

Arbeitsmarkt: Die Talsohle ist noch nicht durchschritten	47
Sozialer Wohnungsbau in Berlin im Spannungsfeld von großer Nachfrage und notwendigen Reformen	55

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 4/94

Berlin

3. Ex
Bibliothek

27. Januar 1994

61. Jahrgang

Arbeitsmarkt: Die Talsohle ist noch nicht durchschritten

Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im dritten Quartal 1993

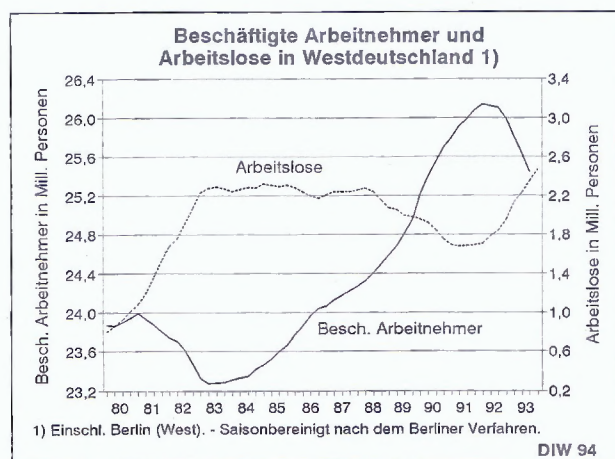
Die anhaltende Rezession in Westdeutschland und der nur mühsam voranschreitende Umstrukturierungsprozess in Ostdeutschland haben im Berichtsquartal die Lage auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft. Aussicht auf eine durchgreifende Besserung gibt es derzeit weder für die alten noch für die neuen Bundesländer.

In *Westdeutschland* setzte sich der Beschäftigungsabbau fort. Die Zahl der abhängig Beschäftigten (Inländerkonzept) nahm im dritten Quartal 1993 gegenüber dem Vorjahreswert um 2,5 vH auf 25,5 Millionen ab. Die zeitweilige Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Sommer 1993 machte sich auf dem Arbeitsmarkt nicht positiv bemerkbar. Dies war auch nicht zu erwarten. Unternehmen, die gerade begonnen haben, durch Entlassungen Personalkosten zu senken, reagieren nicht sofort mit Neueinstellungen, wenn sich die Auftragseingänge nach einem starken Einbruch wieder beleben. Bei weiterhin ungünstigen Absatzerwartungen wegen sinkender realer Nettoeinkommen der privaten Haushalte ist in diesem Jahr mit weiteren Entlassungen zu rechnen.

Die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen nahm im Verlauf des vergangenen Jahres um knapp 490 000 Personen auf fast 2,5 Millionen zu. Dies entspricht einem Anteil von 8 vH der Erwerbspersonen. Die Zahl der Kurzarbeiter ging nach ihrem Spitzenwert im März (saisonbereinigt: 947 000) wieder um mehr als ein Drittel auf 0,6 Mill. im Dezember zurück, das waren knapp 100 000 weniger als Ende 1992. Im Jahresdurchschnitt überschritt sie mit 767 000 dennoch erheblich ihren Vorjahreswert (283 000). Die Arbeitsnach-

frage — gemessen an den gemeldeten offenen Stellen — hat sich erheblich abgeschwächt: Im Jahresdurchschnitt kamen auf eine offene Stelle ungefähr 9 Arbeitslose. 1992 waren es noch keine 6 gewesen. Im gesamten Jahr 1993 unterschritt die Zahl der offenen Stellen den Vorjahreswert um ungefähr 25 vH. Im saisonbereinigten Verlauf nahm sie allerdings zuletzt wieder zu.

In *Ostdeutschland* hat sich die Beschäftigungslage trotz der Rezession in den alten Bundesländern kaum weiter verschlechtert. Die Zahl der abhängig Beschäftigten (Inlandskonzept) war zwar im Berichtszeitraum mit 5,66 Millionen noch um ungefähr 240 000 bzw. 4 vH niedriger als im Vorjahr. Nach den dramatischen Einbrüchen in den vor-



**Beschäftigte und Einkommen der Arbeitnehmer¹⁾ in Westdeutschland²⁾
im 3. Quartal 1993**

Wirtschaftsbereich	Absolute Zahlen									Veränderung gegen- über Vorjahr in vH		
	Männer				Frauen				Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
	Gesamt	Arbeiter	Ang. u. Beamte	Auszu- bildende	Gesamt	Arbeiter	Ang. u. Beamte	Auszu- bildende				
Beschäftigte Arbeitnehmer (in 1000 Personen)												
Land- und Forstwirtschaft	153	110	27	16	83	55	20	8	236	-3,2	0,0	-2,1
Bergbau	137	98	28	11	7	2	5	0	144	-6,8	0,0	-6,5
Energiewirtschaft	236	132	92	12	44	10	31	3	280	0,9	0,0	0,7
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	5 380	3 443	1 593	344	2 336	1 333	906	97	7 716	-8,0	-6,9	-7,6
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	1 042	676	315	51	277	101	164	12	1 319	-7,5	-5,5	-7,0
Investitionsgüter	2 974	1 815	953	206	980	533	419	28	3 954	-8,9	-8,3	-8,7
Verbrauchsgüter	932	651	229	52	735	519	189	27	1 667	-7,3	-7,2	-7,2
Nahrungs- und Genußmittel	432	301	96	35	344	180	134	30	776	-4,2	-3,4	-3,8
Baugewerbe	1 581	1 229	218	134	195	22	160	13	1 776	-1,8	2,6	-1,3
Produzierendes Gewerbe	7 334	4 902	1 931	501	2 582	1 367	1 102	113	9 916	-6,4	-6,1	-6,3
Handel	1 558	496	987	75	2 239	331	1 818	90	3 797	-2,0	-1,0	-1,4
Verkehr ⁴⁾	1 049	517	486	46	419	115	286	18	1 468	-1,9	-0,5	-1,5
Handel und Verkehr	2 607	1 013	1 473	121	2 658	446	2 104	108	5 265	-2,0	-0,9	-1,4
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	2 394	357	1 997	40	1 916	260	1 587	69	4 310	-0,5	1,6	0,5
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	474	16	419	39	538	34	467	37	1 012	0,9	1,1	1,0
Gastgewerbe	245	136	87	22	398	227	141	30	643	0,0	0,0	0,0
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	250	207	34	9	824	694	85	45	1 074	1,2	1,7	1,6
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	1 111	246	792	73	1 920	326	1 334	260	3 031	0,6	1,9	1,4
Dienstleistungen, gesamt	4 474	962	3 329	183	5 596	1 541	3 614	441	10 070	0,1	1,6	0,9
Insgesamt	14 568	6 987	6 760	821	10 919	3 409	6 840	670	25 487	-3,7	-1,0	-2,5
Bruttolöhne und -gehälter (in Mill. DM) ⁸⁾												
Land- und Forstwirtschaft	1 487	1 007	439	41	678	408	250	20	2 165	-0,6	2,3	0,3
Bergbau	2 031	1 346	633	52	1 05	22	83	0	2 136	-8,8	-5,4	-8,7
Energiewirtschaft	3 449	1 779	1 628	42	534	98	426	10	3 983	3,1	2,5	3,0
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	79 332	44 548	33 812	972	24 440	11 385	12 787	268	103 772	-5,9	-4,1	-5,5
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	16 310	9 005	7 156	149	3 335	926	2 375	34	19 645	-5,4	-3,0	-5,0
Investitionsgüter	46 268	24 956	20 735	577	11 693	5 153	6 462	78	57 961	-7,1	-5,9	-6,9
Verbrauchsgüter	11 740	7 311	4 274	155	6 537	4 084	2 374	79	18 277	-3,9	-3,5	-3,7
Nahrungs- und Genußmittel	5 014	3 276	1 647	91	2 875	1 222	1 576	77	7 889	-0,1	1,0	0,3
Baugewerbe	19 655	15 171	4 083	401	2 005	203	1 764	38	21 660	1,8	6,0	2,1
Produzierendes Gewerbe	104 467	62 844	40 156	1 467	27 084	11 708	15 060	316	131 551	-4,3	-3,3	-4,1
Handel	20 886	5 222	15 483	181	20 771	2 698	17 857	216	41 657	-0,1	1,2	0,6
Verkehr ⁴⁾	13 439	5 885	7 427	127	4 588	884	3 655	49	18 027	-1,1	0,5	-0,7
Handel und Verkehr	34 325	11 107	22 910	308	25 359	3 582	21 512	265	59 684	-0,5	1,1	0,2
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	32 705	4 044	28 541	120	22 063	1 962	19 897	204	54 768	-1,1	1,1	-0,2
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	8 110	197	7 780	133	6 918	326	6 467	125	15 028	2,7	3,4	3,0
Gastgewerbe	2 502	1 265	1 184	53	2 668	1 444	1 155	69	5 170	2,1	2,5	2,3
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	2 257	1 758	482	17	5 278	4 401	792	85	7 535	3,5	4,4	4,1
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	14 294	2 553	11 548	193	14 715	2 241	11 803	671	29 009	2,7	4,4	3,6
Dienstleistungen, gesamt	59 868	9 817	49 535	516	51 642	10 374	40 114	1 154	111 510	0,6	2,7	1,6
Insgesamt	200 147	84 775	113 040	2 332	104 763	26 072	76 936	1 755	304 910	-2,2	0,7	-1,2
Monatliches Durchschnittseinkommen (in DM) ⁸⁾												
Land- und Forstwirtschaft	3 240	3 052	5 420	854	2 723	2 473	4 167	833	3 058	2,6	2,3	2,4
Bergbau	4 942	4 578	7 536	1 576	5 000	3 667	5 533	.	4 944	-2,2	-5,4	-2,3
Energiewirtschaft	4 871	4 492	5 899	1 167	4 045	3 267	4 581	1 111	4 742	2,2	2,5	2,3
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	4 915	4 313	7 075	942	3 487	2 847	4 705	921	4 483	2,2	3,1	2,4
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	5 218	4 440	7 572	974	4 013	3 056	4 827	944	4 965	2,2	2,6	2,2
Investitionsgüter	5 186	4 583	7 253	934	3 977	3 223	5 141	929	4 886	1,9	2,7	2,0
Verbrauchsgüter	4 199	3 743	6 221	994	2 965	2 623	4 187	975	3 655	3,7	4,0	3,8
Nahrungs- und Genußmittel	3 869	3 628	5 719	867	2 786	2 263	3 920	856	3 389	4,3	4,5	4,3
Baugewerbe	4 144	4 115	6 243	998	3 427	3 076	3 675	974	4 065	3,6	3,3	3,5
Produzierendes Gewerbe	4 748	4 273	6 932	976	3 497	2 855	4 555	932	4 422	2,2	3,0	2,4
Handel	4 469	3 509	5 229	804	3 092	2 717	3 274	800	3 657	2,0	2,2	2,0
Verkehr ⁴⁾	4 270	3 794	5 094	920	3 650	2 562	4 260	907	4 093	0,8	1,0	0,8
Handel und Verkehr	4 389	3 655	5 184	848	3 180	2 677	3 408	818	3 779	1,5	2,0	1,6
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	4 554	3 776	4 764	1 000	3 838	2 515	4 179	986	4 236	-0,7	-0,6	-0,7
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	5 703	4 104	6 189	1 137	4 286	3 196	4 616	1 126	4 950	1,8	2,3	2,0
Gastgewerbe	3 404	3 100	4 536	803	2 235	2 120	2 730	767	2 680	2,1	2,5	2,3
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	3 009	2 831	4 725	630	2 135	2 114	3 106	630	2 339	2,3	2,6	2,5
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	4 289	3 459	4 860	881	2 555	2 291	2 949	860	3 190	2,1	2,4	2,1
Dienstleistungen, gesamt	4 460	3 402	4 960	940	3 076	2 244	3 700	872	3 691	0,5	1,1	0,7
Insgesamt	4 580	4 044	5 574	947	3 198	2 549	3 749	873	3 988	1,5	1,7	1,3

