf steuerlichem Wege eingeräumt werden. Die Abschreibungssätze auf Mietwohngebäude waren schon bisher so gestaffelt, daß in den ersten 10 Jahren 45 vH der Investitionskosten von den Einkünften abgesetzt werden konnten; mit der Neuregelung, die seit März 1989 gilt, sind es sogar 58 vH.

Bis zu Beginn dieses Jahres lag auf der Investorenseite praktisch eine Teilung des Marktes vor;

- Für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen galten besondere Abschreibungsregeln, die sich auf die technische Nutzungszeit der Gebäude bezogen; deshalb war diese große Gruppe vorwiegend auf den sozialen Wohnungsbau festgelegt.
- Die steuerlichen Abschreibungsregeln konnten nur von privaten Investoren und freien Wohnungsunternehmen genutzt werden und hatten somit größere Bedeutung für den freifinanzierten Wohnungsbau.

⁷ Vgl. Hartwig Hamm: Vereinbarte Förderung im sozialen Wohnungsbau — ein neuer Weg mit Zukunft. In: Bundesbaublatt, Heft 8/1989, S. 396.

⁸ Bei engerer Auslegung des Begriffs sind dies allein Wohnungen, die im 1. Förderungsweg finanziert werden.

⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 des II. WoBauG: Die Vorschrift wird so interpretiert, daß die Mehrheit der Förderungsmittel für Eigentumsmaßnahmen verwendet werden soll.

¹⁰ Vgl. Haushalt 1990: Zusätzliche Mittel für den Wohnungsbau. In: Bundesbaublatt, Heft 8/1989, S. 389 f.

Seit 1990 (wahlweise ab 1991) gilt jedoch die Steuerpflicht auch für die gemeinnützigen Unternehmen. Damit kommt also für alle Investitionen im Wohnungsbau die Kombination direkter und indirekter staatlicher Hilfen zum Zuge.

Neue Wege der steuerlichen Förderung

Als völlig neues Instrument ist die „steuerliche Abschreibung mit Sozialbindung“ eingeführt worden. Diese Regelung geht bei den Abschreibungsbeträgen weit über die gerade erst erweiterte allgemeine Degression hinaus. In der kurzen Zeit von 10 Jahren können 85 vH der Investition steuerlich abgesetzt werden. Voraussetzung ist, daß der Investor sich verpflichtet, in dieser Zeit einmal eine Belegungsbindung für Personen einzugehen, deren Einkommen den für den sozialen Wohnungsbau (1. Förderungsweg) gesetzten Grenzen entspricht, und zum anderen höchstens die im sozialen Wohnungsbau zulässigen Mieten zu verlangen.

Diese Regelung zielt auf den Ersatz direkter öffentlicher Förderungsmittel. Wenn die dahinter stehende Modellrechnung der Fachleute in den Ministerien im Ergebnis neutral ist in dem Sinne, daß hier kein Investitionsanreiz geschaffen wird, der für den Investor günstiger ist als die Konditionen, die bei der direkten Förderung gelten, müßte auch die Rechnung aus der Sicht des Staates — einzusetzende Haushaltsmittel oder Verzicht auf Steuereinnahmen — ausgeglichen sein. Dann wäre zu fragen, welchen Sinn die Regelung überhaupt hat. Sie kompliziert die Steuergesetze und bringt hohen Verwaltungsaufwand. Ein Motiv kann allenfalls darin gesehen werden, die Politiker vertrauten nicht mehr darauf, daß direkte Förderungsprogramme rechtzeitig in ausreichender Höhe zustande kommen. Statt dessen sollen die Investoren über den Umfang der Bautätigkeit selbst entscheiden.

Dem wäre allerdings entgegenzuhalten, daß die Wohnungspolitik die Möglichkeit des flexiblen Mitteleinsatzes, die bei der direkten Förderung gerade verbessert worden ist, wieder aus der Hand geben. Die Investoren bestimmen, wo sie bauen und wo sie von der neuen steuerlichen Regelung Gebrauch machen. Dort, wo die Differenz zwischen Marktmieten und Sozialmieten relativ gering ist, wird die steuerliche Regelung bevorzugt werden. Dort, wo die Mietverzichte schmerzlicher sind, werden die Länder dann womöglich höhere direkte Hilfen anbieten müssen als bisher. Die neue Steuerakrobatik ist, gemessen an den bisherigen Instrumenten, nicht nur überflüssig, sondern sie wird den Wohnungsbau insgesamt teurer machen.