¹⁾ Inländerkonzept; einschl. Heimarbeiter. — ²⁾ Einschl. Berlin (West). — ³⁾ Einschl. produzierendes Handwerk u. sonst. Kleingewerbe. — ⁴⁾ Einschl. Bundesbahn und Bundespost (Postbank, Postdienst, Telekom). — ⁵⁾ Einschl. Soldaten. — ⁶⁾ U.a. fotografisches Gewerbe, Wäschereien, Friseur, Gebäudereinigung. — ⁷⁾ Insbesondere freie Berufe, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte. — ⁸⁾ Einschl. tariflicher und außertariflicher Sonderzahlungen (13. Monateinkommen, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Gratifikationen u.a.).

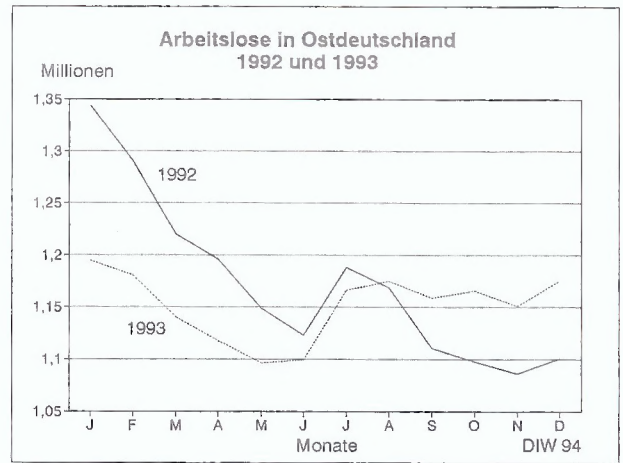
Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

angegangenen zwei Jahren kann dies aber als eine Stabilisierung des Arbeitsmarktes — wenn auch auf niedrigem Niveau — bezeichnet werden. Die Zahl der vollbeschäftigten Arbeitnehmer¹ verringerte sich im dritten Quartal gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum sogar „nur“ um 95 000. Weit mehr als die Hälfte des Beschäftigtenabbaus betraf also Kurzarbeiter. Ihre Zahl hat sich bis zum Ende des dritten Quartals auf 143 000 verringert. Zugleich nahm ihr durchschnittlicher Arbeitsausfall von über 50 vH auf ungefähr 46 vH ab.

Die Arbeitslosenquote betrug in Ostdeutschland im Dezember 15,4 vH, das waren etwa 75 000 Personen oder ein Prozentpunkt mehr als im Vorjahr. Die Arbeitslosenzahl sank jedoch im Jahresdurchschnitt von 1,17 Millionen 1992 auf 1,15 Millionen im vergangenen Jahr. Dies liegt an der hohen Arbeitslosenzahl im Januar 1992 einerseits und ihrem stark schwankenden Verlauf andererseits. In beiden Jahren waren nach den halbjährlichen Kündigungsterminen (Ende Dezember und Ende Juni) die Arbeitslosenzahlen im Januar bzw. im Juli nach oben geschneilt. Im Verlauf der ersten Jahreshälfte wurden die Nettozugänge im jeweiligen Januar teilweise (1992) oder ganz (1993) abgebaut. Die Nettozugänge im jeweiligen Juli konnten hingegen in der zweiten Jahreshälfte nur 1992, nicht jedoch 1993 wieder wettgemacht werden, so daß sich im Dezember 1993 die im Vorjahresvergleich höhere Quote trotz des gesunkenen Jahresdurchschnitts ergibt. Die Abnahme der Beschäftigtenzahl im dritten Quartal ist allerdings bedeutend höher als der Anstieg der Arbeitslosenzahlen im gleichen Zeitraum (147 000), was auf einen Rückgang des Arbeitsangebots und eine Zunahme der stillen Reserve² schließen läßt. Jeder gemeldeten offenen Stelle standen im Jahresdurchschnitt 32 Arbeitslose gegenüber, vier weniger als 1992.

Im vergangenen Jahr wurden von der Bundesanstalt für Arbeit 38 Milliarden DM für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik³ ausgegeben. Der Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt ist zwar stark gesunken, von 41,7 vH 1992 auf 34,7 vH 1993. Zuweilen wird dies als Indiz für eine restriktive Handhabung dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente genommen. Dies allein ist aber nicht stichhaltig. Die Gesamtausgaben nehmen in einer Rezession bei steigenden Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahlen automatisch zu. In Westdeutschland machten die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1993 knapp 29 vH der (westdeutschen) Gesamtausgaben der Bundesanstalt aus. Das sind immerhin noch 8 Prozentpunkte mehr als 1982, einem Rezessionsjahr mit hoher Arbeitslosigkeit. Für Ostdeutschland liegt der Anteil bei über 40 vH.

Bei der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland handelt es sich im wesentlichen nicht um ein strukturelles Arbeitsangebotsproblem, also z.B. mangelnde Qualifizierung oder Mobilität der Arbeitskräfte⁴. Der Produktionsfaktor Humankapital steht in ausreichender Quantität und Qualität zur Verfügung. Statt dessen fehlt es trotz der hohen



Investitionen noch in vielen Bereichen an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen. Bis genügend Arbeitsplätze neu geschaffen sind und die bereits vorhandenen eine dem Lohnniveau entsprechende Produktivität aufweisen, hat die aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine Überbrückungsfunktion zur Erhaltung des Humankapitals. Die Ausgaben, die die Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern für aktive Arbeitsmarktpolitik pro Jahr tätigt — bezogen auf alle abhängigen Erwerbspersonen dort⁵ — sind seit 1991 rasant gestiegen.

Zur aktiven Arbeitsmarktpolitik werden hier Maßnahmen im Rahmen der Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung sowie Eingliederungsbeihilfen gezählt. Mit Leistungen nach dem Vorruhestands- bzw. Altersteilzeitgesetz und Altersübergangsgeld werden Personen mit dem Ziel geför-

¹ Vollbeschäftigte bedeutet hier beschäftigte Arbeitnehmer ohne Kurzarbeiter.

² Dabei handelt es sich um diejenigen aus dem Erwerbspersonenpotential, die sich wegen geringer Erfolgsaussichten auf (Wieder-) Beschäftigung vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

³ Darunter versteht man Maßnahmen, die das Ziel haben, Arbeitslose oder potentiell von Arbeitsplatzabbau bedrohte Beschäftigte (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder dort zu halten. Einschließlich der Kurzarbeitergelder erhöht sich die Summe auf 42 Milliarden.

⁴ Vgl. Arbeitsmarkt: Keine Entspannung in Sicht. Bearb.: Wolfgang Scheremet. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40/93.

⁵ Als Meßgröße für den Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Zahl der geförderten Personen oder die der Ausgaben je abhängiger Erwerbsperson besser geeignet als der globale Ausgabenanteil. Nur Arbeitslose oder nur abhängig Beschäftigte als Basis einer entsprechenden Verhältniszahl zu wählen, hätte den Nachteil, daß konjunkturelle Schwankungen den Aussagegehalt beeinträchtigen. Dagegen sind die abhängigen Erwerbspersonen, also Beschäftigte und Arbeitslose zusammen, als die Versichertengemeinschaft der Bundesanstalt für Arbeit die potentiellen und tatsächlichen Leistungsberechtigten. Diese Zahl reagiert nur verzögert und abgeschwächt — nämlich im Ausmaß der Veränderung der stillen Reserve — auf konjunkturelle Schwankungen.

Beschäftigte Arbeitnehmer¹⁾ in Westdeutschland²⁾

	1990	1991				1992				1993		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Absolute Zahlen in Tausend												
Land- u. Forstwirtschaft	234	209	243	247	241	214	242	241	231	202	234	236
Bergbau	170	168	166	164	162	159	157	154	152	148	146	144
Energiewirtschaft	271	272	274	274	276	276	278	278	280	280	280	280
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	8 481	8 505	8 518	8 563	8 526	8 449	8 384	8 355	8 214	7 988	7 831	7 716
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	1 444	1 441	1 444	1 451	1 442	1 424	1 421	1 419	1 400	1 355	1 337	1 319
Investitionsgüter	4 431	4 440	4 437	4 450	4 430	4 394	4 357	4 332	4 256	4 128	4 032	3 954
Verbrauchsgüter	1 820	1 832	1 843	1 847	1 841	1 828	1 813	1 797	1 764	1 726	1 693	1 667
Nahrungs- u. Genußmittel	786	792	794	815	813	803	793	807	794	779	769	776
Baugewerbe	1 727	1 670	1 725	1 772	1 771	1 714	1 763	1 800	1 792	1 719	1 748	1 776
Produzierendes Gewerbe	10 649	10 615	10 683	10 773	10 735	10 598	10 582	10 587	10 438	10 135	10 005	9 916
Handel	3 741	3 782	3 775	3 786	3 876	3 880	3 855	3 851	3 906	3 864	3 832	3 797
Verkehr ⁴⁾	1 483	1 466	1 481	1 489	1 493	1 471	1 484	1 490	1 490	1 467	1 474	1 468
Handel und Verkehr	5 224	5 248	5 256	5 275	5 369	5 351	5 339	5 341	5 396	5 331	5 306	5 265
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	4 244	4 246	4 254	4 260	4 275	4 276	4 284	4 290	4 301	4 302	4 305	4 310
Geld-, Bank- u. Vers.-gewerbe	975	980	983	985	987	997	1 000	1 002	1 003	1 009	1 010	1 012
Gastgewerbe	630	596	627	640	631	599	630	643	634	602	632	643
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	1 002	971	997	1 000	1 039	1 021	1 038	1 057	1 080	1 057	1 065	1 074
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	2 845	2 810	2 840	2 843	2 938	2 946	2 953	2 988	3 042	3 032	3 025	3 031
Dienstleistungen, gesamt	9 696	9 603	9 701	9 728	9 870	9 839	9 905	9 980	10 060	10 002	10 037	10 070
Insgesamt	25 803	25 675	25 883	26 023	26 215	26 002	26 068	26 149	26 125	25 670	25 582	25 487
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH												
Land- u. Forstwirtschaft	1,7	0,5	1,3	2,1	3,0	2,4	-0,4	-2,4	-4,1	-5,6	-3,3	-2,1
Bergbau	-5,6	-5,1	-4,6	-5,2	-4,7	-5,4	-5,4	-6,1	-6,2	-6,9	-7,0	-6,5
Energiewirtschaft	2,7	2,6	2,6	1,9	1,8	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	0,7	0,7
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	3,1	3,0	2,5	1,5	0,5	-0,7	-1,6	-2,4	-3,7	-5,5	-6,6	-7,6
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	0,8	1,4	1,0	0,4	-0,1	-1,2	-1,6	-2,2	-2,9	-4,8	-5,9	-7,0
Investitionsgüter	3,0	2,6	1,8	0,7	-0,0	-1,0	-1,8	-2,7	-3,9	-6,1	-7,5	-8,7
Verbrauchsgüter	3,1	2,9	2,8	2,3	1,2	-0,2	-1,6	-2,7	-4,2	-5,6	-6,6	-7,2
Nahrungs- u. Genußmittel	7,8	8,8	8,8	6,5	3,4	1,4	-0,1	-1,0	-2,3	-3,0	-3,0	-3,8
Baugewerbe	3,5	3,3	2,7	2,7	2,5	2,6	2,2	1,6	1,2	0,3	-0,9	-1,3
Produzierendes Gewerbe	3,0	2,9	2,4	1,6	0,8	-0,2	-0,9	-1,7	-2,8	-4,4	-5,5	-6,3
Handel	5,8	6,1	4,9	4,4	3,6	2,6	2,1	1,7	0,8	-0,4	-0,6	-1,4
Verkehr ⁴⁾	1,6	1,3	1,2	0,9	0,7	0,3	0,2	0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-1,5
Handel und Verkehr	4,6	4,8	3,9	3,4	2,8	2,0	1,6	1,3	0,5	-0,4	-0,6	-1,4
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	1,3	0,9	0,7	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
Geld-, Bank- u. Vers.-gewerbe	3,0	2,4	1,9	1,7	1,2	1,7	1,7	1,7	1,6	1,2	1,0	1,0
Gastgewerbe	1,1	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,0
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	3,1	0,1	0,1	1,6	3,7	5,1	4,1	5,7	3,9	3,5	2,6	1,6
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	3,0	0,0	-0,1	1,3	3,3	4,8	4,0	5,1	3,5	2,9	2,4	1,4
Dienstleistungen, gesamt	2,1	0,7	0,5	1,0	1,8	2,5	2,1	2,6	1,9	1,7	1,3	0,9
Insgesamt	3,0	2,4	2,0	1,7	1,6	1,3	0,7	0,5	-0,3	-1,3	-1,9	-2,5

1) Inländerkonzept; einschl. Heimarbeiter. — 2) Einschl. Berlin (West). — 3) Einschl. produzierendes Handwerk u. sonst. Kleingewerbe. — 4) Einschl. Bundesbahn und Bundespost (Postbank, Postdienst, Telekom). — 5) Einschl. Soldaten. — 6) U.a. fotografisches Gewerbe, Wäschereien, Friseure, Gebäudereinigung. — 7) Insbesondere freie Berufe, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

dert, den Arbeitsmarkt auf Dauer zu verlassen. Daher gehören diese Ausgaben nicht zu dem Teil der Arbeitsmarktpolitik, den man als „aktiv“ bezeichnet. Mit dem Instrument der Kurzarbeit verhält es sich dagegen anders. In Westdeutschland ist dies ein wesentlicher Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik, weil hier Humankapital für konjunkturell angeschlagene Unternehmen betriebsnah erhalten bleibt, um bei einer Besserung der konjunkturellen Lage erneut eingesetzt zu werden.

In Ostdeutschland hingegen ist Kurzarbeit vorwiegend als sozialpolitische Abfederung eines langfristig unvermeidlichen Stellenabbaus gedacht. Insofern sollte sie dort nicht der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet werden. Um das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ost- und Westdeutschland vergleichen zu können, werden für beide Gebiete Kurzarbeitergelder nicht mit eingerechnet. Für Westdeutschland ergibt sich entsprechend dieser Definition für 1993 eine Summe von 610 DM je abhängiger Erwerbperson, für Ostdeutschland sind es 2 923 DM. Im Jahr 1991 waren es dort erst 1 037 DM. Obwohl also die Ausgaben je Versicherten in den neuen Bundesländern um ein Mehrfaches über denen in Westdeutschland liegen, kann man von ihnen allein keine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation erwarten, solange die Arbeitskräftenachfrage sehr schwach ist. Investitionen in die Erhaltung von Humankapital zahlen sich erst dann voll aus, wenn dieses aufgrund der güterwirtschaftlichen Situation auch nachgefragt wird.

Sektorale Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland

Im verarbeitenden Gewerbe hat sich der Beschäftigungsabbau im Jahresverlauf saisonbereinigt leicht beschleunigt. Der Stellenrückgang wurde, wie schon in den ersten beiden Quartalen, auch im dritten besonders von der Entwicklung im Investitionsgüter produzierenden

Gewerbe geprägt. Dort sank die Belegschaftszahl im Berichtsquartal saisonbereinigt um über 100 000 oder 2,5 vH. Die Zahl der Beschäftigten lag mit 3,95 Mill. um knapp 380 000 oder 8,7 vH unter dem Stand im Vorjahr. Das ist der stärkste Arbeitsplatzrückgang in diesem Wirtschaftsbereich seit dem Zweiten Weltkrieg. In der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre waren insgesamt weniger Arbeitnehmer entlassen worden als 1993 binnen Jahresfrist. Allein im Straßenfahrzeugbau fiel die Zahl der Beschäftigten im dritten Quartal saisonbereinigt um 20 000 und im Maschinenbau sogar um 27 000. In der Elektrotechnik sank die Belegschaftszahl auf den Stand von 1985.

Das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe hatte ebenfalls einen — gemessen an der Gesamtwirtschaft — überdurchschnittlichen Stellenabbau zu verzeichnen. Die chemische Industrie — mit einem Beschäftigtenanteil am Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe von über 40 vH die größte Branche — reduzierte ihre Belegschaft im dritten Quartal saisonbereinigt um 7 000. Im Vorjahresvergleich nahm die Zahl der Beschäftigten um 5,2 vH ab. Auch für diese Industrie ist das der größte bisher beobachtete Arbeitsplatzverlust. Der moderate Lohnabschluß in der Tarifrunde für 1994 ist als Reaktion auf diese Entwicklung zu sehen. Auch im Baugewerbe setzte sich die seit Anfang des Jahres zu beobachtende rückläufige Tendenz fort. Im produzierenden Gewerbe insgesamt sank der Beschäftigtenstand im Berichtszeitraum saisonbereinigt um 180 000 oder 1,8 vH.

Die Bedeutung der einzelnen Sektoren für die Gesamtbeschäftigung hat sich in den letzten zehn Jahren verändert. Die konjunkturellen Einflüsse überzeichnen die Grundtendenz zwar, da die wirtschaftliche Entwicklung in der Industrie regelmäßig von stärkeren Ausschlägen geprägt ist als diejenige im Dienstleistungsbereich. Doch zeigt ein Vergleich zweier Jahre, in denen die Beschäftigungsrückgänge hoch waren, die Strukturveränderung ohne gravierende konjunkturelle Verzerrungen: 1993 ent-

Saisonbereinigte Entwicklung der Beschäftigtenzahl¹⁾ in Westdeutschland²⁾
in 1000

	1990	1991				1992				1993		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Land- u. Forstwirtschaft	231	232	234	236	238	237	233	230	227	225	225	225
Produzierendes Gewerbe	10 616	10 679	10 711	10 713	10 698	10 671	10 610	10 524	10 396	10 214	10 033	9 852
dar.: Verarb. Gewerbe	8 468	8 521	8 542	8 533	8 510	8 475	8 407	8 321	8 194	8 021	7 854	7 682
Baugewerbe	1 707	1 718	1 728	1 741	1 750	1 760	1 768	1 770	1 771	1 765	1 752	1 746
Handel und Verkehr	5 190	5 242	5 272	5 302	5 329	5 348	5 356	5 366	5 355	5 332	5 320	5 290
Dienstleistungen	9 657	9 645	9 694	9 738	9 817	9 878	9 917	9 984	10 005	10 037	10 050	10 071
Beschäftigte, insgesamt	25 693	25 798	25 911	25 989	26 081	26 134	26 117	26 104	25 984	25 808	25 628	25 439

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV 4). — ²⁾ Einschl. Berlin (West).

Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

**Beschäftigte Arbeitnehmer¹⁾, Bruttolohn- und -gehaltssumme und Durchschnittseinkommen in Ostdeutschland²⁾
im 3. Quartal 1993**

Wirtschaftsbereich	Beschäftigte Arbeitnehmer			Vollbeschäftigte Arbeitnehmer ³⁾		
	Beschäftigte Arbeitnehmer 1000 Pers. vH gegen- über Vorj.	Bruttolohn- und -gehaltssumme Mill. DM vH gegen- über Vorj.	Monatl. Durch- schnittseink. in DM vH gegen- über Vorj.	Vollbesch. Arbeitnehmer 1000 Pers. vH gegen- über Vorj.	Bruttolohn- und -gehaltssumme Mill. DM vH gegen- über Vorj.	Monatl. Durch- schnittseink. in DM vH gegen- über Vorj.
Land- u. Forstwirtschaft	176 -34,8	915 -25,6	1 733 14,1	168 -31,1	890 -23,1	1 766 11,6
Bergbau	54 -28,0	531 -19,7	3 278 11,6	46 -20,7	491 -15,8	3 558 6,2
Energiewirtschaft	76 -14,6	691 -6,0	3 031 10,1	74 -14,9	682 -6,2	3 072 10,3
Verarbeitendes Gewerbe	1 229 -6,1	8 931 5,6	2 422 12,5	1 119 1,0	8 453 9,1	2 518 8,1
dav.: Grundst.- u. Prod.-güter	235 -3,7	1 826 11,6	2 590 15,9	211 3,4	1 717 15,9	2 712 12,1
Investitionsgüter	579 -8,5	4 190 -1,4	2 412 7,8	515 -0,8	3 915 1,7	2 534 2,5
Verbrauchsgüter	269 -5,3	1 854 12,4	2 297 18,6	250 2,0	1 773 16,6	2 364 14,3
Nahrungs- u. Genußmittel	146 -1,4	1 061 14,8	2 422 16,4	143 2,1	1 048 17,0	2 443 14,5
Baugewerbe	646 8,2	6 069 16,9	3 132 8,1	639 10,2	6 028 18,1	3 144 7,2
Produzierendes Gewerbe	2 005 -3,1	16 222 7,8	2 697 11,3	1 878 2,5	15 654 10,5	2 778 7,9
Handel	570 -1,7	4 506 8,9	2 635 10,8	563 -0,2	4 478 9,7	2 651 9,9
Verkehr	481 -2,6	3 744 11,7	2 595 14,7	478 -1,6	3 732 12,2	2 603 14,1
Handel und Verkehr	1 051 -2,1	8 250 10,1	2 617 12,5	1 041 -0,9	8 210 10,8	2 629 11,8
Öffentlicher Dienst	1 380 -6,8	15 605 3,0	3 769 10,5	1 380 -6,8	15 605 3,0	3 769 10,5
Priv. Dienstleistungen ⁴⁾	1 047 4,5	7 008 21,4	2 231 16,2	1 045 4,8	7 001 21,5	2 233 16,0
Dienstleistungen	2 427 -2,3	22 613 8,1	3 106 10,6	2 425 -2,1	22 606 8,1	3 107 10,5
Insgesamt	5 659 -4,0	48 000 7,4	2 827 11,9	5 512 -1,7	47 360 8,5	2 864 10,4