Wegen der Knappheit von Bauland soll die Schaffung von Wohnraum im Gebäudebestand besonders unterstützt werden, auch wenn dabei zum größeren Teil nur provisorische Wohnungen entstehen. Zu diesem Zweck

sind — zeitlich begrenzt — Sonderabschreibungen eingeführt worden; die Investitionskosten können, auf fünf Jahre verteilt, in gleichen Raten abgesetzt werden; sie werden also ähnlich wie Erhaltungsaufwand behandelt (vgl. § 82 b EStDV). Alternativ dazu werden stark verbilligte Kredite angeboten. Auch diese neue steuerliche Schiene war nicht unbedingt erforderlich, denn der Ausbau- und Umbau kann auch direkt gefördert werden, wie dies im Aussiedlerprogramm gezeigt worden ist. Der Vorteil hätte darin gelegen, daß die Bewilligungsstellen eine Auswahl- und Kontrollmöglichkeit behalten hätten. Die Steuervergünstigungen kann hingegen jeder beanspruchen, lukrative Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen.

Erst recht gilt dies für die gesetzliche Verankerung der Steuervergünstigungen bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und Baudenkmalen. Diese Vorteile sollten eigentlich Ende 1991 entfallen. Die unbefristete Verlängerung im Zusammenhang mit der Wohnungsbauinitiative ist nicht zu verstehen, weil auf diesem Wege kaum zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird.

Zinsverbilligung für Bauspar-Zwischenkredite

Dieser Teil des Maßnahmenpakets soll die Nachfrage nach Wohnungseigentum verstärken und damit den Mietwohnungsmarkt indirekt entlasten. Erreicht wird so allerdings lediglich ein Vorzieheffekt. Erfahrungen mit dieser Art „Windhundrennen“ liegen bereits vor, denn 1982 wurde ein nach Art und Umfang fast gleichartiges Programm aufgelegt. Auch damals zeigte sich, daß die Genehmigungen für Eigenheime und Eigentumswohnungen zwar im Folgejahr deutlich stiegen, dann aber für 2 bis 3 Jahre entsprechend zurückfielen.

Ein kurzfristiger Entlastungseffekt, der auf diese Weise erzielt wird, ist mit einer halben Milliarde Förderungsaufwand teuer erkauft. Gerechtfertigt scheint die Maßnahme allenfalls noch aus der Sicht, daß die Baugenehmigungen für Eigenheime — infolge steigender Zinsen und Bauspreise — im dritten Quartal 1989 saisonbereinigt rückläufig waren. Schon im nächsten Jahr, spätestens 1992 oder 1993, wird die Baunachfrage in diesem Bereich wegen des Vorzieheffekts entsprechend geringer ausfallen. Im Rahmen des Programms für eine Million Wohnungen wird auf diesem Wege keine zusätzliche Wohnung entstehen.

Begleitende Maßnahmen

Der regional verschärfte Mietenanstieg veranlaßte die Bundesregierung schon im Mai 1989 zu einer Wohngeldnovelle. Dort, wo die Mieten der Wohngeldempfänger um 25 vH über dem Bundesdurchschnitt liegen, wird 1990 eine zusätzliche Wohngeldstufe eingeführt, mit der Spit-

zenbelastungen durch höhere Zuschüsse ausgeglichen werden.

Im Kabinettsbeschluß vom November wurde eine neue allgemeine Anpassung angekündigt. Grundlage für die „angemessene und zeitgerechte Anhebung“ soll der Wohngeld- und Mietenbericht sein, der in kürze vorgelegt werden wird.

Zur Unterstützung der Hauptpunkte des Programms

- Förderung des Wohnungsneubaus,
- Schaffung von Übergangsunterkünften durch Nutzung vorhandener Bausubstanz,

sind weitere Maßnahmen vorgesehen. Zu nennen sind: Mietrechtsänderungen, vereinfachte Verfahren im Bau-

Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ¹⁾	1990 ¹⁾	1989/88	1990/89
Wohnungen in...	genehmigte Wohnungen in 1000									Zuwachs in vH	
Einfamilienhäusern	78,2	98,8	85,0	78,4	84,2	88,8	97,3	108,0	118,0	11	9
Zweifamilienhäusern	72,7	86,5	67,4	53,5	48,0	28,0	30,9	37,0	42,0	20	14
Ein- und Zweifamilienhäusern	151,0	185,3	152,4	131,9	132,3	116,8	128,3	145,0	160,0	13	10
Eigentumswohnanlagen	74,8	106,7	87,0	48,9	32,0	30,6	35,8	52,0	60,0	45	15
Mietwohngebäuden	73,9	85,8	62,3	40,6	28,7	20,9	25,3	48,0	75,0	90	56
Mehrfamilienhäusern	148,6	192,5	149,3	89,5	60,7	51,5	61,0	100,0	135,0	64	35
Wohnheimen	5,9	7,1	5,3	4,1	2,8	1,2	1,9	3,0	15,0	54	400
neuen Wohngebäuden insgesamt	305,5	384,9	306,9	225,6	195,7	169,6	191,2	248,0	310,0	30	25
bestehenden Wohngebäuden	20,2	23,3	21,2	19,4	16,7	15,3	16,5	22,0	35,0	33	59
Wohnbauten insgesamt	325,7	408,2	328,1	245,0	212,4	184,9	207,7	270,0	345,0	30	28
Nichtwohnbauten	9,3	11,5	8,0	7,2	6,8	5,8	6,5	8,0	15,0	23	88
Wohn- und Nichtwohnbauten	335,0	419,7	336,1	252,2	219,2	190,7	214,3	278,0	360,0	30	29
	darunter öffentlich geförderte Wohnungen ²⁾										
Eigenheime, Eigentumswohnungen	45,2	48,9	43,1	41,0	36,2	28,5	26,6	35,0	40,0	32	14
Wohnungen in Mietwohngebäuden	53,7	55,2	37,3	27,9	15,9	12,2	12,3	30,0	50,0	144	67
Insgesamt	98,9	104,1	80,4	69,0	52,1	40,7	38,9	65,0 ³⁾	90,0 ³⁾	67	38
	fertiggestellte Wohnungen in 1000										
Einfamilienhäusern	101,6	88,2	93,5	83,7	79,6	81,8	91,0	103,0	111,0	13	8
Zweifamilienhäusern	87,4	78,9	82,5	68,1	61,8	43,3	32,4	34,0	39,0	5	15
Ein- und Zweifamilienhäusern	189,0	167,1	176,0	151,7	141,4	125,1	123,4	137,0	150,0	11	9
Eigentumswohnanlagen	65,0	68,5	102,2	70,1	45,9	36,1	33,5	40,0	52,0	19	30
Mietwohngebäuden	-	71,1	81,3	58,0	37,8	31,5	26,7	33,0	58,0	24	76
Mehrfamilienhäusern	126,4	139,6	183,5	128,2	83,7	67,6	60,2	73,0	110,0	21	51
Wohnheimen	—	5,5	7,4	4,5	2,6	3,4	2,7	3,0	10,0	13	233
neuen Wohngebäuden insgesamt	315,3	312,2	366,8	284,4	227,7	196,1	186,2	213,0	270,0	14	27
bestehenden Wohngebäuden	17,6	19,3	20,8	19,6	17,6	15,7	16,1	19,0	28,0	18	47
Wohnbauten insgesamt	333,0	331,5	387,6	304,0	245,3	211,8	202,3	232,0	298,0	15	28
Nichtwohnbauten	14,0	9,3	10,8	8,0	6,6	5,5	6,3	8,0	12,0	26	50
Wohn- und Nichtwohnbauten	347,0	340,8	398,4	312,1	251,9	217,3	208,6	240,0	310,0	15	29

¹⁾ Daten für beide Jahre geschätzt. — ²⁾ Ergebnisse der Bewilligungsstatistik. — ³⁾ Unter Einschluß des 3. Förderungsweges.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik und Bewilligungsstatistik.

recht und Hilfen zur Erschließung von Bauland. Im letztgenannten Bereich liegt eine weitere Schwäche des Programms. Den Gemeinden werden verbilligte Kredite zur Erschließung neuen Baulands angeboten; für den Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke werden steuerliche Anreize gegeben. Diese Maßnahmen begünstigen Neubauten am Stadtrand und nicht, was wichtig wäre, die Nutzung unbebauter Grundstücke in erschlossenen Gebieten. Für die Gemeinden wären ordnungspolitische Maßnahmen eine bessere Hilfe. In Betracht kommen hier die Verschärfung von Baugeboten und die Einführung einer Baulandsteuer, die dem Horten von Bauland den Reiz nehmen würde. Dieser Weg wäre nicht nur effizienter, sondern auch billiger.

Wohnungsnachfrage in den Jahren 1989 und 1990

Daten über die Baugenehmigungen liegen erst bis Oktober 1989 vor, die hier durch Schätzung zum Jahresergebnis ergänzt wurden. Der Zuwachs gegenüber 1988 wird etwa 30 vH betragen. Die Zahl der genehmigten Wohnungen in neuen Wohngebäuden erreicht 250 000, einschließlich der Ausbaumaßnahmen und Wohnungen in Nichtwohngebäuden sind es knapp 280 000.

Das größte Plus ergab sich bei den Mehrfamilienhäusern mit 100 000 Wohnungen (Vorjahr 60 000). Der Nachfrageanstieg war bei den Mietwohngebäuden stärker als bei den Eigentumswohnungen. Dabei dürften direkte Förderung und Abschreibungsverbesserungen etwa in gleichem Umfang zur Belebung der Nachfrage beigetragen haben. Vermutlich ist mehr als die Hälfte der Eigentumswohnungen vermietet worden, die Nachfrage zur Eigennutzung hatte damit einen geringeren Zuwachs.

Die Informationen über die öffentlich geförderten Wohnungen deuten darauf hin, daß auch 1989 mehr Eigentumsmaßnahmen unterstützt worden sind als Mietwohnungen. Bezieht man den 3. Förderungsweg mit ein, so sind die Bewilligungen insgesamt auf etwa 65 000 Wohnungen zu veranschlagen.