¹⁾ Inlandskonzept; Einschl. Lehrlinge. — ²⁾ Einschl. Berlin (Ost). — ³⁾ Vollbeschäftigte bedeutet hier: Beschäftigte Arbeitnehmer ohne Kurzarbeiter. — ⁴⁾ Einschl. private Organisationen ohne Erwerbszweck.
Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

fielen auf das verarbeitende Gewerbe etwa 30 vH der Beschäftigten; 1982 waren es noch 35 vH. Bei den sonstigen Dienstleistungen verschob sich der Anteil innerhalb dieses Zeitraums von 9 vH auf 12 vH. Der Dienstleistungsbereich zusammengenommen erhöhte seinen Beschäftigtenanteil von 35 vH auf knapp 40 vH. Ob sich aufgrund dieser Strukturverschiebung auch die Reaktion des Arbeitsmarktes auf konjunkturelle Schwankungen verzögert, bleibt abzuwarten. Zumindest zeigt sich, daß die im Dienstleistungsbereich Beschäftigten die Rezession weniger stark zu spüren bekommen. Dies hat auch zur Folge, daß der Beschäftigungsabbau die Arbeitnehmergruppe der Frauen vergleichsweise weniger trifft, da sie im Dienstleistungsbereich überproportional vertreten sind. So sinken die Beschäftigtenzahlen bei den Frauen nicht so schnell wie die ihrer männlichen Kollegen. Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt zwar über der durchschnittlichen Quote, sie hat sich jedoch nicht mit der gleichen Rate verändert.

Einkommensentwicklung in Westdeutschland

Die monatlichen Durchschnittseinkommen erhöhten sich im Berichtsquartal gegenüber dem Vorjahr lediglich um 1,3 vH. Die Abschwächung der Einkommenssteige-

rung hat mehrere Gründe. Einmal reagierte die Tarifpolitik im vergangenen Jahr mit Tariflohnsteigerungen von durchschnittlich 3,5 vH deutlich auf die konjunkturelle Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt. Zum anderen hat die im Vergleich zum Vorjahr starke Zunahme der Kurzarbeiterzahl den Anstieg der Durchschnittseinkommen gedämpft. Im wesentlichen ist der geringe Einkommenszuwachs aber auf einen Basiseffekt — insbesondere im öffentlichen Dienst — zurückzuführen. Die Durchschnittseinkommen gingen dort um 0,7 vH zurück. Im dritten Quartal 1992 waren sie aufgrund von Verzögerungen beim Tarifabschluß sowie infolge von Zahlungsverzögerungen überdurchschnittlich stark gestiegen (+8,8 vH).

Am stärksten nahmen im Berichtszeitraum die durchschnittlichen Monateinkommen in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie zu (+4,3 vH), gefolgt vom Verbrauchsgüter- (+3,8 vH) und Baugewerbe (+3,5 vH). Die Arbeitseinkommen im verarbeitenden Gewerbe insgesamt stiegen gegenüber 1992 um 2,4 vH. Im Bergbau sanken die monatlichen Durchschnittseinkommen um 2,3 vH; allerdings spielen hier überdurchschnittliche Einkommenssteigerungen im Vorjahr (+11,7 vH) eine erhebliche Rolle. Bei stark sinkenden Belegschaftszahlen ging die Summe der gezahlten Löhne und Gehälter im Berichts-

zeitraum zurück; sie unterschritt den Wert des Vorjahres um 1,2 vH.

Die langfristige Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, die in den einzelnen Bereichen insgesamt gezahlt werden, entspricht tendenziell der der Beschäftigung. Die Position der Sektoren beim Vergleich der Durchschnittseinkommen ist dagegen weniger von Beschäftigungsveränderungen abhängig. Die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Entwicklung der Beschäftigung (1982: 35 vH, 1993: 40 vH) schlägt sich zwar in einem größeren Anteil an der Bruttolohn- und -gehaltssumme nieder (1982: 33 vH, 1993: 36 vH), die Durchschnittseinkommen der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich sind im Vergleich zu denen in der Gesamtwirtschaft dagegen von 96 vH auf 93 vH gesunken. Beim öffentlichen Dienst wird die Arbeitsplatzsicherheit offensichtlich mit Einkommenseinbußen bezahlt. Die relative Einkommensposition ging von 113 vH 1982 auf 109 vH 1993 zurück. Im verarbeitenden Gewerbe verhielt es sich genau umgekehrt: Bei insgesamt zurückgehendem Beschäftigten- und Bruttolohn- und -gehaltssummenanteil verbesserte sich die Einkommensposition von 1982 bis 1993 von 108 vH auf 113 vH.

Im dritten Quartal 1993 haben der Beschäftigtenabbau und der sehr verhaltene Anstieg der Durchschnittseinkommen die Lohnstückkostenentwicklung stark gedämpft. Lagen die Löhne je Produkteinheit im verarbeitenden Gewerbe im ersten Quartal noch um 10,3 vH über ihrem Vorjahreswert, sank die Zuwachsrate im zweiten Quartal auf 4,2 vH und im dritten auf 1,4 vH. Der Hauptgrund für den außerordentlichen Anstieg im ersten Quartal des vergangenen Jahres war das Zusammentreffen von noch hohen Jahreszuwachsrate der Arbeitseinkommen und einem dramatischen Produktionseinbruch im Verlauf des zweiten Halbjahres 1992. Gesamtwirtschaftlich entwickelten sich die Lohnstückkosten 1993 ähnlich wie im verarbeitenden Gewerbe: Nach einer Zunahme von 6,5 vH im ersten Quartal gegenüber dem Vorjahr schwächte sich die Rate auf 0,6 vH im Berichtszeitraum ab. Bei weiter rückläufigen Beschäftigtenzahlen dürften die Lohnstückkosten

bis zum Jahresende 1993 kaum noch zugenommen haben. Sobald die Produktion anspringt, ist mit einem Rückgang der Lohnstückkosten zu rechnen, weil der Auslastungsgrad steigt, ohne daß zunächst mehr Personal eingestellt wird. In Verbindung mit den für 1994 zu erwartenden moderaten Tarifabschlüssen werden sich die Lohnstückkosten in diesem Jahr kaum erhöhen (+0,9 vH).

Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in Ostdeutschland

Die Beschäftigung entwickelt sich in Ostdeutschland weiterhin uneinheitlich. Der Arbeitsplatzabbau in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bergbau und in der Energiewirtschaft — Branchen mit einem Anteil von inzwischen zusammen nur noch 5,4 vH an der Gesamtbeschäftigung — schreitet rapide voran. Der Beschäftigtenrückgang im verarbeitenden Gewerbe um 6,1 vH im Berichtszeitraum gegenüber dem Vorjahr — hier insbesondere in der Investitions- (−8,5 vH) und Verbrauchsgüterindustrie (−5,3 vH) — läßt sich hauptsächlich auf die Umwandlung von Kurzarbeit in Arbeitslosigkeit zurückführen. Die Zahl der Vollbeschäftigten wird in Bereichen, die wie das Investitionsgüter produzierende Gewerbe im internationalen Wettbewerb stehen, weiterhin abgebaut. In den anderen drei Bereichen des verarbeitenden Gewerbes ist dagegen eine leichte Expansion der Beschäftigtenzahlen zu beobachten. Auch das Baugewerbe legte erneut 8,2 vH zu und beschäftigte mit 646 000 Personen gut 11 vH aller Arbeitnehmer. Im Dienstleistungsbereich setzt sich die gegenläufige Entwicklung zwischen öffentlichem Dienst (−6,8 vH gegenüber Vorjahreswert) und privaten Dienstleistungen (+4,5 vH) wie in den vorangegangenen Quartalen fort.

Die Bruttolohn- und -gehaltssumme stieg im dritten Quartal gegenüber 1992 um 7,4 vH auf 48 Milliarden DM, was einem durchschnittlichen Einkommen von 2 827 DM pro Monat entspricht. Das ist ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um 11,9 vH. Das monatliche Durchschnittseinkommen eines ostdeutschen Beschäftigten lag im Berichtszeitraum bei knapp 71 vH des Westniveaus, nach

Beschäftigung, Bruttolöhne und -gehälter sowie Durchschnittseinkommen in Westdeutschland¹⁾
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH

	1991	1992	1993 ²⁾	1991		1992				1993			
				III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV ²⁾
Beschäftigung	1,9	0,5	−2,1	1,7	1,6	1,3	0,7	0,5	−0,3	−1,3	−1,9	−2,5	−2,8
Bruttolöhne und -gehälter	8,0	6,1	0,5	8,6	8,0	7,7	4,3	7,5	5,1	2,6	1,5	−1,2	−1
Durchschnittseinkommen	6,0	5,5	2,5	6,7	6,4	6,3	3,6	6,9	5,5	3,9	3,5	1,3	2

¹⁾ Einschl. Berlin (West). — ²⁾ Schätzung; Bruttolohn- und -gehaltssumme und Durchschnittseinkommen gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

64 vH vor einem Jahr. Wie in Westdeutschland ist in Ostdeutschland die Entwicklung der Durchschnittseinkommen durch einen Basiseffekt verzerrt. Durch Abfindungen stiegen die Einkommen im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe im dritten Quartal 1992 besonders stark. 1993 wirkte sich dies in einer unterdurchschnittlichen Zuwachsrate aus. Die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten sind im dritten Quartal mit $-0,5$ vH gegenüber 1992 wie schon im Vorquartal ($+ 0,2$ vH) praktisch konstant geblieben. Die jahresdurchschnittliche Rate dürfte weit unter der des ersten Quartals ($+ 10,9$ vH) liegen.

Ausblick

Die negative Entwicklung auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt hat sich auch im vierten Quartal fortgesetzt. Nach Schätzungen des DIW ist die Zahl der Beschäftigten im letzten Jahresviertel saisonbereinigt um weitere 190 000 gesunken. Die Bruttolohn- und -gehaltsumme dürfte sich im vierten Quartal 1993 gegenüber dem Vorjahresquartal noch einmal verringert haben, auch wenn die monatlichen Durchschnittseinkommen um voraussichtlich 2,0 vH gestiegen sind. Der Stellenabbau im verarbeitenden Gewerbe einschließlich Bergbau und Energiewirtschaft hielt bis zum Jahresende unvermindert an.

Aufgrund der Arbeitsmarktlage ist in Westdeutschland 1994 mit Lohnabschlüssen deutlich unterhalb der Inflationsrate zu rechnen. Bei einer geschätzten Zuwachsrate des durchschnittlichen Einkommens aus unselbständiger Arbeit von 1,6 vH und angesichts der Erhöhung der Beitragssätze zur Rentenversicherung sowie einer Inflationsrate von 3 vH ergibt sich eine deutliche Realeinkommenseinbuße.

In Ostdeutschland dürfte sich die Beschäftigtenzahl bis zum Jahresende 1993 nur leicht verringert haben, die der Kurzarbeiter nahm auf 125 000 ab. Die Beschäftigung wird auch in diesem Jahr nur wenig zurückgehen, obwohl die ABM-Stellen angesichts des Haushaltsdefizits der Bundesanstalt für Arbeit bzw. des Bundes weiter abgebaut werden dürften. Es ist von einer Zunahme des durchschnittlichen Arbeitseinkommens von 8 vH auszugehen, was bei einer im Vergleich zu den alten Bundesländern etwas höheren Inflationsrate von 4 vH immer noch eine Realeinkommenssteigerung von ungefähr 4 vH bedeutet. Die Angleichung der Lohnniveaus kommt somit voran.

Die Aussichten für den Arbeitsmarkt bleiben auch 1994 schlecht: Die Zahl der Arbeitslosen wird in Westdeutschland auf rund 2,7 Millionen steigen. Bei einer geschätzten Erwerbstätigenzahl von 28 Millionen entspricht das einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 8,8 vH. In

den neuen Bundesländern wird die Quote weiter über 15 vH liegen. In Deutschland insgesamt ist mit 3,9 Millionen Arbeitslosen bzw. mit einer Arbeitslosenquote von 10 vH zu rechnen.

In der aktuellen Diskussion taucht angesichts dieser Entwicklung der Arbeitslosigkeit immer wieder die Forderung nach Null- oder gar Minusrunden in den anstehenden Lohnverhandlungen auf. Das DIW hat dazu kürzlich Stellung bezogen⁶. Offenbar wird aber nicht verstanden, was mit dem Hinweis auf die Nachfragerisiken einer solchen Strategie gemeint ist. Bei Nullrunden würden die Realeinkommen der Beschäftigten voraussichtlich noch stärker fallen, als das bei den zu erwartenden Abschlüssen von etwa 2 vH der Fall ist. Die Preise würden — wegen des großen Gewichts administrativer Preiserhöhungen und der Mieten — bei einer Nullrunde vermutlich nicht sehr viel weniger steigen als bei den wahrscheinlichen Abschlüssen. Bei unveränderter Nachfrage wären dann die Gewinne höher. Daß die Nachfrage bei Nullrunden aber unverändert bleibt, ist sehr unwahrscheinlich. Es setzt nämlich voraus, daß die Unternehmen im Vertrauen auf steigende Gewinne selbst soviel zusätzliche Investitionsnachfrage entfalten wie Nachfrage beim privaten Verbrauch ausfällt.

Das ist nicht zu erwarten, weil sich die Unternehmen im zeitlichen Ablauf zunächst einer rückläufigen Nachfrage und damit weiter sinkender Kapazitätsauslastung gegenübersehen. Das wird sie in der Regel nicht veranlassen, die Investitionen aufzustocken.

Man kann freilich dieser Komplikation dadurch elegant entgehen, daß man „annimmt“, der Staat, die Geldpolitik oder das Ausland sorgen für eine unveränderte Nachfrage. In einem solchen Fall wäre das Nachfrageproblem definitionsgemäß gebannt. Diese Annahme trifft derzeit wohl nicht zu: Der Staat spart und verschärft sogar die Nachfrageschwäche; die Geldpolitik läßt nicht erkennen, daß sie durch forcierte Zinssenkung gewillt wäre, Nachfragerisiken einzudämmen. Bleibt das Ausland. Hier wird der Nachfrageausfall durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht rasch auszugleichen sein. Außerdem muß damit gerechnet werden, daß dann insbesondere im europäischen Ausland der Druck auf die Lohnpolitik entsprechend größer wird, noch niedriger abzuschließen.

Letztlich muß man auch zur Kenntnis nehmen, daß Null- oder Minusrunden bei den Nominallöhnen in Deutschland und in wichtigen Ländern Europas — anders als moderate Abschlüsse in der Vergangenheit — dem Ziel der Preisstabilität nicht mehr dienlich sind, sondern die große Gefahr deflatorischer Entwicklungen mit sich bringen.

⁶ Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/94.

Sozialer Wohnungsbau in Berlin im Spannungsfeld von großer Nachfrage und notwendigen Reformen

Berlin hat seit 1989 einen starken Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen. Ursächlich hierfür waren bei einem weiterhin negativen Saldo aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung die hohen Zuzüge. Diese werden sich — wenn auch abgeschwächt — bis zum Jahr 2000 fortsetzen. Die Einwohnerzahl der Stadt dürfte dann auf 3,7 Mill. gewachsen sein. Um der steigenden Wohnungsnachfrage gerecht zu werden, wäre im Zeitraum 1994 bis 2000 eine Aufstockung des Bestands um mehr als 100 000 Wohnungen erforderlich — unter Berücksichtigung von Abgängen bedeutet dies eine Bautätigkeit von 16 000 Wohnungen pro Jahr. Schon 1991 war im Wohnungsbauprogramm des Berliner Senats eine ähnliche Zielgröße — 80 000 Wohnungen bis zum Jahr 1996 — festgelegt worden.

Der Schwerpunkt der Wohnungsbautätigkeit in Berlin liegt von jeher beim öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau. Der freifinanzierte Mietwohnungsbau und der Wohnungsbau in Form selbstgenutzten Eigentums erreichten wegen hoher Bau- und Grundstückskosten nur geringen Umfang. Obwohl die Insel-lage Westberlins aufgehoben ist, bestehen diese Hemmnisse fort. Die intensive Förderung des Wohnungsbaus wächst sich zu einer immer größeren Belastung für den Landeshaushalt aus. Angesichts des unab- weisbaren Wohnungsbedarfs ist ein effizienterer Einsatz der Förderungsmittel notwendig. Ansatzpunkte für eine Reform des Förderkonzepts sind vom DIW in einer Untersuchung für den Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen benannt worden¹. Ergebnisse dieses Gutachtens werden im vorliegenden Bericht dargestellt.

Für die Beurteilung der künftigen Wohnungsnachfrage und damit der Aufgaben der Wohnungsbauförderung in Berlin war es erforderlich, ein Bild der Bevölkerungsentwicklung und, daraus abgeleitet, der Entwicklung der privaten Haushalte nach der sozialen Struktur sowie nach Größenklassen zu zeichnen. Diese Projektion wurde ergänzt um eine Schätzung der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektive der Stadt. Darüber hinaus wurde versucht, die Entwicklung der Einkommensstruktur der privaten Haushalte in Berlin bis zum Jahr 2000 überschlägig zu prognostizieren.

Seit 1989 hat sich im gesamten Bundesgebiet die Zuwanderung erheblich verstärkt; der Zugang betrug rund 0,5 Mill. Personen pro Jahr. Das DIW rechnet mit einem weiteren (wanderungsbedingten) Zuwachs der Bevölkerung in Deutschland um 3 bis 4 Mill. im Zeitraum 1993 bis 2000².

Die Wohnungspolitik steht damit vor einer bedeutenden Aufgabe, während in den 80er Jahren eher eine Angebotssteuerung im Hinblick auf die Nachfrageentfaltung aufgrund wachsender Kaufkraft erforderlich war. In den 90er Jahren treffen beide Komponenten zusammen:

- steigender Bedarf, weil die Wohnungsbautätigkeit mit dem Zuwachs der Bevölkerung kaum Schritt halten kann;
- steigende Wohnraumnachfrage einkommensstärkerer Bevölkerungsschichten, unterstützt durch eine Vermögenskonzentration aus Erbschaften.

Diese sich überlagernden Komponenten der Nachfrage werden auch in Berlin wirksam mit der Konsequenz, daß gut situierte Haushalte ihre Wohnraumversorgung noch verbessern, wenig leistungsfähige hingegen die Verknappung schärfer spüren.

Perspektiven der Wohnungsnachfrage in Berlin

Entwicklung der Bevölkerung und der Privathaushalte

Berlin hatte Ende 1992 3,48 Mill. Einwohner, 2,18 Mill. in den westlichen und 1,3 Mill. in den östlichen Bezirken (Tabelle 1). Damit war die Einwohnerzahl in Westberlin um mehr als 100 000 höher als am Jahresanfang 1989. Ostberlin hatte demgegenüber im gleichen Zeitraum lediglich einen leichten Bevölkerungsgewinn zu verzeichnen. Die Entwicklung ist im wesentlichen zurückzuführen auf:

- die verstärkten Zuzüge aus dem Ausland (von 1989 bis 1992 sind per Saldo rund 2,8 Mill. Personen nach Deutschland eingewandert), von denen insbesondere die westlichen Bezirke der Stadt betroffen waren,
- die Abwanderungen aus den neuen Bundesländern nach Berlin und — insbesondere 1989 und auch noch 1990 — von Ostberlin nach Westberlin,
- den drastischen Geburtenrückgang in Ostberlin (die Geburtenziffern haben sich mehr als halbiert).

Bei den Außenwanderungen Deutschlands standen die Zuzüge der Aussiedler und der Asylbewerber im Vordergrund. In Berlin sind im Zeitraum 1989 bis 1992 rund 20 000 Aussiedler aufgenommen worden. Ende 1992 lebten rund 18 000 Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften der Stadt Berlin.

¹ Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (Hrsg.), Sozialer Wohnungsbau in Berlin — Perspektiven der Nachfrageentwicklung und Ansatzpunkte für eine Reform, Schriftenreihe BBU, Nr. 2, 1993, Berlin.

² Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040. Bearb.: Erika Schulz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29/93, S. 393 ff.

Es ist damit zu rechnen, daß der Einwanderungsdruck auf Deutschland weiterhin hoch bleiben wird. Berlin als Region mit hoher Agglomeration wird von diesen Zuwanderungen überproportional betroffen sein. Einmal wird der Familiennachzug bei den bereits hier lebenden Ausländern anhalten, zum anderen weist Berlin als exponierter Wirtschaftsraum für zuziehende Ausländer (auch für Asylbewerber) eine besondere Attraktivität auf. Die Erfahrungen zeigen, daß die den ländlichen Regionen zugewiesenen Asylbewerber zum Teil wieder in größere Städte oder Verdichtungsgebiete gezogen sind.