In diesem Jahr wäre — ohne den Einfluß des Programms — bei den Ein- und Zweifamilienhäusern ein Rückgang der Genehmigungen auf etwa 130 000 Wohnungen, bei Eigentumswohnungen eine fast unveränderte Zahl von 50 000 anzunehmen. Aufgrund der Zins-

verbilligung für Bausparer und der wieder aufgestockten direkten Förderung wird nun statt dessen ein Zuwachs um 10 vH bei Eigenheimen und um 15 vH bei Eigentumswohnungen erwartet.

Bei den Mietwohngebäuden dürfte der Anstieg der Genehmigungen wesentlich höher ausfallen,

- wegen der direkten Förderung, die 50 000 Wohnungen betreffen dürfte, und
- im freifinanzierten Bereich wegen der günstigen Ertragserwartungen infolge des Mietenanstiegs und der steuerlichen Anreize, die um die Alternative der Abschreibung mit Sozialbindung bereichert worden sind.

Auch die Zahl der Wohnungen, die in bestehenden Wohngebäuden, in Wohnheimen und in Nichtwohngebäuden geschaffen werden, dürfte beträchtlich steigen. Insgesamt wird der Zuwachs der Genehmigungen im Wohnungsneubau mit 25 vH veranschlagt, bei der Gesamtzahl der Wohnungen wird er, wie im Vorjahr, 30 vH erreichen. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen kann, unter Berücksichtigung der üblichen Bauzeiten, für 1989 mit 240 000, für 1990 mit 310 000 angesetzt werden.

Fazit

Die für dieses Jahr gesetzte Zielmarke von 400 000 Wohnungen (Baugenehmigungen) wird wohl deutlich unterschritten werden. Es ist auch fraglich, ob die angekündigte Zahl von 1 Million Wohnungsneubauten binnen drei Jahren erreicht werden kann.

Diese Ungewißheit bezieht sich nicht nur darauf, ob die erforderlichen Finanzierungsmittel von Ländern und Gemeinden bereitgestellt werden, sondern auch darauf, ob diese Maßnahmen nicht durch die Geldpolitik konterkariert werden. Angesichts begrenzter Baukapazitäten ist ein stärkerer Anstieg der Baupreise sicherlich nicht zu vermeiden. Es wäre indes verfehlt, wenn die Bundesbank darauf mit Kreditverteuerung reagieren würde. Der in den letzten Monaten verzeichnete Zinsanstieg hat bereits die Nachfrage im eigengenutzten Bereich gedämpft. Im Mietwohnbereich könnte ein retardierender Einfluß zwar durch den Einsatz öffentlicher Darlehen und Zuschüsse abgefangen werden, doch ginge dies zu Lasten der angestrebten Förderungszahl.

Regionale Aspekte des Marktes für Umweltschutzgüter

Die unterschiedlichen Umweltbelastungen in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland lassen erwarten, daß auch die Umweltschutzmaßnahmen regional voneinander abweichen. Die regionale Verteilung der Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes und der Gebietskörperschaften bestätigt diese Vermutung: In Bundesländern mit überdurchschnittlichen Anteilen an emissionsträchtigen Wirtschaftszweigen ist auch überdurchschnittlich viel in den Umweltschutz investiert worden.

Für eine Einschätzung ökonomischer Wirkungen des Umweltschutzes kommt es aber nicht nur auf die Aufwendungen für den Umweltschutz an. Berücksichtigt werden müssen auch die Wirkungen, die mit der Herstellung von Umweltschutzgütern verbunden sind und die zu einem Ausgleich ökonomischer Belastungen im Gefolge von Umweltschutzmaßnahmen in den Regionen führen können. Die regionale Verteilung der Produktion von Umweltschutzgütern im verarbeitenden Gewerbe nach Bundesländern zeigt allerdings, daß nur im Saarland die hohen Umweltschutzaufwendungen auch zu einer Konzentration der Produktion von Umweltschutzgütern geführt haben. Dies macht deutlich, daß ökonomische Folgewirkungen des Umweltschutzes — unter Berücksichtigung positiver Produktionseffekte — regional unterschiedlich verteilt sind.

Umweltschutzinvestitionen als Gradmesser der regionalen Umweltschutzaufwendungen

Für die Abschätzung regionaler Unterschiede in den ökonomischen Folgewirkungen von Umweltschutzmaßnahmen ist entscheidend, welche Bedeutung die Region sowohl als Nachfrager als auch als Anbieter von Umweltschutzgütern hat¹.