Hinzu kommt, daß Berlin im Vergleich zu vielen Regionen in den neuen Bundesländern eine günstigere Entwicklungsperspektive aufweist. Obwohl sich auch in Berlin die Arbeitsmarktlage verschlechtert hat, bietet die Stadt aufgrund des breiten Arbeitsplatzspektrums mehr Beschäftigungschancen als etliche Regionen in den angrenzenden Ländern. Deshalb ist damit zu rechnen, daß die Zuzüge sowohl aus den westlichen als auch aus den östlichen Bundesländern in die Stadt zunehmen werden. Insgesamt könnten im Zeitraum 1993 bis 2000 per Saldo rund 100 000 Personen aus dem übrigen Bundesgebiet nach Berlin ziehen. Zusammen mit den Außenwanderungen³ wird Berlin nach dieser Vorausschätzung einen Einwohnerzuwachs von rund 260 000 Personen zu verzeichnen haben, dies entspricht im Durchschnitt einem jährlichen Wanderungssaldo von etwa 32 000 Personen.

Die drastische Veränderung des Geburtenverhaltens in Ostberlin ist zum einen auf eine Anpassung an das Verhalten in westdeutschen Ballungsgebieten und zum anderen auf die Unsicherheit über die künftige persönliche und

familiäre Lage zurückzuführen. Auch wenn — wie hier unterstellt — sich das Geburtenverhalten deutscher Frauen langsam angleichen wird, werden die Geburtenziffern in Ostberlin in den nächsten Jahren noch deutlich unter denjenigen in den westlichen Bezirken Berlins liegen. Insgesamt wird der Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in Berlin negativ sein.

Der negative Trend der natürlichen Bevölkerungsentwicklung wird jedoch durch die hohen Zuwanderungen in die Stadt weitaus kompensiert. Als Ergebnis der Bevölkerungsvorausschätzung ist festzuhalten, daß die Einwohnerzahl bis zum Jahresende 2000 um reichlich 0,2 Mill. auf 3,7 Mill. gewachsen sein wird; gegenüber dem Stand von 1992 ist dies ein Zuwachs von gut 6 vH. Die Bevölkerungsentwicklung in Berlin ist expansiver als im Durchschnitt des Bundesgebietes (gut 4 vH).

In Deutschland und überdurchschnittlich in Berlin wird sich der Anteil der Ausländer erhöhen. Ohne Berücksichtigung von Einbürgerungen werden rund 0,6 Mill. Ausländer in der Stadt leben, ihr Anteil wird auf knapp 16 vH gestiegen sein. Rechnet man mit etwa 6 000 Einbürgerungen jährlich, ist der Ausländeranteil im Jahr 2000 mit gut 14 vH zu beziffern.

Die Erhöhung der Einwohnerzahl wird sich in einer Zunahme der Haushaltszahl niederschlagen. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 1991 belief sich die Zahl der Haushalte in Westberlin auf 1,16 Mill., in Ostberlin auf rund

³ Saldo von Zu- und Fortzügen über die Grenzen Deutschlands von Ausländern und Deutschen (hierbei fallen die Zuzüge von Ausländern ins Gewicht).

Tabelle 1

Entwicklung der Zahl der Einwohner und Haushalte¹⁾ in Berlin bis zum Jahr 2000

	1992	2000	Veränderung 1992/2000	
			absolut	in vH
Bevölkerung in 1000	3 480	3 694	214	6,1
davon:				
0 bis unter 20 Jahre	718	783	64	9,0
20 bis unter 60 Jahre	2 139	2 149	9	0,4
60 Jahre und älter	622	762	140	22,5
Deutsche	3 100	3 108	8	0,2
Ausländer	377	586	208	55,2
Ausländeranteil in vH ²⁾	10,8	15,9	.	5,1
Haushalte in 1000 ³⁾	1 755	1 898	143	8,1
Einpersonenhaushalte	787	814	27	3,4
Mehrpersonenhaushalte	968	1 084	116	12,0
davon:				
Haushalte mit 2 Personen	522	628	106	20,3
Haushalte mit 3 Personen	238	250	12	5,0
Haushalte mit 4 Personen	162	154	-8	-4,9
Haushalte mit 5 u.m. Personen	46	52	6	13,0

1) Abweichungen durch Rundungen. — 2) Veränderung in Prozentpunkten. — 3) Für die Haushalte: Ergebnisse des Mikrozensus 1991; Veränderung zum Jahr 1991.

Quellen: Ergebnisse des Mikrozensus 1991; Vorausschätzungen des DIW.

590 000. Für das Jahr 2000 ist die Gesamtzahl für Berlin mit knapp 1,9 Mill. berechnet worden. Überschlägig kann daraus ein zusätzlicher Bedarf von — maximal — 143 000 Wohnungen abgeleitet werden.

Voraussichtliche Entwicklung
der Einkommen

Die künftige Wohnungsnachfrage hat nicht nur eine Mengenkomponente, sondern ist auch abhängig von der Entwicklung und Struktur der Einkommen. Zur Darstellung der derzeitigen Einkommensstruktur der privaten Haushalte in West- und Ostberlin wurden Ergebnisse der Mikrozensus-Erhebungen für 1991 und 1992 herangezogen, die um nichterfaßte Einkommensbeträge ergänzt worden sind⁴. Für Ostberlin ist die Beurteilung dadurch erschwert, daß sich Einkommensniveau und Erwerbstätigkeit sehr rasch verändern.

Auch unter Berücksichtigung der Berlinzulage erreichte das durchschnittlich verfügbare Einkommen der westberliner Privathaushalte das der westdeutschen Haushalte nicht ganz. Allgemein blieben die in Westberlin erzielten Einkommen der einzelnen sozialen Schichten hinter dem der westdeutschen Vergleichsgruppen zurück. Allerdings ist dabei als struktureller Effekt die unterschiedliche Größe der Haushalte in Westdeutschland und in Berlin in Rechnung zu stellen. Alleinlebende Personen machten 1991 in Westdeutschland rund ein Drittel, im Westteil Berlins dagegen fast die Hälfte aller Privathaushalte aus⁵. Das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen in Westberlin liegt nicht unerheblich über dem in Westdeutschland (Tabelle 2).

Aus den Einkommenschichtungen der Haushalte von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen ist eine Schätzung der Berechtigten für den öffentlich geförderten Wohnungsbau im 1. und 2. Förderungsweg abgeleitet worden:

Für Westberlin ergab sich, daß im 1. Förderungsweg etwas mehr als 28 vH aller Haushalte den Anspruch auf eine Sozialwohnung hätten⁶. Für den 2. Förderungsweg sind in den derzeitigen Richtlinien die Einkommensgrenzen sehr weit abgesteckt. Eine Berechnung ergab, daß demzufolge in Westberlin nur etwa 10 vH der Haushalte von dem Anspruch auf eine mit öffentlichen Mitteln direkt geförderte Wohnung ausgeschlossen wären, in Ostberlin dürfte es nur sehr wenige Spitzenverdiener geben, die zu den nicht Berechtigten zählen.

Was die künftige Entwicklung der Wohnkaufkraft anbelangt, so sind sehr unterschiedliche Tendenzen zu gewichten:

- Das wirtschaftliche Wachstum bis zum Jahr 2000 wird in Berlin nicht so stark sein, daß — unter Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts — mit einer deutlichen Expansion des Angebots an Arbeitsplätzen gerechnet werden kann. Die Zahl der Beschäftigten wird nur um knapp 0,5 vH pro Jahr steigen und damit hinter dem Zuwachs der Bevölkerung zurückbleiben.
- Deshalb wird das von den Erwerbstätigen insgesamt erzielte Einkommen für mehr wirtschaftlich abhängige Personen verwendet werden müssen — sei es, daß die Zahl der Nichterwerbstätigen-Haushalte zunimmt oder

⁴ Vgl. Veronika Spies und Mitarbeiter: Verfügbares Einkommen nach Haushaltsgruppen. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 7/1992, S. 418 ff.

⁵ Im Mittel lebten in Westdeutschland in 100 Haushalten (ohne die Haushalte von Landwirten) 223 Personen, in Westberlin 186 Personen und in Ostberlin 216 Personen.

⁶ In Westdeutschland ist die Quote der Berechtigten für Sozialwohnungen sehr viel geringer (etwa 20 vH). Dabei ist zu beachten, daß in Westberlin zur Zeit noch höhere Einkommensgrenzen gelten.

Tabelle 2

Verfügbares Einkommen der Privathaushalte in Berlin und in Westdeutschland im Jahre 1991

	Durchschnittseinkommen in DM je Monat					
	je Haushalt			je Haushaltsmitglied		
	Westdeutschland	West-Berlin	Ost-Berlin	Westdeutschland	West-Berlin	Ost-Berlin
Haushalte von						
Selbständigen ¹⁾	12 460	12 170	4 120	4 500	5 340	1 550
Arbeitnehmern	4 790	4 530	3 340	1 850	2 190	1 420
Nichterwerbstätigen ²⁾	3 220	3 080	1 600	1 880	2 000	920
Zusammen	4 570	4 420	2 770	2 050	2 380	1 290

¹⁾ Ohne Landwirte. — ²⁾ Arbeitslose, Rentner und sonstige Nichterwerbstätige.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin; Berechnungen des DIW.

Tabelle 3

Verfügbares Einkommen der Privathaushalte in Berlin im Jahr 2000

	Durchschnittseinkommen in DM je Monat			
	je Haushalt		je Haushaltsmitglied	
	West-Berlin	Ost-Berlin	West-Berlin	Ost-Berlin
Haushalte von				
Selbständigen	17 730	15 130	7 190	6 530
Arbeitnehmern	6 240	5 830	2 790	2 760
Nichterwerbstätigen ¹⁾	4 180	3 350	2 550	2 060
Zusammen	5 990	5 480	3 020	2 800
Nachrichtlich: Jahresdurchschnittliche Veränderung von 1991 bis 2000 (in vH)				
Haushalte von				
Selbständigen	4,3	15,6	3,4	17,3
Arbeitnehmern	3,6	6,4	2,7	7,7
Nichterwerbstätigen 1)	3,4	8,6	2,7	9,4
Zusammen	3,4	7,9	2,7	9,0
¹⁾ Arbeitslose, Rentner und sonstige Nichterwerbstätige. <i>Quelle:</i> Berechnungen des DIW.				

daß mehr wirtschaftlich abhängige Personen in den Erwerbstätigen-Haushalten leben.

- Die Einkommen der zuwandernden Bevölkerungsgruppen sind für große Teile im Durchschnitt geringer zu veranschlagen als die der ansässigen Haushalte — dies gilt sowohl für die Beschäftigten wie für die Transfereempfänger.

Im Westteil Berlins dürften die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter im Durchschnitt nominal um 3 bis 4 vH jährlich steigen. Der Preisanstieg für die Lebenshaltung wird mit etwa 3 vH veranschlagt. Real bedeutet dies einen Zuwachs in der Größenordnung von 0,5 vH jährlich. Für Ostberlin ist anzunehmen, daß sich ebenso wie die Produktivität auch die Einkommen an das Niveau im Westteil Berlins annähern. Trotz der zu erwartenden Tarifangleichung dürften bis zum Ende des Jahrzehnts nicht alle Unterschiede bei der effektiven Entlohnung beseitigt sein. Die Arbeitnehmereinkommen dürften dort real um etwa 4,5 vH gegenüber 1991 steigen. Etwas geringer dürfte in West- und Ostberlin der Anstieg der Transfereinkommen sein: Die Renten folgen mit Verzögerung dem Pfad der Erwerbseinkommen; bei Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe flacht sich der Anstieg ab.

Das durchschnittliche verfügbare Einkommen aller Haushalte in Berlin wird bis zum Jahr 2000 (nominal) um rund die Hälfte höher sein als 1991. In beiden Teilen der Stadt dürfte die Einkommensentwicklung der Haushalte jedoch unterschiedlich hoch ausfallen: Für die westlichen Stadtbezirke wurde eine jährliche (nominale) Steigerungsrate von 3,5 vH, für die östlichen Bezirke eine Rate von knapp 8 vH berechnet. Die Veränderungsraten der Pro-Kopf-Einkommen unterscheiden sich stärker: Das rechnerisch für jedes Haushaltsmitglied zur Verfügung stehende Einkommen nimmt in Westberlin im jährlichen Durchschnitt um 2,7 vH zu; real bedeutet dies einen Rückgang, weil der Anstieg der Verbraucherpreise höher zu veranschlagen ist. In Ostberlin wird das Pro-Kopf-Einkommen durchschnittlich um knapp 9 vH (real um knapp 3 vH) steigen⁷. Diese vergleichsweise kräftige Zunahme wird das Einkommensgefälle zwischen beiden Teilen Berlins deutlich reduzieren; der Einkommensrückstand der Ostberliner Bevölkerung wird jedoch bis zum Jahr 2000 noch nicht völlig verschwunden sein (Tabelle 3).

Probleme des sozialen Wohnungsbaus

Eines der Hauptprobleme des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Berlin sind die außerordentlich hohen Baukosten: Im Vergleich zu anderen Großstadregionen in Westdeutschland liegen die Gesamtkosten je m² Wohnfläche zur Zeit beim 1,5 fachen oder noch höher. Dieser Abstand ist nicht allein das Ergebnis einer zeitweiligen Überhitzung des Berliner Baumarktes. Im längerfristigen Rückblick zeigt sich, daß das Kostenniveau des Wohnungsbaus in Berlin bereits vor 10 Jahren entsprechend höher gewesen ist. Gründe für diesen regionsspezifischen Teuerungsfaktor des Bauens sind nicht ohne weiteres auszumachen. Sie sind aber wohl im Zusammenhang damit zu sehen, daß in Westberlin von jeher ein besonders hoher Förderungsaufwand betrieben worden ist — teils in Form

⁷ Die Teuerungsrate des privaten Verbrauchs ist für den Ostteil des Landes und die Ostbezirke Berlins mit etwa 6 vH gegenüber dem Basisjahr 1991 veranschlagt worden, weil in wichtigen Bereichen noch administrativ bzw. durch Subventionen niedrig gehaltene Preise vorherrschen.

von speziellen steuerlichen Vergünstigungen, teils in der Weise, daß der Wohnungsbau darüber hinaus fast ausnahmslos mit öffentlichen Mitteln unterstützt wurde.

Die Vorrangstellung des sozialen Wohnungsbaus in Westberlin war durch die Insellage der Stadt bedingt. Ein freifinanzierter Mietwohnungsbau und ein Wohnungsbau, der durch Nachfrage nach Wohneigentum getragen wird, hatten wegen der Grundstücksknappheit und der hohen Baukosten bisher nur ein sehr geringes Gewicht.

Weil in Berlin die Kostenmieten, die bei der direkten Förderung des Wohnungsbaus als Bezugsbasis dienen, wesentlich höher ausfallen als andernorts, ergibt sich — bei etwa gleichem Niveau und Anstieg der Bewilligungsmieten, die von den Mietern effektiv zu zahlen sind — über eine lange Frist ein hoher Aufwand an direkten Subventionen für jeden Baujahrgang. In kumulierter Betrachtung — bezogen auf den Bestand an Sozialwohnungen — hat der jährliche Aufwand für die Förderung in Berlin mittlerweile eine Größenordnung erreicht, die für den Landeshaushalt nur noch schwer tragbar ist.

Eine Fortsetzung der Wohnungsbauförderung mit dem Schwerpunkt im 1. Förderungsweg (traditioneller sozialer Wohnungsbau) erscheint somit für die Stadt aus finanzpolitischen Gründen als kaum noch vertretbar. In Reaktion auf diese Situation hat eine Umorientierung eingesetzt: Im Rahmen des vom Berliner Senat für die Jahre 1991 bis 1996 beschlossenen mittelfristigen Wohnungsbauprogramms rückt zunehmend der „2. Förderungsweg“ (vereinbarte Förderung) in den Vordergrund⁸, der bei höheren Mieten geringere direkte Subventionen erfordert. Kritisch anzumerken ist, daß diese Förderung — den derzeitigen Richtlinien zufolge — sehr breit gestreut wird, d.h. auch sehr gut verdienende Haushalte als Anspruchsberechtigte einbezieht.

Vor allem sollten aber auch Maßnahmen ins Auge gefaßt werden, die auf eine Kostensenkung durch geringeren Bauaufwand (z.B. durch Ausdünnung von Standards) sowie auf eine Senkung der Förderungsintensität hinauslaufen und so eine Beibehaltung des traditionellen sozialen Wohnungsbaus in angemessenem Umfang ermöglichen. Einige Schritte in dieser Richtung sind bereits gemacht oder angekündigt worden, jedoch werden sie kaum ausreichen.

Fortentwicklung der Förderungspolitik im Wohnungsneubau

Im Hinblick auf die voraussichtlich hohe Zuwanderung bis zum Jahr 2000 und das dabei zu erwartende Einkommens- und Sozialprofil der Wohnungsnachfrager ist für den öffentlich geförderten Wohnungsbau eine qualitative und funktionale Abstufung angemessen: Für viele Zuwanderer wird zunächst ein Angebot besonders preiswerten Wohnraums benötigt, wobei hier auch an Mietverträge bzw. Wohnungsangebote auf Zeit an Stelle des sonst üblichen Dauerwohnrechts zu denken ist. Nach einer

Phase der wirtschaftlichen und sozialen Integration sollten sich diese Gruppen am normalen Wohnungsmarkt orientieren.

Darüber hinaus muß erwogen werden, die Möglichkeiten zur Begrenzung von Kosten, die im II. WoBauG vorgesehen sind, besser als bisher auszuschöpfen. Neben dem § 51, in dem allgemein kostendämpfende Maßnahmen von den Ländern gefordert werden, ist dies vor allem die in § 72, Absatz 3 vorgesehene Ermächtigung, nach der die Bewilligung von öffentlichen Mitteln an Höchstbeträgen ausgerichtet werden kann und so mit dem Verzicht des Investors auf den Ansatz von Kosten oder laufenden Aufwendungen verbunden ist. Damit würde der Förderung ein „Kostendeckel“ auferlegt.

Wenn der Subventionsaufwand durch eine Rückführung auf angemessene Baustandards und durch Obergrenzen für die Förderung eingeschränkt werden kann, rückt die für erforderlich gehaltene Ausweitung des Neubaus — bei Wahrung der sozialen Komponente — in den Bereich des Realisierbaren.

Was den zahlenmäßig erforderlichen Wohnungsneubau betrifft, so deckt sich die vorliegende Einschätzung des Bedarfs — für die zwei Varianten berechnet worden sind — weitgehend mit den Plänen des Senats: Er will in der laufenden Legislaturperiode 80 000 Wohnungen bauen, d.h. 16 000 pro Jahr. In der unteren Variante wird vom DIW der erforderliche Nettozugang mit 120 000 Wohnungen im Zeitraum 1992 bis zum Jahr 2000 veranschlagt — das entspricht von 1994 an ebenfalls einer jährlichen Bautätigkeit von etwa 16 000 Wohnungen, wenn der notwendige Ersatz von Abgängen berücksichtigt wird.

In Tabelle 4 ist die prognostizierte Entwicklung von Bevölkerung und Haushalten dem Wohnungsangebot und den Varianten zur Bautätigkeit gegenübergestellt worden. Variante 1 entspricht der Annahme, daß sich Wohnungsangebot und Zahl der Privathaushalte im Zuwachs die Waage halten, der erforderliche Bruttozugang beliefe sich dann auf mehr als 19 000 Wohnungen pro Jahr. Eine Bautätigkeit in dieser Höhe wird jedoch — was Finanzierungsmöglichkeiten wie Baukapazitäten betrifft — nicht zu verwirklichen sein. In Variante 2 wird dargestellt, daß auch bei einer geringeren Bautätigkeit als in Variante 1 die Kennziffern zur Wohnungsversorgung im gesamten Stadtgebiet vergleichsweise nur unwesentlich schlechter ausfallen würden.

In Berlin wird der Teil des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes, der im engeren Sinne sozialen Belegungsbindungen unterliegt, in den nächsten Jahren schrumpfen. Für die Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen und/oder dringendem Wohnungsbe-

⁸ Als weitere Gründe für die Schwerpunktverlagerung können die besonderen steuerlichen Anreize aufgrund des sogenannten Fördergebietsgesetzes für die neuen Bundesländer angesehen werden, das auch für Westberlin gilt und bis 1996 befristet ist, sowie das „Einfrieren“ der Einkommensgrenzen für den sozialen Wohnungsbau durch das Bundesbauministerium.

Tabelle 4

**Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung in Berlin
Varianten zur Bautätigkeit bis zum Jahr 2000**

Wohnungsbestand, Wohnungsversorgung und deren Veränderung	Wohnungsbestand ¹⁾			Wohnungsversorgung			
	Wohnungen in 1000	Fläche in 1000 m ²	Fläche je Wohng.	Haushalte in 1000	Personen in 1000	Wohnungen je Haush.	Fläche je Person
Wohnungsbestand 1991	1 684	113 742	68	1 755	3 443	0,96	33,0
Westberlin	1 084	76 653	71	1 162	2 163	0,93	35,4
Ostberlin — korrigiert ²⁾	600	37 090	62	593	1 279	1,01	29,0
Wohnungsbestand 1993	1 700	115 100	68	1 775	3 486	0,96	33,0
Westberlin ³⁾	1 097	77 771	71	1 178	2 200	0,93	35,4
Ostberlin ³⁾	603	37 329	62	597	1 287	1,01	29,0
				Variante 1			
Wohnungsbestand 2000	1 827	126 400	69	1 898	3 715	0,96	34,0
Zuwachs 1992-2000	143	12 658	89	143	272	1,00	46,5
Zuwachs pro Jahr	15,8	1 406	89	15,8	30,2	.	.
Zuwachs 1994-2000	127	11 300	89	123	228	1,03	49,5
Zuwachs pro Jahr	18,1	1 614	89	17,5	32,6	.	.
				Variante 2			
Wohnungsbestand 2000	1 804	123 400	68	1 898	3 715	0,95	33,2
Zuwachs 1992-2000	120	9 658	81	143	272	0,84	35,5
Zuwachs pro Jahr	13,3	1 073	81	15,8	30,2	.	.
Zuwachs 1994-2000	104	8 300	80	123	228	0,85	36,3
Zuwachs pro Jahr	14,8	1 186	80	17,5	32,6	.	.