Ein wichtiger Indikator zur Erfassung regionaler Umweltschutzaufwendungen sind die Investitionen in diesem Bereich, die vom produzierenden Gewerbe und von den Gebietskörperschaften durchgeführt werden. Daneben nimmt der Aufwand für Betriebsmittel und Personal — auch aufgrund des zunehmenden Bestands an Umweltschutzeinrichtungen — immer mehr zu². Die Datenlage erlaubt auf regionaler Ebene zur Zeit allerdings nur eine

Einschätzung auf der Grundlage von Investitionen für den Umweltschutz.

Für das produzierende Gewerbe insgesamt werden die Umweltschutzinvestitionen vom Statistischen Bundesamt getrennt nach Bundesländern ausgewiesen³. Nach

¹ W. Benkert und M. Gornig: Umweltschutz, Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. In: Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1988, Bonn 1988, S. 353 ff.; J. Welsch: Umweltschutz und regionale Beschäftigungspolitik. In: WSI-Mitteilungen, 1985, S. 720.

² R.-U. Sprenger: Keine beschäftigungspolitische Wende durch die Umweltpolitik. In: Ifo-Schnelldienst, Heft 15/1989, S. 8 ff.; A. Ryll: Zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des monetären Umweltschutzes 1975 bis 1985, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, reports 87-8, Berlin 1987, S. 33 ff..

³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Investitionen für Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe 1986, Fachserie 19, Reihe 3, Wiesbaden 1989, S. 86.

Tabelle 1

Umweltschutzinvestitionen im produzierenden Gewerbe¹⁾ nach Bundesländern 1986

Bundesländer	Umweltschutzinvestitionen		Gesamtinvestitionen	Bruttoproduktionswert	Anteil der Umweltschutzinvestitionen an den Gesamtinvestitionen
	Mill	Anteile der Bundesländer in vH			
Schleswig-Holstein	171	2,5	3,0	3,5	6,2
Hamburg	111	1,6	1,7	5,5	7,1
Niedersachsen	443	6,4	8,8	10,0	5,4
Bremen	53	0,8	1,1	1,5	5,3
Nordrhein-Westfalen	3269	46,9	26,8	27,3	13,0
Hessen	362	5,2	9,1	9,8	4,2
Rheinland-Pfalz	302	4,3	5,1	5,0	6,3
Baden-Württemberg	948	13,6	19,1	15,4	5,3
Bayern	851	12,2	20,2	17,1	4,5
Saarland	191	2,7	1,8	1,5	11,6
Berlin (West)	268	3,8	3,3	3,3	8,7
Insgesamt	6969	100,0	100,0	100,0	7,5

¹⁾ Ohne Baugewerbe.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

diesen Angaben weicht die regionale Struktur dieser Investitionen erheblich von der Verteilung der gesamten Investitionsaufwendungen ab (Tabelle 1).

Nahezu die Hälfte aller Umweltschutzinvestitionen des produzierenden Gewerbes im Jahr 1986 in Höhe von fast 7 Mrd. DM entfiel auf Nordrhein-Westfalen. Mit jeweils mehr als 10 vH der Umweltschutzinvestitionen sind Bayern und Baden-Württemberg ebenfalls stark an den Aufwendungen für den Umweltschutz beteiligt. Allerdings muß hier auch das relativ hohe Gewicht dieser Bundesländer an den Gesamtinvestitionen und an der Gesamtproduktion berücksichtigt werden. Betrachtet man die Umweltschutzinvestitionen in Relation zu den Gesamtinvestitionen, so weisen neben Nordrhein-Westfalen nur noch das Saarland und, mit deutlichem Abstand, Berlin überdurchschnittlich hohe Anteile der Investitionen für den Umweltschutz auf.

Auf die öffentlichen Haushalte entfiel im Jahr 1986 mit einem Volumen von 8,7 Mrd. DM sogar der größere Teil der Umweltschutzinvestitionen. Dabei spielten neben den Ausgaben der Gebietskörperschaften, die aus den Haushaltsrechnungen ermittelt werden können, auch die Investitionen der öffentlichen Unternehmen (Eigenbetriebe) eine wesentliche Rolle⁴. Im regionalen Vergleich liegen aktuelle Erhebungen für Eigenbetriebe nicht vor. Aus den Untersuchungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung zu den Umweltschutzinvestitionen 1978 bis 1983⁵ lassen sich jedoch für 1986 für sämtliche öffentliche Haushalte Schätzungen auf der Ebene von Bundesländern durchführen.

Danach ergeben sich auch für die öffentlichen Umweltschutzinvestitionen regionale Unterschiede zwischen den

Bundesländern (Tabelle 2). Sie sind allerdings nicht so ausgeprägt wie im produzierenden Gewerbe. Überdurchschnittlich auf Umweltschutzzwecke ausgerichtet sind die Investitionen der Gebietskörperschaften im Saarland, in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg. Dagegen entspricht die Relation in Nordrhein-Westfalen nur dem Bundesdurchschnitt; bezogen auf den Bevölkerungsanteil ergibt sich sogar ein unterproportionaler Anteil an Umweltschutzinvestitionen.