¹⁾ Angaben zur Jahresmitte (bzw. zum Stichtag des Mikrozensus 1991). — ²⁾ Geschätzte Zahl der bewohnten Wohnungen; der Gesamtbestand laut statistischer Fortschreibung ist überhöht. — ³⁾ Wohnungsbestand geschätzt aufgrund der absehbaren Fertigstellungen 1991 und 1992, abzüglich normaler Wohnungsabgang.

darf können daneben freiwerdende Wohnungen der landeseigenen Unternehmen herangezogen werden. Nur wenn diese Möglichkeit in stärkerem Maße als bisher genutzt wird, kann der Verlust an förmlichen Belegungsrechten teilweise ersetzt werden. Jedoch bietet dieser Weg allenfalls eine marginale Entlastung, wenn man an die wachsende Nachfrage infolge des erwarteten Bevölkerungsanstiegs durch Zuwanderung denkt. Für die Versorgung von Haushalten mit geringem Einkommen und Gruppen, die gesellschaftlich benachteiligt sind, setzte man bisher vorwiegend auf einen „Sickereffekt“ (Unterbringung in frei werdenden älteren und preiswerten Wohnungen). In der Zukunft reicht dieser Effekt aber nicht aus, weil der Bedarf enorm zunimmt. Von daher wird eine Lösung im Neubau für erforderlich gehalten, die auf eine preisliche (und, wie oben angesprochen, evtl. auch mietrechtliche) Abstufung gegenüber dem normalen Mietwohnungsbau hinausläuft.

Für das gesamte künftige Wohnungsbauprogramm wird vom DIW eine qualitative Auffächerung des Neubaus sowie eine stärkere Konzentration der Förderungsmittel

zugunsten der unteren und mittleren Einkommenschichten empfohlen:

- Eine qualitative Auffächerung innerhalb des stärker verbilligten sozialen Wohnungsbaus oder dessen Ergänzung um ein Wohnungsangebot mit „Interimsfunktion“ ist erforderlich, weil gespart werden muß und weil das Wohnungsangebot für Zuwanderer mit geringem Einkommen nicht durch den Freisetzungseffekt gelöst werden kann.
- Die Konzentration auf einen Mietwohnungsbau bis zu mittleren Preiskategorien (etwa 15 DM netto je m² Wohnfläche) für Berechtigte mit entsprechenden Einkommen scheint sinnvoller als das jetzige Konzept im 2. Förderungsweg, das kaum noch Haushalte ausschließt und damit keinen freifinanzierten Wohnungsbau herausfordert. Aus der Sicht der Investoren besteht der Anreiz, die angebotene Förderung eher im Bereich der höheren Mieten mitzunehmen. Die gegenteiligen Ankündigungen des Senats, daß in diesem Förderungsweg vor allem Wohnungen mit Mieten von 11 DM (netto) je m² entstehen sollen, ist somit skeptisch zu beurteilen.

- Während im 2. Förderungsweg der Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte — gemessen am Einkommen — eingeeengt werden müßte, wäre für den 1. Förderungsweg eine Anhebung der Einkommensgrenzen erforderlich. Zwar ist der Anpassungsbedarf in Berlin nicht ganz so dringlich, weil zur Zeit noch höhere Einkommensgrenzen gelten als im übrigen Bundesgebiet, jedoch wird die Zielgruppe allein durch den inflationsbedingten Einkommensanstieg immer weiter eingeeengt.

Sozialmieten und Subjektförderung

Zur Verringerung der Subventionen wird eine Anhebung der Sozialmieten im Neubau um 1 bis 2 DM je m² vorgeschlagen, begleitet von einer entsprechenden Anhebung der Bestandsmieten im geförderten Bereich und darüber hinaus eine angemessene jährliche Anpassung der Mieten an die allgemeine Preissteigerungsrate. Damit wird eine Abkoppelung der Sozialmieten vom allgemeinen Mietpreisanstieg vermieden, der sich in Berlin — was Altbauten und nicht mehr preisgebundene Nachkriegsbauten betrifft — verstärken wird. Diese Entwicklung in Richtung auf ein allgemein höheres Mietenniveau in Berlin scheint unausweichlich und kann — was die Folgen betrifft — nur durch Inanspruchnahme der Subjektförderung (Wohngeld) teilweise ausgeglichen werden.

Eine Verringerung der Subventionierung des Bauens (Objektförderung) und damit eine Verlagerung zur Subjektförderung wird aus wohnungspolitischer Sicht allgemein befürwortet. In diese Richtung zielen auch die Pläne des Bundesbauministeriums. Das schon vor einiger Zeit als „Reform des sozialen Wohnungsbaus“ vorgelegte Konzept einer einkommensbezogenen Komponente im Rahmen der Objektförderung erscheint allerdings als wenig praktikabel⁹. Es sieht Dreiecksverträge zwischen der Wohnungsbauförderungsstelle des Landes, dem Investor und dem jeweiligen Mieter vor:

- Der Investor erhält einen Teil der objektbezogenen Förderung nur dann, wenn der Mieter ein entsprechend niedriges Einkommen nachweist;
- der Mietvertrag lautet auf eine relativ hohe Anfangsmiete, jedoch wird zugleich vereinbart, daß der Mieter diesen Betrag nur anteilig zahlen muß, wenn eine bestimmte Belastung seines Einkommens überschritten wird; den Nachweis erbringt er gegenüber der Förderungsstelle durch Offenlegung seines Einkommens.

Diese sogenannte „Subjekt Komponente“ der Bauförderung soll „Vorrang vor dem Wohngeld“ haben, was nur so interpretiert werden kann, daß die tragbare bzw. gewollte Mietbelastung eher geringer angesetzt wird als bei der Wohngeldregelung, denn sonst ginge es ja im Regelfall darum, daß der Mieter beide Transferleistungen nach- bzw. nebeneinander beanspruchen dürfte.

Gegen diese Förderkonzeption des Bundesbauministeriums spricht nicht nur der damit verbundene hohe büro-

kratische Aufwand. Darüber hinaus werden zahlreiche rechtliche Probleme und Fragen der Gleichbehandlung aufgeworfen. Obwohl der Ankerpunkt die Gemeinschaftsaufgabe der Bauförderung durch Bund und Länder sein soll, würde letztlich doch ein zusätzliches personen- und wohnkostenbezogenes Transferinstrument geschaffen, das neben die bestehende Wohngeldregelung tritt. Geltung hätte es indes nur für einen Teilbereich der Haushalte bzw. für Wohnungen, die künftig nach diesem Schema gefördert werden sollen.

Nur wenn der gedankliche Ansatz in dem Sinne weiterentwickelt würde, daß eine neue, ausgewogene Aufgabenteilung zwischen Bauförderung und Wohngeld für den gesamten Bereich öffentlich geförderter Wohnungen entsteht, bietet sich eine Perspektive, die auch Länder und Gemeinden als klareren Kurs akzeptieren könnten.

Die Überlegungen des DIW für Reformansätze des sozialen Wohnungsbaus in Berlin böten in diesem Sinne auch auf Bundesebene eine Lösung: Bei einer allgemeinen Anhebung sowie einer stärkeren Dynamisierung der Mieten für den durch öffentliche Förderung preisgebundenen Bestand würde die Erhebung von Fehlbelegungsabgaben weitgehend überflüssig. Dies setzt jedoch eine entsprechende Bewegung der Einkommensgrenzen voraus, die seit Jahren nicht angepaßt worden sind. Anstelle der Subjekt Komponente könnte eine spezielle Wohngeldregelung in diesem Bereich des Wohnungsbaus individuelle Härten ausgleichen und — soweit noch erforderlich — zugleich den Maßstab für Ausgleichszahlungen von Fehlbelegern setzen.

Die verbleibende Wohngeldregelung für nicht preisgebundenen Wohnraum wäre ebenfalls zu überprüfen und — was zumutbare Belastungen wie angemessene Wohnungsgrößen betrifft — mit dem sozialen Wohnungsbau zu harmonisieren.

Ausblick

Die Vorausschätzungen zur Entwicklung von Bevölkerung und privaten Haushalten in Berlin sowie der voraussichtlichen Entwicklung der Einkommensstruktur machen deutlich, daß weiterhin eine öffentliche Förderung des Wohnungsbaus in bedeutendem Umfang erforderlich ist, um Mieten zu gewährleisten, die für Haushalte im unteren und mittleren Einkommensbereich tragbar sind. Dabei ist eine Aufgabenteilung zwischen traditionellem sozialem Wohnungsbau (1. Förderungsweg) und vereinbarter Förderung (2. Förderungsweg) erforderlich. Beide Förderungswege sollten künftig etwa gleiches Gewicht haben: Der zweite Förderungsweg kann den ersten Förderungsweg

⁹ Die Bundesregierung hat jetzt einen Gesetzentwurf auf dieser Basis im Bundestag eingebracht. Mit dem „Wohnungsbauförderungsgesetz 1994“ wird ein Einstieg in die Strukturreform des sozialen Wohnungsbaus angestrebt, die allerdings erst 1995 erfolgen soll. Zunächst wird die „einkommensabhängige Förderung“ als ein ergänzendes Konzept neben die bisherigen Förderungswege des II. WoBauG gestellt.

keineswegs ersetzen, weil sich kaum Investoren finden werden, die bereit sind, Mieten unterhalb der Schwelle von 10 DM je m² im Wege der vereinbarten Förderung zu akzeptieren. Wenn hier vom DIW — angesichts der Finanzmisere — für eine Anhebung der Sozialmieten plädiert wird, ist diese Lösung für den großen Teil der künftig zu versorgenden Mieter-Haushalte dennoch günstiger als eine stärkere Verlagerung zum 2. Förderungsweg. Zwar ist es er-

klärte Absicht des Senats, daß auf diesem Wege überwiegend Wohnungen mit Mieten um 11 bis 15 DM (netto) je m² gefördert werden sollen, jedoch kann dies im Ergebnis keineswegs garantiert werden. Eine Anhebung der Mieten bei den älteren Sozialwohnungen würde einer Fehlsubventionierung entgegenwirken. Zugleich ist dies ein Weg, auf dem zugunsten des Wohnungsneubaus in beträchtlichem Umfang Finanzmittel einzusparen wären.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Arbeitsmarkt: Die Talsohle ist noch nicht durchschritten. Bearbeitet von Friederike Spiecker. —
Sozialer Wohnungsbau in Berlin im Spannungsfeld von großer Nachfrage und notwendigen Reformen.
Bearbeitet von Bernd Bartholmai, Klaus-Dietrich Bedau und Erika Schulz.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304