Besondere Belastung durch länderspezifische Wirtschaftsstrukturen

Die regionale Verteilung gewerblicher und öffentlicher Umweltschutzinvestitionen macht deutlich, daß ein Zusammenhang zwischen dem Umfang der Umweltschutzaufwendungen und den spezifischen sektoralen Wirtschaftsstrukturen besteht. Es verwundert daher nicht, daß in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, wo Wirtschaftszweige mit hohen Emissionswerten, wie Energie, Bergbau, Chemie sowie Eisen- und Stahlerzeugung⁶ ein großes Gewicht haben, auch der Anteil der Umweltschutzinvestitionen hoch ist.

⁴ M. Reidenbach: Umweltschutzausgaben des öffentlichen Bereichs — Darstellung, Erfassung und Finanzierung 1971-1981 —, Berichte des Umweltbundesamtes 2/85, Berlin 1985, S. 43 ff.

⁵ S. Bonkowski und H. Legler: Umweltschutz und Wirtschaftsstruktur in Niedersachsen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover 1986, S. 60 ff.

⁶ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Schwerpunktthema Strukturwandel und Umweltschutz, Essen 1987, S. 72 ff.

Tabelle 2

Umweltschutzinvestitionen der Gebietskörperschaften¹⁾ nach Bundesländern 1986

Bundesländer	Umweltschutzinvestitionen		Gesamtinvestitionen	Wohnbevölkerung	Anteil der Umweltschutzinvestitionen an den Gesamtinvestitionen
	Mill	Anteile der Bundesländer in vH			
Schleswig-Holstein	258	3,0	3,3	4,3	21,3
Hamburg	304	3,5	2,9	2,6	28,2
Niedersachsen	773	8,9	9,7	11,8	21,8
Bremen	68	0,8	0,9	1,1	21,6
Nordrhein-Westfalen	1909	22,0	22,1	27,3	23,6
Hessen	871	10,0	8,5	9,1	28,0
Rheinland-Pfalz	523	6,0	5,3	5,9	26,8
Baden-Württemberg	1709	19,7	17,6	15,3	26,5
Bayern	1896	21,9	22,2	18,0	23,3
Saarland	112	1,3	0,9	1,7	32,7
Berlin (West)	253	2,9	6,5	3,1	10,6
Insgesamt	8675	100,0	100,0	100,0	23,7

¹⁾ Einschließlich Eigenbetriebe, soweit Angaben gemacht wurden.

Quellen: S. Bonkowski und H. Legler: Umweltschutz und Wirtschaftsstruktur in Niedersachsen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover 1986, S. 60 ff. Statistisches Bundesamt, Schätzungen des DIW.

Dies wird auch deutlich, wenn man für Nordrhein-Westfalen die Ausgaben für gewerbliche Umweltschutzinvestitionen um den Einfluß unterschiedlicher sektoraler Wirtschaftsstrukturen bereinigt. Die sich dann ergebenden Anteile der Investition für Umweltschutzzwecke sind kaum höher als im übrigen Bundesgebiet⁷. Die hohen Umweltschutzaufwendungen sind daher die Folge höherer Umweltbelastungen aufgrund der spezifischen Industriestruktur.

Bei den öffentlichen Umweltschutzinvestitionen haben die besonderen Umweltbelastungen in Teilregionen Nordrhein-Westfalens zu keinen vom Bundesdurchschnitt abweichenden Investitionsstrukturen geführt. Die Ursachen hierfür liegen sicherlich einmal in den hohen Standards Nordrhein-Westfalens bei den traditionellen Umweltbereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung⁸. Zum anderen kommt hier die ungünstige Finanzsituation in vielen großstädtischen Gemeinden Nordrhein-Westfalens zum Ausdruck, die zu einer insgesamt verhaltenen Investitionstätigkeit geführt hat.

Regionale Verteilung der Produktion von Umweltschutzgütern

Die Nettoposition der Regionen hinsichtlich ökonomischer Folgewirkungen von Umweltschutzmaßnahmen kann nur eingeschätzt werden, wenn auch Informationen über die räumliche Verteilung der Produktion von Umweltschutzgütern berücksichtigt werden⁹. Dazu gibt es eine Reihe von Untersuchungen auf der Grundlage von Befragungen¹⁰, die aber kaum zuverlässige Schlüsse über die regionale Verteilung der Umweltschutzgüterindustrie erlauben.

Bessere Informationen liefern regional differenzierte Aufbereitungen der Produktionsstatistik für das verarbeitende Gewerbe, die das Statistische Bundesamt durchgeführt hat. Dabei wurden zunächst diejenigen Güter erfaßt, die dazu dienen, Emissionen zu verringern bzw. zu vermeiden¹¹. Da es für diese Güter häufig viele Einsatzmöglichkeiten gibt (z.B. bei Pumpen und Meßgeräten), wurde ihr Produktionswert nur dann dem Umweltbereich zugeordnet, wenn gleichzeitig das betreffende Unternehmen am Umweltschutzmarkt aktiv ist. Diese Aktivität wurde unter Zuhilfenahme von Messeverzeichnissen und einschlägigen Fachveröffentlichungen bestimmt.

Danach produzierte das verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik 1986 Umweltschutzgüter im Wert von

⁷ W. Benkert und M. Gornig: Umweltschutz, Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 360.

⁸ Umweltbundesamt (Hrsg.): Daten zur Umwelt. Berlin 1988/89, S. 303, 448 ff.

⁹ Daneben bestehen auch direkte positive Beschäftigungseffekte z.B. bedingt durch die Umweltschutzverwaltung, vgl. R.-U. Sprenger: Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik, R.-U. Sprenger: Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik eine nachfrageorientierte Untersuchung. Berichte des Umweltbundesamtes Nr. 4, Berlin 1989, Seite 204 ff.

¹⁰ R.-U. Sprenger und G. Knödig: Umweltschutztechnik ein wachstumsstarker Markt. Sonderband des Umwelt-Magazins. Würzburg 1985; A. Ullmann und K. Zimmermann: Umweltpolitik und Umweltschutzindustrie in der BRD. Berichte des Umweltbundesamtes, Nr. 1, Berlin 1981, insbesondere Seite 198 ff..

¹¹ Die Abgrenzung geht damit einerseits weit über den engen Begriff der Umweltschutzinvestitionen hinaus. Andererseits sind Leistungen des Baugewerbes und der Dienstleistungsbereiche für Umweltschutzinvestitionen nicht enthalten.

Tabelle 3

Produktion von Umweltschutzgütern im verarbeitenden Gewerbe nach Bundesländern 1986

Bundesländer	Umweltschutzgüterproduktion		Bruttoproduktionswert	Anteil der Umweltschutzgüterproduktion am Bruttoproduktionswert
	Mill	Anteile der Bundesländer in vH		in vH
Schleswig-Holstein	791	3,4	3,5	0,47
Hamburg	653	2,8	5,5	0,25
Niedersachsen	1470	6,3	10,0	0,31
Bremen	297	1,3	1,5	0,41
Nordrhein-Westfalen	5285	22,7	27,3	0,40
Hessen	2810	12,1	9,8	0,60
Rheinland-Pfalz	1581	6,8	5,0	0,67
Baden-Württemberg	5192	22,3	15,4	0,71
Bayern	3850	16,5	17,1	0,47
Saarland	782	3,4	1,5	1,08
Berlin (West)	553	2,4	3,3	0,35
Bund insgesamt	23264	100,0	100,0	0,49

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

über 23 Mrd. DM (Tabelle 3)¹². An der Gesamtproduktion gemessen ist der Anteil der Umweltschutzgüter mit bundesdurchschnittlich 0,5 vH des Bruttoproduktionswertes allerdings immer noch sehr gering.

Nimmt man eine regionale Differenzierung nach Betriebsstätten vor, so dominieren die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Eine stärkere Ausrichtung auf Umweltschutzgüter gemessen am Anteil dieser Güter an der Gesamtproduktion ist im Saarland, aber auch in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen zu beobachten. In Nordrhein-Westfalen dagegen liegt der Anteil von Umweltschutzgütern an der Gesamtproduktion unter dem Bundesdurchschnitt. Obwohl in diesem Land fast 1/3 aller Umweltschutzinvestitionen getätigt werden, ist es nur mit gut 1/5 an der Umweltschutzgüterproduktion in der Bundesrepublik beteiligt.

Auch bei der Produktion von Umweltschutzgütern ist der Einfluß der regionalen Wirtschaftsstrukturen nicht zu übersehen (Tabelle 4). Zu etwa 90 vH entfällt die Produktion von Umweltschutzgütern, die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes herstellen, auf die Wirtschaftszweige Maschinenbau, Elektrotechnik, Gießereien, Stahlbau, Feinmechanik und Kunststoffverarbeitung, die wiederum sehr unterschiedlich in den Bundesländern vertreten sind. So hat in Nordrhein-Westfalen der Wirtschaftszweig Elektrotechnik, der etwa 20 vH der Umweltschutzgüter in der Bundesrepublik erstellt, bei weitem nicht die Bedeutung wie im gesamten Bundesgebiet.

Die hohe Konzentration von Umweltschutzinvestitionen in Nordrhein-Westfalen hat auch innerhalb der einzelnen

Wirtschaftszweige des verarbeitenden Gewerbes nicht zu einer stärkeren Ausrichtung auf die Produktion von Umweltschutzgütern geführt. Im Maschinenbau, der etwa die Hälfte dieser Umweltschutzgüter produziert, ist, wie in fast allen anderen Wirtschaftszweigen, die Bedeutung des Umweltbereichs an der Gesamtproduktion sogar deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt.

Bei einer Einschätzung der regionalen Produktionsanteile ist allerdings ebenfalls zu beachten, daß Umweltschutzgüter nicht nur vom verarbeitenden Gewerbe hergestellt werden. Auch andere Wirtschaftsbereiche sind direkt beteiligt. Bei gewerblichen Umweltschutzinvestitionen beträgt der Beitrag des Baugewerbes etwa 20 vH und der der sonstigen Dienstleistungen über 5 vH. Bei öffentlichen Umweltschutzinvestitionen entfallen sogar etwa 80 vH auf Bauleistungen¹³.

¹² Hierbei ist neben der weiteren Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes über reine Investitionsgüter hinaus auch zu berücksichtigen, daß durch den Bezug auf die Produktion (die zum Absatz bestimmt ist) Doppelzählungen von Vorleistungen für die Investitionsgüter nicht ausgeschlossen werden können (R.-U. Sprenger: Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik. a.a.O., S. 69). Darüber hinaus ist der Markt für Umweltschutzgüter stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. So entfallen etwa 40 vH der Produktion von Umweltschutzgütern in der Bundesrepublik auf den Export (M. Schreyer und R.-U. Sprenger: Umwelttechnik: Marktchancen durch den ökologischen Umbau unserer Industriegesellschaft. In: ifo-Schnelldienst 10/89, S. 8).

¹³ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Analyse der strukturellen Entwicklung der Deutschen Wirtschaft. a.a.O S. 155 ff.

Tabelle 4

Produktion von Umweltschutzgütern im verarbeitenden Gewerbe im Bundesgebiet und in Nordrhein-Westfalen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen¹⁾ 1986

Ausgewählte Wirtschaftszweige	Bundesgebiet			Nordrhein-Westfalen		
	Umweltschutzgüterproduktion	Bruttoproduktionswert	Anteil der Umweltschutzgüterproduktion am Bruttoproduktionswert	Umweltschutzgüterproduktion	Bruttoproduktionswert	Anteil der Umweltschutzgüterproduktion am Bruttoproduktionswert
	Anteile in vH		in vH	Anteile in vH		in vH
Verarbeitendes Gewerbe darunter	100,0	33,4	1,5	100,0	32,7	1,2
Kunststoffwaren	4,1	0,9	2,4	5,3	1,0	2,2
Steine, Erden	3,9	0,8	2,5	4,0	0,7	2,4
Gießereien	6,2	0,3	10,1	6,3	0,4	6,3
Stahl-, Leichtmetallbau	4,0	0,5	3,7	5,4	0,8	2,6
Maschinenbau	49,7	3,6	6,7	57,5	3,8	6,1
Elektrotechnik	21,0	3,5	2,9	8,6	2,4	1,5
Feinmechanik, Optik	3,9	0,5	3,7	2,8	0,3	4,4
Gesamtwirtschaft	100,0	100,0	0,5	100,0	100,0	0,4

¹⁾ Wirtschaftszweige mit einem Anteil an der Produktion von Umweltschutzgütern von mehr als 2 vH.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen des DIW.

Detaillierte Analysen zur regionalen Verteilung der Produktion von Umweltschutzleistungen außerhalb des verarbeitenden Gewerbes liegen nicht vor. Es ist indes anzunehmen, daß — aufgrund des geringeren Spezialisierungsgrades insbesondere bei den Bauleistungen — hier eine stärkere Bindung an die regionale Nachfrage nach Umweltschutzleistungen besteht¹⁴. Insoweit führen insbesondere Umweltschutzaufwendungen der Gebietskörperschaften auch in der betreffenden Region zu einer Produktionssteigerung.

Bei den vom verarbeitenden Gewerbe hergestellten Umweltschutzgütern ist dagegen ein räumlicher Zusam-

menhang zwischen dem Ausmaß der Umweltschutzaufwendungen und der Höhe der Produktionsleistung nicht festzustellen. Von verstärkten Umweltschutzmaßnahmen im gewerblichen Bereich profitieren in sehr viel größerem Umfang auch andere Regionen, so daß nicht ohne weiteres erkennbar ist, wie sich negative oder positive Produktions- und Beschäftigungseffekte auf die Regionen verteilen.

¹⁴ R. Kahnert, K. Kunzmann und B. Lossin: Entwicklungsbedingungen und regionale Verteilung der Umweltwirtschaft in Rheinland-Pfalz. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 1986, S. 247 ff.; P. Klemmer: Umweltschutz und Bautätigkeit. In: ifo-Schnelldienst Heft 20, 1987, S. 22 ff.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Wohnungsbau 1989 und 1990 Förderung nicht ausreichend. Bearbeitet von Bernd Bartholmai. —
Regionale Aspekte des Marktes für Umweltschutzgüter. Bearbeitet von Martin Gornig.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten