

Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion	551
Wohnungsbau 1998: Positive Impulse im Westen, scharfer Einbruch im Osten	562

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 31-32/98

Berlin

A. Ex

30. Juli 1998

65. Jahrgang

Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion

Eine Simulationsstudie

Der Weg zur Europäischen Währungsunion (EWU) ist nach den Entscheidungen vom Mai dieses Jahres vorgezeichnet. Aus der bislang existierenden Vielfalt kleinerer, allenfalls mittlerer, stark außenwirtschaftlich ausgerichteter Volkswirtschaften entsteht ein großer, primär binnenwirtschaftlicher Währungsraum. Unabhängig von den unmittelbaren Effekten der Währungsunion kommt mit der Abschaffung von Wechselkursen für das Gros des innereuropäischen Handelsaustausches in Zukunft der Lohnpolitik eine ganz entscheidende Rolle für Herstellung und Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder zu. Fehlentwicklungen könnten mögliche Wachstumsimpulse, die durch die Währungsunion ausgelöst werden dürften, rasch konterkarieren und somit die Akzeptanz der EWU in Frage stellen.

Welchen Pfad die Lohnentwicklung in den EWU-Ländern nach Beginn der Währungsunion einschlägt, ist derzeit noch offen. Stabilitätsgerecht wäre eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Vielfach werden jedoch Lohnsenkungen gefordert, um die Arbeitslosigkeit in der EWU zu bekämpfen. Dies käme jedoch einem realen Abwertungswettlauf gleich, durch den allenfalls Vorteile für einzelne Länder entstünden, nicht aber für die EWU insgesamt. Vielmehr zeigen Simulationen mit einem ökonomischen Mehr-Länder-Modell, daß dann ein deflationärer Prozeß mit unabsehbaren Folgen für die Stabilität der EWU drohte.¹

Zur Lohnpolitik in der EWU

Die künftige Ausrichtung der Lohnpolitik spielt in den vertraglichen Vereinbarungen zur EWU keine Rolle. Dies kann als Hinweis für die Einschätzung genommen werden, daß auf absehbare Zeit die Lohnpolitik weiter im nationalen Rahmen und unter nationalen Gesichtspunkten betrieben wird. In einem gemeinsamen Währungsraum können aber die Inflationsraten und damit letztlich auch die Lohnkosten nicht mehr beliebig divergieren, ohne daß es zu erheblichen Disparitäten bei der wirtschaftlichen Entwicklung kommt. Die Währungsunion erzwingt damit für jedes Land eine Lohnpolitik, die die Entwicklung in den anderen EWU-Ländern und in der EWU insgesamt berücksichtigt. Nicht

nur die Lohnpolitik im engeren Sinne wird hiervon tangiert, sondern, sofern sie die Arbeitskosten beeinflussen, auch die Systeme der sozialen Sicherung.

Die entscheidende Frage ist, ob durch die Währungsunion Prozesse ausgelöst werden, die der Lohnfindung in den EWU-Ländern eine bestimmte, vorhersehbare Richtung geben. Eine rasche Angleichung der Lohnniveaus ist nicht zuletzt wegen der Erfahrung mit der deutsch-

¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener: Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Mitgliedsstaaten. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Berlin 1997 (als Manuskript vervielfältigt).

Abbildung 1

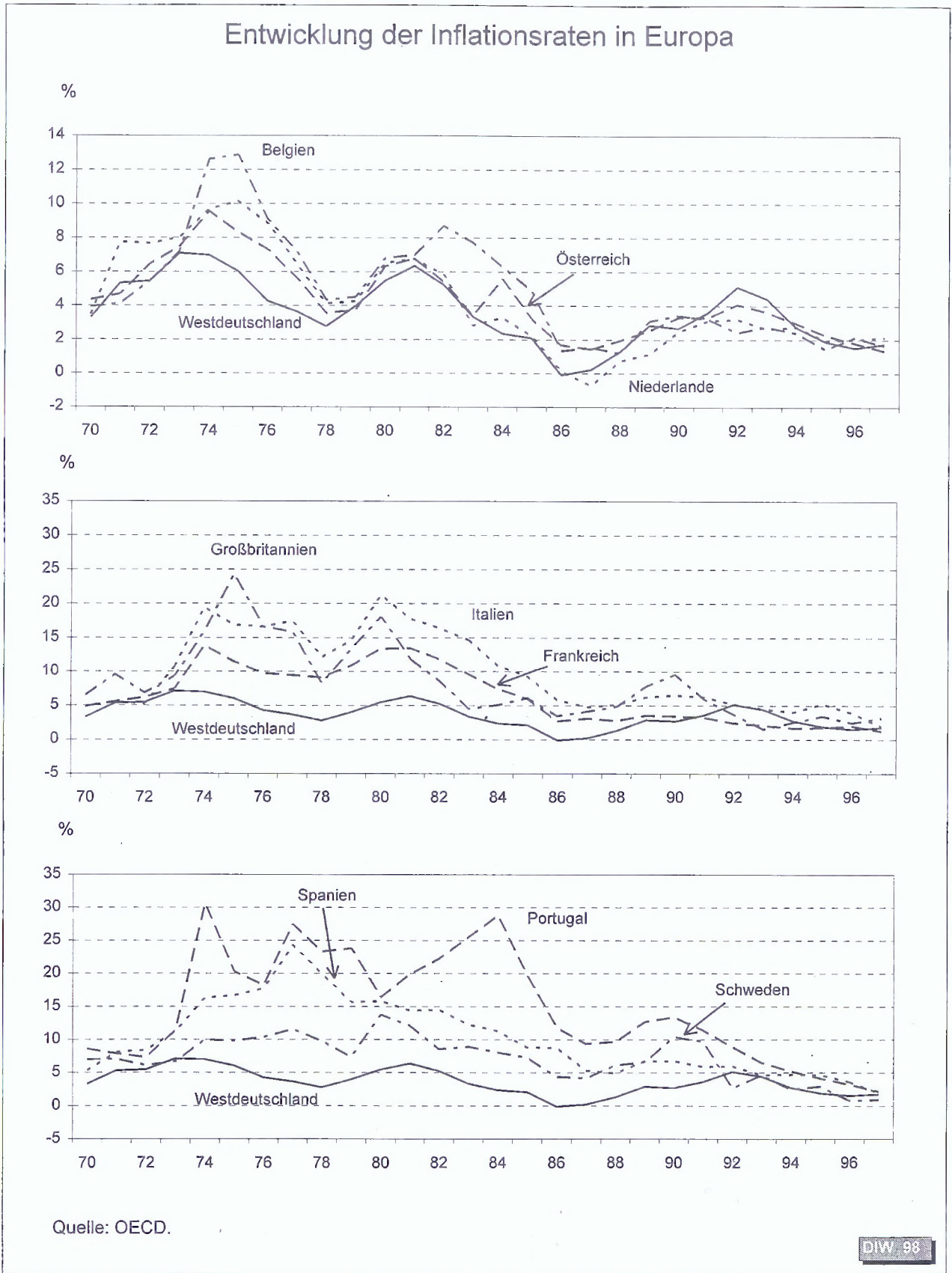
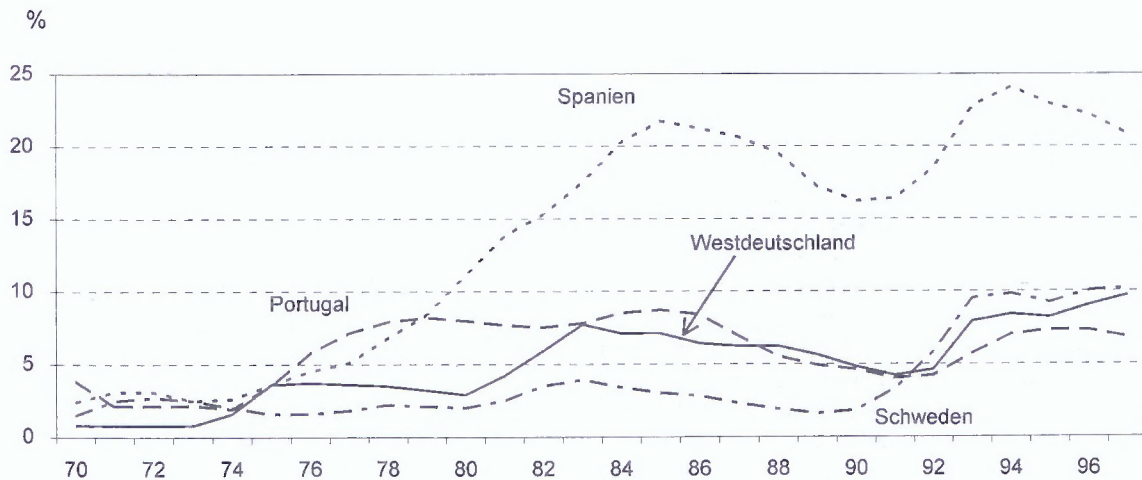
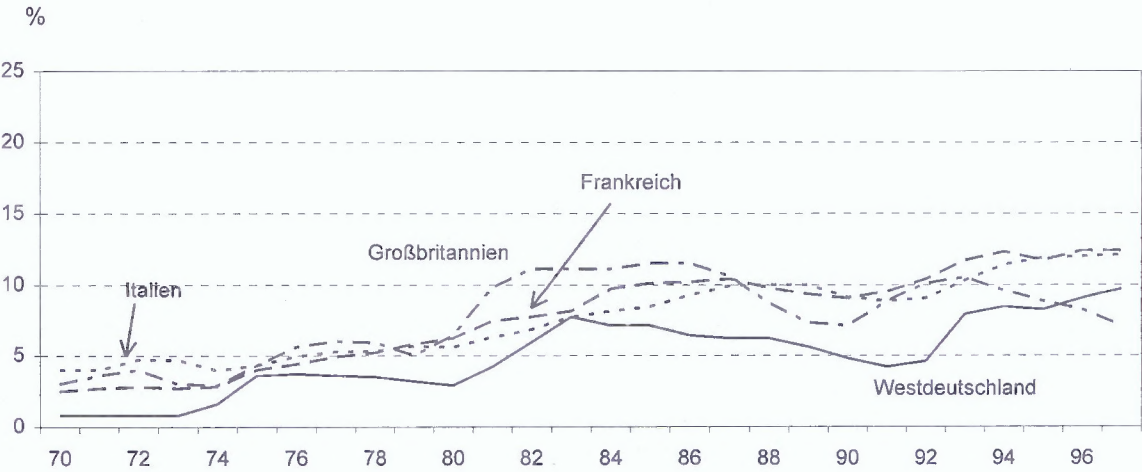
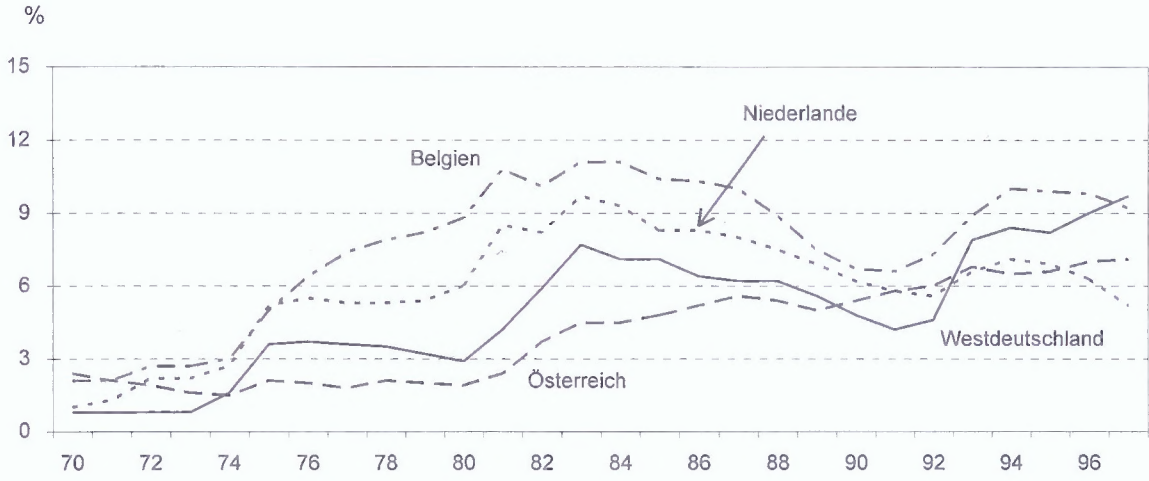


Abbildung 2

Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Europa



Quelle: OECD.

DIW 98

deutschen Währungsunion, wo eine rasche Lohnangleichung angestrebt wurde, nicht zu erwarten. Eine solche Entwicklung würde zudem eine sehr hohe Mobilität der Arbeitskräfte voraussetzen, die so in Europa nicht gegeben sein dürfte.

Die Gefahr einer zu raschen Lohnangleichung ließe sich ausschließen, wenn in der EWU eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik betrieben würde. Dann richteten sich die Löhne primär an der Produktivitätsentwicklung des jeweiligen Landes bzw. der seiner Branchen aus. Maßgeblich sollte wegen der immer noch sehr heterogenen institutionellen Ausgestaltung z.B. der Systeme der sozialen Sicherung und der öffentlichen Infrastruktur, die die gesamtwirtschaftliche Produktivität beeinflussen, dabei immer der Produktivitätspfad in den jeweiligen Volkswirtschaften sein. Geschieht dies, gleichen sich die Lohnstückkostenzuwächse, also die Relation von Lohn- und Produktivitätsentwicklung, innerhalb der EWU an. Vonseiten der Lohnentwicklung wird dann die Wettbewerbsfähigkeit keines der EWU-Länder gefährdet.

Die aktuelle Entwicklung der Lohnstückkosten ist maßgeblich für die zukünftigen Inflationsraten. Folglich müssen die Stabilitätvorgaben der Europäischen Zentralbank (EZB) beachtet werden, wenn ein geldpolitischer Restriktionskurs vermieden werden soll. Dies bedeutet, daß die Zuwächse der Lohnstückkosten die von der EZB gerade noch tolerierte Inflationsrate nicht überschreiten sollten.

Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik bildete bisher schon die Grundlage für die Lohnentwicklung in einigen Ländern der EWU,² insbesondere in den Niederlanden, Österreich und in (West-) Deutschland. Dies waren denn auch jene Länder, in denen im EWU-Vergleich die Inflationsraten in längerfristiger Betrachtung relativ niedrig waren. Gleichwohl war die Beschäftigungsentwicklung tendenziell positiver als in den übrigen EWU-Ländern (Abbildungen 1 und 2).

Diese Sichtweise wird von jenen bestritten, die — neoklassischen Überlegungen folgend — in zu hohen Reallöhnen die maßgebliche Ursache für die Arbeitslosigkeit in Europa sehen.³ Vor dem Hintergrund dieser Theorien könnte die Währungsunion einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in Europa leisten, indem durch einen Lohnsenkungswettbewerb die Substitution von Kapital durch Arbeit angeregt wird. Wenn nämlich durch die Schaffung eines einheitlichen Währungsraums die Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten zunimmt und somit die Arbeitnehmer in ganz Europa zu Lohnzugeständnissen gezwungen würden, erhöhte sich — nach diesen Vorstellungen — die Bereitschaft der Unternehmen, Arbeitskräfte einzustellen. Voraussetzung dafür, daß dies auch eintritt, wäre eine Wirtschaftspolitik in der EWU, die darauf ausgerichtet ist, sämtliche Wettbewerbshemmnisse, z.B. Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt und eine starke Zentralisierung der Lohnfindung, abzuschaffen oder zumindest zu vermindern.⁴ Hierin läge die eigentliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der EWU.

Simulationen von Lohnsenkungswettläufen

Diese theoretischen Überlegungen sollen an Hand von Simulationen mit einem ökonomischen Mehr-Länder-Modell auf ihren empirischen Gehalt untersucht werden.⁵ An der Währungsunion werden alle EU-Länder außer Griechenland, das die Kriterien für einen Beitritt noch nicht erfüllt, sowie Schweden, Dänemark und Großbritannien, die aus politischen Gründen vorerst nicht beitreten wollen, teilnehmen. Die Entscheidung über die Umstellungskurse für die einzelnen Währungen zu Beginn der Währungsunion ist bereits im Mai gefallen. In den Simulationen wurde von relativ „marktnahen“ Kursen ausgegangen.

Der vermeintliche Beschäftigungserfolg als Folge niedriger Reallöhne beruht im Kern auf der Annahme, daß hierdurch Substitutionsprozesse zugunsten des Faktors Arbeit ausgelöst würden. Sinkende Reallöhne verbilligen den Einsatz des Faktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital. Entsprechend würde die Nachfrage nach Arbeit steigen und nach Kapital abnehmen. Dies setzt letztlich erhebliche Flexibilität in der Kombination von Produktionsfaktoren voraus. Nur dann könnten die Arbeitsintensität von Produktionsprozessen steigen bzw. neue Produktionsprozesse entstehen, die eine höhere Arbeitsintensität aufweisen würden als die bisher bestehenden. Eine solche Annahme erscheint angesichts eines technologischen Wandels, der auch bei bestimmten Dienstleistungen immer kapitalintensivere Produktionsprozesse hervorbringt, jedoch wenig realistisch. Im folgenden soll gleichwohl unterstellt werden, daß ausgeprägte Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital bestehen, die entsprechend der Reallohnentwicklung genutzt werden. Eine solche — rein hypothetische — Annahme dient dazu, die aus neoklassischer Sicht maximal erreichbaren Beschäftigungseffekte von Reallohnrückgängen abbilden zu können.

Von den Substitutionseffekten zu unterscheiden sind abgeleitete Effekte, die sich aus einer verbesserten Wettbewerbsposition gegenüber dem Ausland ergeben. Letztere basieren auf der zumeist implizit gemachten Annahme, daß das „Ausland“ — bei festen Wechselkursen —

² Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener, a.a.O., Kapitel 3.

³ Vgl. Horst Siebert: Kein degenerativer Prozeß. In: Wirtschaftswoche Nr. 24, vom 4. Juni 1998 und die Auseinandersetzung mit dieser Argumentation in: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1998/99. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27/98.

⁴ Vgl. Dirk Dohse und Christiane Krieger-Boden: Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Staaten, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kiel 1997 (als Manuskript vervielfältigt).

⁵ Für eine ausführliche Beschreibung des Simulationsaufbaus siehe Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener, a.a.O., Kapitel 4. Die Simulationen wurden mit dem Oxford Economic Forecasting (OEF) Modell durchgeführt.

nicht ähnliche Strategien anwendet und damit den Vorteil wieder zunichte macht. Nur die originären Effekte können aber auf einem europäischen Binnenmarkt Maßstab für eine gesamteuropäische Strategie sein, denn wenn der Erfolg von Lohnsenkungen im wesentlichen auf der Gewinnung von Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen EWU-Ländern basiert, ist dieses Vorgehen mit dem Entstehen von Disparitäten innerhalb der EWU verbunden und somit auf Dauer aus gesamteuropäischer Perspektive nicht tragfähig.

Diese unterschiedlichen Effekte lassen sich aufzeigen, indem für alle Simulationsläufe drei Varianten durchgeführt werden. Zunächst wird unterstellt, daß eine Lohnsenkung nur in Deutschland stattfindet. Die Annahme ist allerdings wenig realistisch. Da Deutschland eine große Volkswirtschaft ist, müssen die übrigen europäischen Länder mit erheblichen Rückwirkungen rechnen. Eine Lohnsenkungsstrategie in Deutschland tangiert folglich die übrigen Länder so stark, daß sie rasch reagieren müssen. Ähnliche Vorgehensweisen kleinerer Volkswirtschaften wie der Niederlande dürften hingegen weniger Rückwirkungen haben und insofern auch „erfolgreicher“ sein. Daher wird in einer zweiten Variante simuliert, daß lediglich die Niederlande, als relativ kleine Volkswirtschaft, Lohnsenkungen durchführen. Schließlich wird angenommen, daß alle Teilnehmer an der Währungsunion eine gleichartige Lohnsenkung vornehmen; erst diese Simulation enthüllt dann die gesamteuropäischen Effekte.

Wenn Reallohnsenkungen zur Überwindung der Beschäftigungsprobleme vorgeschlagen werden, stellt sich die Frage, wie diese eigentlich erreicht werden sollen. Eine Veränderung der Reallöhne steht weder in der Macht der Gewerkschaften noch der Unternehmer. Die Tarifparteien erzielen lediglich ein Verhandlungsergebnis über Nominallöhne. Welcher Reallohn sich dann einstellt, folgt aus den Transaktionen auf den Gütermärkten. Um dem Rechnung zu tragen, wurden sowohl Nominallohnsenkungen als auch Reallohnsenkungen in Höhe von jeweils 10 % im Vergleich zu einem unterstellten Referenzszenario⁶ untersucht. Dies bedeutet, daß die Löhne im Modell auf ein niedrigeres Niveau gesenkt werden, während die weitere Entwicklung dem des Referenzszenarios entspricht.

Das Referenzszenario geht dabei von einer Lohnfindung aus, wie sie derzeit in den EWU-Ländern anzutreffen ist. Aus den Ergebnissen für das Wachstum und die Beschäftigung kann abgelesen werden, welche lohnpolitische Strategie im Vergleich zum status-quo vorteilhafter ist.

Ein weiteres wichtiges Element der Arbeitskostensenkung besteht in einer Reform des Systems der sozialen Sicherung. Einmal könnten einzelne Länder der EWU versuchen, durch eine Umstellung von lohnbezogenen Beiträgen zur Sozialversicherung auf Steuern, insbesondere die Mehrwertsteuer, die Arbeitskosten zu senken, und gleichzeitig insbesondere die Exportwirtschaft zu entlasten. Eine solche Umstellung in der Finanzierung verspricht auf den ersten Blick Wettbewerbsvorteile für ein einzelnes Land.

Sie soll in der Weise analysiert werden, daß zum einen unterstellt wird, nur in Deutschland würden die Beitragsätze zur Sozialversicherung um 3 Prozentpunkte gesenkt und gleichzeitig die indirekten Steuern etwa aufkommensneutral erhöht. In weiteren Simulationen wird die gleiche Maßnahmenkombination entweder nur in Frankreich oder gleichzeitig in Deutschland, Frankreich und Italien durchgeführt.

Nominallohnsenkung — ein Konzept mit Risiken

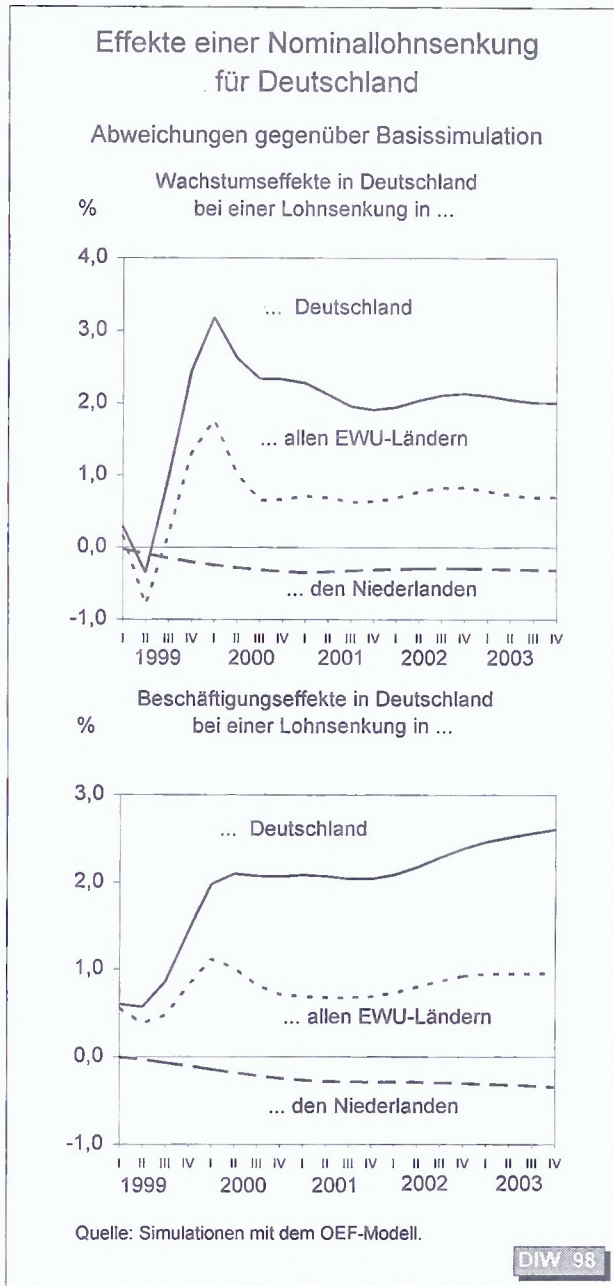
Niedrigere Nominallöhne verringern die Kosten der Unternehmen und versetzen sie folglich in die Lage, ihre Preise zu senken, ohne ihre Gewinne zu schmälern. Nimmt aber auch die Inflationsrate ab, führen niedrige Nominallöhne nicht zwangsläufig auch zu niedrigeren Reallöhnen.

Eine Nominallohnzurückhaltung, die isoliert in Deutschland praktiziert würde, erhöhte das deutsche Bruttoinlandsprodukt vorübergehend um etwa 3 % über den Wert der Referenzsimulation für die Währungsunion. Auf längere Sicht wäre ein Wachstumseffekt von nur noch gut 2 % zu erwarten, und die Beschäftigung stiege um knapp 2 % (Abbildung 3 und Tabelle 1). Ausschlaggebend für das höhere Wachstum ist vor allem die verbesserte Konkurrenzfähigkeit gegenüber den EWU-Ländern als auch Drittländern. So liegen die Exporte gerade in den ersten Jahren deutlich über denen des Referenzniveaus. Dank der niedrigeren Produktionskosten gewinnen die deutschen Firmen Marktanteile zu Lasten des Auslands.

Hinzu kommt aber noch ein weiterer wesentlicher Effekt. Infolge der Nominallohnsenkung sinken die Kosten der Unternehmen. Bereits der Wettbewerb im Inland zwingt sie, die Kostensenkung letztlich in vollem Umfang an ihre Kunden weiterzugeben, mit der Folge, daß auch die Preisentwicklung mit leichter Verzögerung gedämpft wird. Dieser Prozeß hat zwei Auswirkungen. Anfänglich vermindert sich wegen der niedrigeren Nominaleinkommen und der verzögerten Preisdämpfung der private Verbrauch in Deutschland; dies mindert die Wachstumseffekte. Sobald aber die Preisdämpfungen spürbar werden, stabilisiert sich der private Verbrauch wieder. Gleichzeitig lockert — gemäß der Annahme — die europäische Geldpolitik bei den niedrigeren Preissteigerungsraten ihren Kurs und senkt wegen des großen Gewichts Deutschlands die Nominalzinsen. Dadurch entsteht auch in den übrigen Ländern ein spürbarer Konsum- und Investitionsimpuls, der die negativen außenwirtschaftlichen Konsequenzen für diese Länder etwas mindert. Im Laufe der Zeit schlägt aber die im Vergleich zu Deutschland verschlechterte Wettbewerbssituation immer stärker zu Buche, und die Entwicklung des

⁶ Das Referenzszenario enthält Annahmen, die als die wahrscheinlichsten für die wirtschaftliche Entwicklung in den EWU-Ländern nach Beginn der Währungsunion angesehen werden. Vgl. Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener, a.a.O. Kapitel 4.

Abbildung 3



Bruttoinlandsprodukts liegt dann in Ländern wie Frankreich und den Niederlanden unterhalb des Referenzpfades. Nur in Italien bleibt im Durchschnitt ein positiver Effekt bestehen. Hier vermögen Exporte nach Deutschland und die Zinssenkungen den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu überspielen.

Die Ergebnisse zeigen, daß aus der Sicht eines einzelnen Landes eine solche isolierte Nominallohnsenkung positiv sowohl im Hinblick auf die Wachstums- als auch die Beschäftigungsentwicklung zu werten ist. Aus gesamt-europäischer Perspektive zeigt sich jedoch, daß trotz der

monetären Lockerung, die mit einer solchen Strategie gerade in einem großen Land verbunden ist, ein solches Vorgehen auf Dauer zu Lasten der übrigen EWU-Länder geht. Insofern kann dies aus europäischer Sicht kein tragfähiges Konzept sein.

Etwas anders gelagert ist der Fall dann, wenn nur ein kleines Land wie die Niederlande diesen Weg einschlägt. Für die Niederlande selbst führt dies aus den gleichen Gründen wie für Deutschland zu einem eindeutig positiven Effekt. Zwar ist, weil der Einfluß der holländischen Preise auf die europäische Preisentwicklung gering ist, keine Lockerung der Geldpolitik zu erwarten. Aber auch die Erhöhung der niederländischen Wettbewerbsfähigkeit fällt europaweit kaum ins Gewicht, fast alle Länder bewegen sich daher bei Wachstum und Beschäftigung auf dem Referenzpfad. Das bedeutet, daß Nominallohnsenkungen in einem kleinen Land aus dessen Sicht positiv zu beurteilen wären, ohne daß sie nennenswerte negative Konsequenzen für die anderen europäischen Länder hätten.

Eine Senkung der Nominallöhne in allen Teilnehmerländern würde — besonders in Italien, wo die derzeitige Lohnbildung noch recht schwach auf Produktivitätsänderungen reagiert — zu einer Ausweitung von Produktion und Beschäftigung führen. Für ein einzelnes Land ist das Ausmaß allerdings geringer, als wenn es isoliert vorgehen würde. Europa als Ganzes erreicht jedoch einen größeren Wachstumseffekt durch koordiniertes Vorgehen. Dies liegt zum einen an der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Nicht-EWU-Ländern. Zum anderen an der stärkeren Lockerung der Geldpolitik, die letztlich zu einer leichten nominalen und etwas stärkeren realen Abwertung des Euro führt. Insgesamt nehmen dann sowohl die Exporte, der private Verbrauch als auch die Investitionen je nach Zinsreagibilität in den einzelnen Ländern zu.

Diese Ergebnisse zeigen, daß bei einem im Rahmen der Simulationen mechanisch abgestimmten Zusammenspiel von moderater Lohnpolitik und akkommodierender Geldpolitik nennenswerte Wachstumseffekte möglich sind. Aber so empfehlenswert ein solches Vorgehen auf den ersten Blick auch erscheint, ist es doch mit gewissen Risiken verbunden, die im Modell nur unvollkommen abgebildet sind. In fast allen Ländern geht zu Beginn des Simulationszeitraums der private Verbrauch zurück, weil die Preise auf die Lohnsenkung nur verzögert reagieren. Bei der im Modell verwendeten Investitionsfunktion schlägt sich dies nicht in sinkenden Absatzerwartungen im Inland und einer hieraus folgenden Reduzierung des Investitionsniveaus nieder. Wäre dies aber der Fall, würden die positiven außenwirtschaftlichen Effekte gerade zu Beginn des Lohnsenkungsprozesses sehr leicht überkompensiert, und die Entwicklung verlief dann auf einem niedrigeren Wachstumspfad. Es bestünde die Gefahr, daß eine abwärtsgerichtete Entwicklung einsetzte; es sei denn, die Geldpolitik würde nicht nur einen akkommodierenden, sondern sogar einen prononciert expansiven Kurs einschlagen.

Tabelle 1

Nominallohnsenkungen in Deutschland
Durchschnittliche Abweichungen in der Simulationsperiode
in % gegenüber der Basissimulation

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande
Bruttoinlandsprodukt, real	1,9	0,0	0,5	-1,0
Privater Verbrauch, real	0,0	0,7	2,2	0,6
Bruttoinvestitionen, real	1,5	1,0	0,0	0,9
Exporte, real	3,8	-0,9	-1,4	-1,3
Verbraucherpreise	-6,4	0,7	2,3	0,0
Bruttolohn	-8,5	0,5	2,4	-0,5
Wechselkurs Landeswährung/US-Dollar ¹⁾	1,6	1,6	1,7	1,6
Beschäftigte	2,0	0,1	0,6	-0,2
nachrichtlich:				
Arbeitslosenquote (%)	-1,8	-0,1	-0,5	0,2
Defizitquote (%) ²⁾	0,8	0,3	0,8	-0,5
kurzfristiger Zins (%)	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
langfristiger Zins (%)	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
	Spanien	Großbritannien	Schweden	
Bruttoinlandsprodukt, real	0,5	0,0	-0,7	
Beschäftigte	0,5	0,0	-0,3	
Wechselkurs Landeswährung/DM ¹⁾	0,0	-3,2	0,1	
nachrichtlich:				
kurzfristiger Zins (%)	-1,4	0,6	1,9	
langfristiger Zins (%)	-0,7	-0,5	0,3	

¹⁾ (-) : Aufwertung, (+) : Abwertung. — ²⁾ (-) : Defizitzunahme.
Quelle: Simulationen mit dem OEF-Modell.

Gerade die Geldpolitik ist aber ein weiterer Risikofaktor im Rahmen dieser Strategie. Schließlich ist keineswegs sicher, daß sie zu der perfekten Akkommodierung, die für die Entfaltung der Wachstumseffekte notwendig wäre, bereit ist. Es steht vielmehr zu erwarten, daß sie aus Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung vorsichtig reagiert. Dann aber unterbleibt die Ausnutzung des Wachstumspotentials. Dies zeigt, daß Vorschläge, die auf Lohnsenkung setzen, die Risiken zu gering einschätzen.

Reallohnsenkung — ein Weg in die Krise

Folgt man den neoklassischen Ansätzen, erscheinen Nominallohnsenkungen als nicht ausreichend für eine nachhaltige Belebung der Beschäftigung. Notwendig wäre demnach eine deutliche Senkung der Reallöhne, um den Arbeitsmarkt wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Anders als bei einer Nominallohnsenkung würden bei einer Reallohnsenkung die Vorteile niedrigerer Herstellungskosten nicht oder zumindest nicht vollständig an den Markt weitergegeben. Folglich gewännen die einzelnen Firmen, weil nur ihr Stückgewinn stiege, per definitionem nicht an preislicher Wettbewerbsfähigkeit.

Würde Deutschland diesen Weg alleine gehen, wäre bei den unterstellten produktionstheoretischen Gegebenheiten eine Beschaftigungsausweitung von bis zu 6 % und im Durchschnitt von über 5 % im Vergleich zum Referenzszenario zu erwarten (Abbildung 4 und Tabelle 2). Dieses

Ergebnis fußt ausschließlich auf massiven Substitutionseffekten in Höhe von 10 %, d.h. mit einer Elastizität von etwa eins in bezug auf die Reallohnsenkung. Gleichzeitig ergäbe sich ein Wachstumseinbruch von bis zu 4 % (gut 2 % im Durchschnitt) im Vergleich zum Referenzniveau, der die Beschaftigungsausweitung entsprechend dämpfte. Dieser Rückgang würde im wesentlichen durch einen drastischen Einbruch des Konsums ausgelöst. Denn die Beschaftigungsausweitung erfolgte erst mit Verzögerung von ein bis zwei Jahren auf die Reallohnsenkung. In dieser Phase sanken also die Realeinkommen beträchtlich, und die Haushalte reduzierten entsprechend ihre Ausgaben. Selbst die danach einsetzende Beschaftigungsausweitung könnte den Einkommensverlust nicht vollständig kompensieren. Die Substitution des Faktors Arbeit im Rahmen eines neoklassischen Modells — ausgelöst durch niedrigere Reallöhne — implizierte einen Rückgang der Arbeitsproduktivität. Also müßten auch die Realeinkommen sinken.

Die Investitionen wären angesichts des negativen Wachstumsimpulses ebenfalls rückläufig. Dabei wird dieser Effekt im Simulationsmodell sogar offensichtlich unterschätzt. Schließlich sind die massiven Substitutionseffekte zu Lasten des Faktors Kapital eigentlich nur dann möglich, wenn die Investitionen drastisch reduziert werden. Damit wäre aber ein noch größerer Rückgang der Produktion wahrscheinlich, so daß die Beschäftigungseffekte wohl überschätzt sein dürften.

Tabelle 2

Reallohnsenkungen in Deutschland
Durchschnittliche Abweichungen in der Simulationsperiode
in % gegenüber der Basissimulation

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande
Bruttoinlandsprodukt, real	-2,3	-0,4	-0,4	-0,7
Privater Verbrauch, real	-6,3	0,0	-0,2	0,1
Bruttoinvestitionen, real	-0,8	0,0	0,1	-0,1
Exporte, real	0,5	-1,5	-1,2	-1,5
Verbraucherpreise	-0,3	-0,6	-1,1	-1,8
Bruttolohn	-10,0	-0,5	-1,1	-2,1
Wechselkurs Landeswahrung/US-Dollar ¹⁾	-1,7	-1,7	-1,6	-1,7
Beschaftigte	5,1	-0,1	-0,3	-0,3
nachrichtlich:				
Arbeitslosenquote (%)	-5,2	0,1	0,2	0,2
Defizitquote (%) ²⁾	0,5	-0,2	-0,1	-0,7
kurzfristiger Zins (%)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
langfristiger Zins (%)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Spanien	Grobritannien	Schweden	
Bruttoinlandsprodukt, real	-0,5	-0,2	-0,2	
Beschäftigte	-0,3	0,0	-0,2	
Wechselkurs Landeswährung/DM ¹⁾	0,0	-0,5	0,0	
nachrichtlich:				
kurzfristiger Zins (%)	-0,1	-0,5	-0,8	
langfristiger Zins (%)	-0,1	-0,1	-0,4	

¹⁾ (-) : Aufwertung, (+) : Abwertung. — ²⁾ (-) : Defizitzunahme.
Quelle: Simulationen mit dem OEF-Modell.

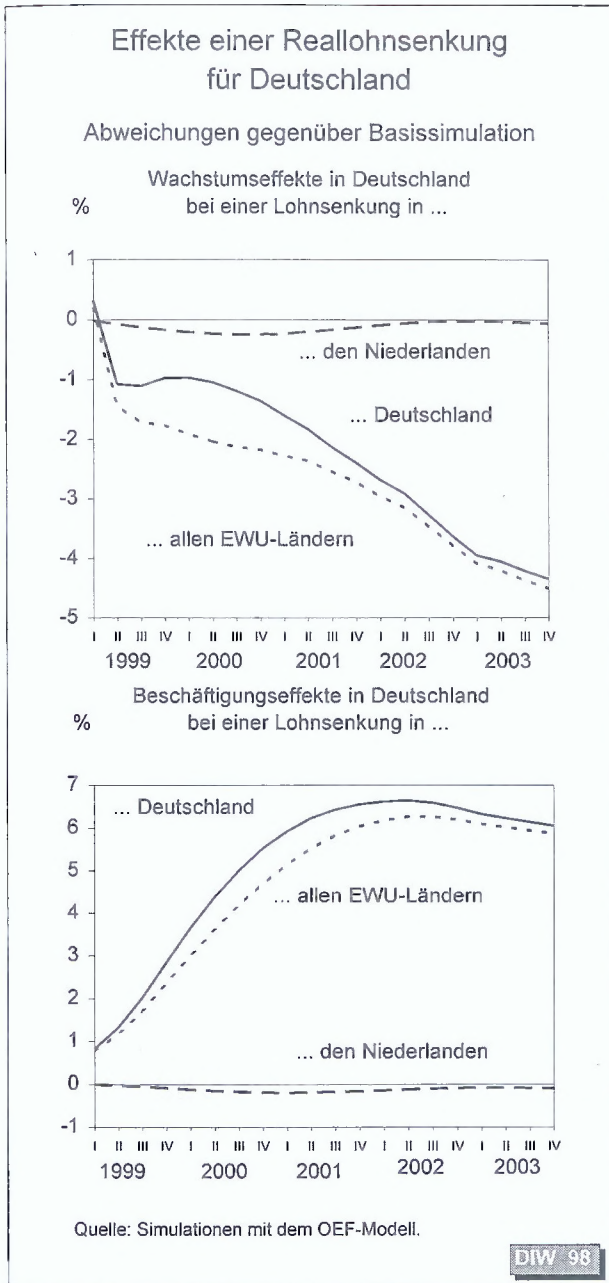
Diese Ergebnisse gelten auch für kleinere Volkswirtschaften wie die Niederlande. In den Niederlanden wären die Auswirkungen auf die Beschäftigung mit einem Zuwachs von zeitweilig etwa 6 % (im Durchschnitt 4 %) zunächst äußerst positiv. Die dann aber einsetzenden, besonders massiven Wachstumseinbruche von bis zu fast 8 % reduzierten den Beschäftigungseffekt auf mittelfristig nur noch gut 2 %. In den übrigen Ländern wären die Auswirkungen dagegen kaum spürbar. Verfolgten alle EWU-Länder die gleiche Strategie, stellten sich Beschäftigungseffekte ähnlicher Größenordnung überall ein. Gleichzeitig wären in ganz Europa merkliche Wachstumseinbruche zu verzeichnen.

Die tatsächlichen Substitutionsmöglichkeiten dürften angesichts der Beschränkungen, die der Faktorkombination allein aus Gründen des technologischen Wandels und der Rigiditäten, die bei der Veränderung von Faktorkombinationen gegeben sind, weitaus geringer ausfallen. Die Simulationsergebnisse sind folglich nicht als empirische Befunde zu verstehen, sondern als Artefakte, die sich nur bei Gültigkeit der unterstellten Theorie ergeben würden. Die Simulationen zeigen, unabhängig von den exakten Größenordnungen der quantitativen Ergebnisse, daß Reallohnsenkungen als wirtschaftspolitische Strategie zur Senkung der Lohnkosten ein bedenkliches Vorgehen wären. Potentielle Beschäftigungserfolge würden nämlich mit deutlichen Wachstumsverlusten erkaufte.

Ein solches Resultat kann nicht überraschen, bedenkt man, daß die hier skizzierten Strategien nichts anderes sind als die Kombination eines positiven Angebotschocks mit einem negativen Nachfrageschock. Eine Strategie der Reallohnsenkung impliziert per se, daß Lohnsenkungen nicht vollständig an die Kunden weitergegeben werden. Aus diesem Grund können die Firmen weder im Inland noch auf den internationalen Märkten ihren Absatz und ihre Produktion in dem gleichen Ausmaß steigern, wie es die Kostensenkung eigentlich erlauben würde. Niedrigere Löhne verbessern zwar die Angebotsbedingungen und machen die Produktion ex ante scheinbar rentabler. Gleichzeitig dämpfen sie aber die Nachfrage und damit den Absatz. Im Ergebnis sind die Unternehmen damit zwei gegensätzlichen Schocks ausgesetzt. Ob am Ende hieraus eine positive oder negative Konsequenz für Wachstum und Beschäftigung entsteht, bleibt a priori ungewiß und hängt letztlich von den realen Gegebenheiten ab. Die Simulationen, die auf empirisch fundierten Verhaltensfunktionen basieren, sprechen dafür, daß die Nachfragerestriktionen selbst bei den unterstellten neoklassischen Substitutionseffekten stärker greifen als die Angebotsverbesserungen.

Diese Ergebnisse führen zu einer eindeutigen Schlußfolgerung. Denn unabhängig davon, ob die im neoklassischen Modell unterstellten Substitutionsprozesse in dieser Höhe nicht realistisch sind, können die gleichen positiven

Abbildung 4



Beschäftigungseffekte, die mit einer Senkung der Reallohne im neoklassischen Ansatz erreicht werden, auch durch Nominallohnzurückhaltung in Kombination mit einer expansiven Geldpolitik erzielt werden; dann aber, ohne daß es zu Wachstumseinbrüchen käme. Mithin wäre eine Strategie niedrigerer Nominallohne einer Strategie von Reallohnrückgängen eindeutig überlegen.

Veränderungen im System der sozialen Sicherung

Mit Beginn der Europäischen Währungsunion dürfte gerade in Deutschland eine ohnehin heftig diskutierte

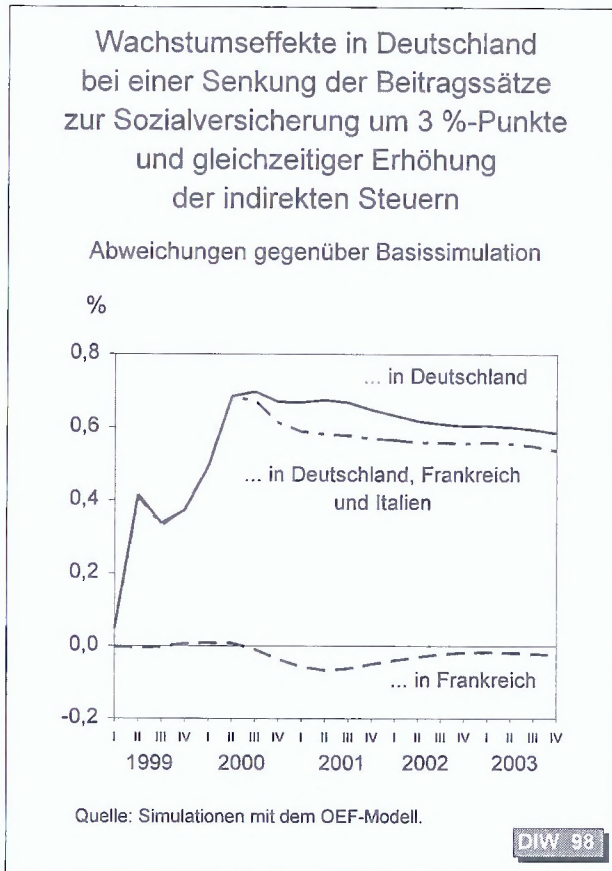
Reform der sozialen Sicherung noch an Bedeutung gewinnen. Gefordert wird heute schon, daß die — insbesondere im Zuge der deutschen Vereinigung — deutlich gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern wieder gesenkt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu verbessern. In einem Regime flexibler Wechselkurse könnten aus einer solchen Maßnahme keine dauerhaften Wachstumsgewinne entstehen, weil der Aufwertungsdruck der eigenen Währung nach einer Senkung der Löhne bzw. Lohnnebenkosten die ursprüngliche Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit aufheben würde. Mit Beginn der Europäischen Währungsunion entfällt dieser Anpassungsmechanismus. Eine Senkung der Kosten der sozialen Sicherung oder sogar schon der Umstieg auf eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialleistungen verspricht jetzt auf den ersten Blick eine bessere preisliche Wettbewerbsposition innerhalb des Währungsverbundes. Insofern dürften die derzeitigen Bestrebungen zur Senkung der Lohnnebenkosten noch an Bedeutung gewinnen.

In allen Ländern der Europäischen Union außer Dänemark werden die verschiedenen Bereiche der Sozialversicherung über Beiträge finanziert. In der Regel basiert die Bemessungsgrundlage auf den Löhnen, wobei in einigen Ländern der Beitragssatz der Arbeitgeber deutlich über dem der Arbeitnehmer liegt. Beitragsbemessungsgrenzen werden von Land zu Land unterschiedlich gehandhabt. In einigen Ländern, insbesondere Belgien, Griechenland, Irland und Österreich, beteiligt sich der Staat mit seinen Steuereinnahmen direkt und proportional zu Arbeitnehmern und Arbeitgebern an der Finanzierungslast der Sozialversicherungen, in anderen, zum Beispiel Deutschland, leistet er Zuschüsse. In fast allen Ländern mit Ausnahme von Belgien und Italien, werden dagegen die Familienbeihilfen aus Steuern finanziert.⁷

Im Rahmen mehr oder weniger flexibler Wechselkurse würden zumindest mittelfristig die Unterschiede in der Höhe der Lohnnebenkosten zwischen Ländern durch Wechselkursanpassungen ausgeglichen, sofern sie nicht schon durch Produktivitätsdifferenzen aufgefangen worden waren. Insofern ist es unter Wettbewerbsgesichtspunkten unproblematisch, wenn sich zu Beginn der Währungsunion Länder mit unterschiedlich hohen Sozialstandards und mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten der Sozialversicherung zusammenschließen. Nach Beginn der Währungsunion wird es aber unter Wettbewerbsgesichtspunkten für die anderen Teilnehmerländer bedeutsam, wenn ein einzelnes Land entweder seine Sozialstandards senkt oder eine andere Finanzierungsart wählt. Theoretisch geht dabei die größte Gefahr von einem großen Land mit hohen Sozialstandards und einer weit-

⁷ Vgl. Europäische Kommission (1996): Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten, MISSOC (Hrsg.), Luxemburg.

Abbildung 5



gehenden Beitragsfinanzierung, also z.B. von Deutschland oder Frankreich, aus.

In der ersten Simulation werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung um 3 Prozentpunkte nur in Deutschland bei gleichzeitiger Erhöhung der indirekten Steuern analysiert (Abbildung 5 und Tabelle 3). Im Ergebnis kommt es zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation. Das Beschäftigungsniveau liegt um 0,8 % über dem in der Basissimulation; entsprechend sinkt die Arbeitslosenquote um 0,7 %-Punkte. Der Beschäftigungsanstieg ist zum größeren Teil Folge des höheren Wachstums, aber auch der Substitutionseffekt infolge sinkender Reallöhne spielt eine Rolle. Neben den höheren Exporten, die auf die geringeren deutschen Lohnstückkosten zurückzuführen sind, trägt zum Wachstumsanstieg insbesondere der höhere reale private Verbrauch bei. Dieser liegt um 1 % über dem Basisniveau und leistet damit den stärksten Wachstumsbeitrag. Diese Zunahme ist auf die etwas gestiegenen realen Nettoeinkommen der privaten Haushalte zurückzuführen; trotz der Erhöhung der indirekten Steuern treten kaum Preiseffekte auf, weil zugleich die Lohnnebenkosten sinken. Mit der höheren Beschäftigung und den niedrigeren Beitragssätzen der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung steigen die realen Nettoeinkommen der privaten Haushalte. Die

induzierte Expansion der Binnennachfrage verhindert auch, daß die Beschäftigungserfolge in eine „beggar-my-neighbour“ Politik münden. Diese Politik würde nämlich darauf setzen, daß es gelänge, Arbeitslosigkeit durch eine reale Abwertung zu exportieren. Die Simulationsergebnisse zeigen jedoch, daß die großen Partner Deutschlands in der EWU — Frankreich, Italien und Spanien — nur mit minimalen Wachstumsverlusten in einem 5-Jahreszeitraum zu rechnen hätten. Dagegen würden Länder außerhalb der EWU, hier Großbritannien, eher profitieren. Für die Europäische Währungsunion insgesamt bliebe im Saldo ein etwas kleinerer Wachstumsgewinn als für Deutschland übrig.⁸

In einer weiteren Variante werden die Senkung der Beitragssätze und die Erhöhung der indirekten Steuern gleichzeitig in Deutschland, Frankreich und Italien durchgeführt. Für Deutschland und Frankreich unterscheiden sich in dieser Simulation die gesamtwirtschaftlichen Effekte nicht stark von denen in der vorangegangenen. In Italien zeigen sich etwas andere Wirkungen. Starke Preis- und Beschäftigungsänderungen gehen einher mit geringen Export- und Wachstumseffekten. Zudem reagiert in Italien der private Konsum stark auf die Änderungen der Nominalzinsen. In Italien haben aber auch Substitutionseffekte zwischen Arbeit und Kapital und zwischen arbeits- und kapitalintensiv hergestellten Produkten ein höheres Gewicht. Jene EWU-Länder, die nicht auf eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherung umstellen, erfahren bei einer Umfinanzierung in den großen Ländern etwas stärkere Wachstumsverluste. Insgesamt sind diese jedoch nach wie vor äußerst gering; Spaniens gesamtwirtschaftliche Produktion würde in einem 5-Jahreszeitraum nur ein Zehntel Prozentpunkt unter der im Referenzszenario liegen.

Eine „Bedrohung“ für die großen Länder der EWU durch Veränderungen der Ausgaben und/oder Einnahmen der Sozialversicherungen existiert nicht. Für die kleineren Länder würde ein Problem nur bestehen, wenn große Länder wie die Bundesrepublik Deutschland verstärkt diesen Weg gehen würden. Vermutlich würden die kleineren Länder folgen, um eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition zu vermeiden. In der Tendenz könnten mit einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialausgaben durchaus Beschäftigungsgewinne in Europa erzielt werden. Dadurch würden die europäischen Länder bei unverändertem Außenwert des Euro zum einen Wettbewerbsvorteile gegenüber Nicht-EWU-Ländern erlangen, zum anderen würde der private Verbrauch steigen. Bei der hier simulierten Größenordnung einer aufkommensneutralen Beitragssatzsenkung um 3 Prozentpunkte ließe sich die Arbeitslosenquote in Europa insgesamt um nicht mehr als 0,5 Prozentpunkte senken.

⁸ Die Simulationsergebnisse für Frankreich zeigen, daß die Wirkungen der verschiedenen Strategien deutlich von den nationalen Gegebenheiten abhängen. Im Vergleich zu den Auswirkungen in Deutschland sind die Preiseffekte dort deutlich höher und der Wachstums- und Beschäftigungsgewinn erheblich niedriger.

Tabelle 3

**Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung um 3 %-Punkte
in Deutschland bei gleichzeitiger Erhöhung der indirekten Steuern**

Durchschnittliche Abweichungen in der Simulationsperiode
in % gegenüber der Basissimulation

	Deutschland	Frankreich	
Bruttoinlandsprodukt, real	0,6	0,0	
Privater Verbrauch, real	1,0	0,0	
Exporte, real	0,3	-0,1	
Verbraucherpreise	0,1	-0,1	
Beschäftigte	0,8	0,0	
nachrichtlich:			
Arbeitslosenquote (%)	-0,7	0,0	
Defizitquote (%) ¹⁾	-0,1	0,0	
	Spanien	Italien	Großbritannien
Bruttoinlandsprodukt, real	-0,1	0,0	0,0
Beschäftigte	0,0	0,0	0,0

¹⁾ (-) : Defizitzunahme.
Quelle: Simulationen mit dem OEF-Modell.

**Lohnsenkungswettlauf —
eine Gefahr für die Stabilität der EWU**

Die Simulationsergebnisse stehen in starkem Kontrast zu der weitverbreiteten Sichtweise, daß eine deutliche Senkung der Reallöhne ein Rezept gegen die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland und der EWU sei. Vielfach wird gefordert, daß, solange keine Vollbeschäftigung herrscht, Löhne und Preise in Deutschland sinken müßten, um über eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten höhere Exporte und höheres Wachstum zu erreichen. Aus europäischer Sicht ist ein solcher Lohnsenkungswettlauf keine tragfähige Strategie, da sie auf „beggar-my-neighbor“ Effekten beruht, bei denen zwar die deutschen Exporte steigen würden, im wesentlichen aber zu Lasten der anderen europäischen Handelspartner. Ein Konvergenzprozeß zwischen den Volkswirtschaften käme nicht in Gang. Wahrscheinlich ist zudem, daß Deutschland auf Dauer nicht allein eine solche Strategie verfolgen würde, sondern daß die anderen europäischen Länder gleichfalls diesen Weg einschlagen würden. In diesem Fall entfällt das Gros der positiven Effekte für diese Volkswirtschaft. Reagiert die Geldpolitik dann nicht mit einem expansiven Impuls, heißt das Ergebnis Deflation.

Die Überlegungen zu einer europaweiten Lohnpolitik enthalten eine Botschaft, die für die wirtschaftliche Entwicklung essentiell ist. Wirtschaftlicher Fortschritt ist zwar

untrennbar mit Wettbewerb verbunden, aber nicht mit jeder Art von Wettbewerb. Höheres Wachstum in ganz Europa und ein Aufholen der ärmeren Länder sind nur möglich, wenn Wettbewerb einen unternehmerischen Charakter hat. Das heißt, er muß sich im privaten Sektor auf die Anwendung neuer Technologien, auf die effizientere Verknüpfung von Produktionsfaktoren oder die Entwicklung neuer Produkte focussieren, um Wettbewerbsvorteile für Unternehmen zu schaffen. Im öffentlichen Sektor können es die Verbesserung der Infrastruktur, des Humankapitals, das effizientere Bildungs- und Steuersystem oder neuartige Förderinstrumente sein, die Wettbewerbsvorteile einer Region begründen. Diese Art von Wettbewerb erzeugt Wachstum durch ökonomische Kreativität. Im Gegensatz dazu steht jene Form von Wettbewerb, die Beschäftigung durch Lohnsenkungen, den Abbau von Sozialleistungen oder Steuersenkungen schaffen will. Ein solcher Ansatz mag aus der Sicht eines einzelnen Landes, einer einzelnen Firma, oder ganz allgemein einzelwirtschaftlich betrachtet, erfolgversprechend sein. Die hieraus resultierenden Wettbewerbsvorteile beruhen aber nicht auf der Schaffung von Neuem, sondern ausschließlich aus der „Abwertung“ von Bestehendem. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eröffnen sich daraus keine zusätzlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten, sondern es ist bestenfalls ein Nullsummenspiel, bei dem der Verlierer, der bei dieser Art von Kostensenkungswettlauf zurückbleibt.

Wohnungsbau 1998: Positive Impulse im Westen, scharfer Einbruch im Osten

Bis zum Jahre 1995 war der Wohnungsbau in Deutschland Vorreiter und Stütze der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur; in den Jahren 1996 und 1997 stagnierte das reale Wohnungsbauvolumen. Für 1998 muß ein leichtes Minus erwartet werden, ausgehend von den neuen Bundesländern. Im kommenden Jahr dürfte die Bauleistung allenfalls auf dem erreichten Niveau verharren.

Entwicklung der Baunachfrage in den alten Bundesländern...

Bereits seit Mitte des Jahres 1994 sind die Genehmigungen für den Bau von Mehrfamilienhäusern — die zuvor über mehrere Jahre gestiegen waren — stark rückläufig. Dies betraf sowohl den Mietwohnungsbau im engeren Sinne als auch den Bau von Eigentumswohnungen, wobei zu beachten ist, daß ein Großteil dieser Wohnungen ebenfalls als Mietwohnungsangebot auf den Markt kommt. Der

Rückzug der Investoren aus dem Mietwohnungsbau ist einerseits darauf zurückzuführen, daß die Neubaumieten wegen eines partiellen Überangebots und schwindender Kaufkraft breiter Schichten unter Druck geraten sind. Andererseits ist er eine Folge der Ankündigung, daß im Zuge einer Steuerreform Abschreibungsvorteile gekürzt werden und Veräußerungsgewinne künftig nicht mehr weitgehend steuerfrei bleiben sollen. Es sind vor allem Privatleute, die Wohngebäude in Form von Eigentumswohnungen bevorzugen, weil so auch kleinere Kapitalanlagen in

Tabelle 1

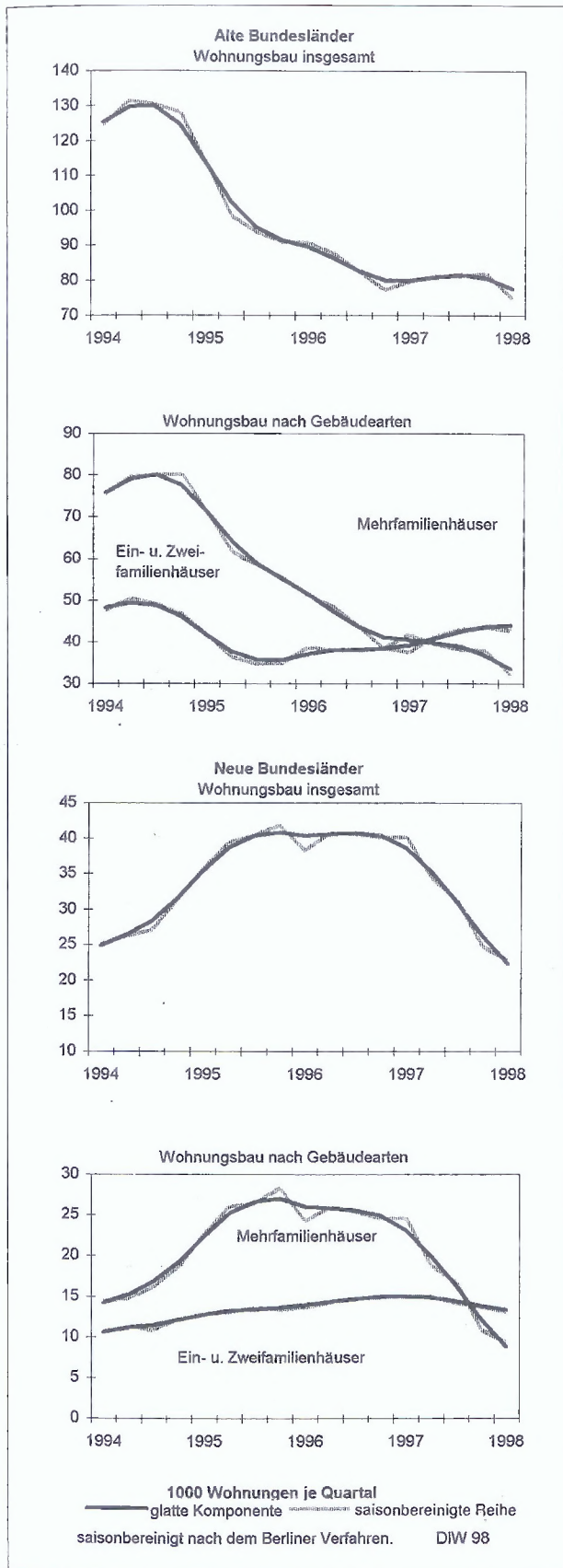
Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in Westdeutschland

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
Wohnungen in ...	Genehmigte Wohnungen in 1 000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	123,2	96,2	105,4	119,1	130,0	10	-22	10	13	9
Zweifamilienhäusern	70,1	51,3	48,6	46,9	48,0	17	-27	-5	-3	2
Ein- und Zweifamilienhäusern	193,4	147,5	154,0	166,1	178,0	12	-24	4	8	7
Eigentumswohnanlagen	176,7	134,3	91,1	80,4	76,0	15	-24	-32	-12	-5
Mietwohngebäuden	139,4	110,4	89,1	76,8	59,0	17	-21	-19	-14	-23
Mehrfamilienhäusern	316,1	244,6	180,2	157,2	135,0	16	-23	-26	-13	-14
Wohnheimen	4,9	3,2	3,5	1,4	1,0	-35	-35	9	-61	-26
neuen Wohngebäuden insgesamt	514,3	395,3	337,6	324,6	314,0	13	-23	-15	-4	-3
bestehenden Wohngebäuden	58,0	50,8	41,6	38,7	37,0	2	-12	-18	-7	-4
Wohnbauten insgesamt	572,3	446,0	379,2	363,2	351,0	12	-22	-15	-4	-3
Nichtwohnbauten	14,2	12,6	10,9	10,4	10,0	2	-11	-14	-5	-3
Wohn- und Nichtwohnbauten	586,6	458,6	390,1	373,6	361,0	12	-22	-15	-4	-3
Wohnungen in ...	Fertiggestellte Wohnungen in 1 000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	119,4	104,6	92,4	103,0	—	17	-12	-12	11	·
Zweifamilienhäusern	62,3	59,5	49,6	48,6	—	26	-4	-17	-2	·
Ein- und Zweifamilienhäusern	181,6	164,1	142,0	151,6	166,0	20	-10	-13	7	10
Eigentumswohnanlagen	141,8	141,2	115,2	94,7	—	24	0	-18	-18	·
Mietwohngebäuden	114,2	122,3	99,0	89,7	—	14	7	-19	-9	·
Mehrfamilienhäusern	256,0	263,4	214,2	184,4	164,5	19	3	-19	-14	-11
Wohnheimen	4,9	6,2	4,0	3,2	—	-41	27	-35	-21	·
neuen Wohngebäuden insgesamt	442,5	433,8	360,2	339,1	332,0	18	-2	-17	-6	-2
bestehenden Wohnanlagen	50,9	51,9	45,1	42,5	38,0	8	2	-13	-6	-11
Wohnbauten insgesamt	493,4	485,6	405,2	381,6	370,0	17	-2	-17	-6	-3
Nichtwohnbauten	11,8	12,9	10,9	11,1	10,0	9	9	-16	2	-10
Wohn- und Nichtwohnbauten	505,2	498,5	416,1	392,7	380,0	17	-1	-17	-6	-3

¹⁾ Prognose des DIW.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik. Berechnungen des DIW.

Abbildung 1
Entwicklung der Wohnungsbau-Genehmigungen



Sachwerten möglich sind und ein späterer Verkauf wenig Probleme bereitet. Das Interesse an Sachanlagen schwand aber, weil der Aktienmarkt mit anhaltend steigenden Kursen eine attraktivere Anlagemöglichkeit bot.

Es wird erwartet, daß der Rückgang der Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser nicht so schnell zum Stillstand kommt; in den ersten vier Monaten dieses Jahres war eine weitere Abnahme um 22 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum zu verzeichnen, wobei die Bauanträge für Mietwohnungen sehr viel stärker einbrachen (-38 %) als die für Eigentumswohnungen (-5 %). Dies könnte ein Indiz dafür sein, daß bei den Eigentumswohnungen mittlerweile die Nachfrage für Eigennutzung wieder stärker in den Vordergrund tritt. Im weiteren Jahresverlauf werden die Baugenehmigungen beim Mietwohnungsbau weiter zurückgehen, aber nicht mehr so rasch wie zuvor. Für den gesamten Bereich des Geschößwohnungsbaus ist 1998 mit einem ähnlichen Minus wie im Vorjahr zu rechnen.

Ein anderes Bild zeigt sich im Bereich des Eigenheimbaus. Dort tendiert die Baunachfrage seit Ende 1995 aufwärts, der Anstieg hielt auch in den ersten Monaten dieses Jahres an. Ausschlaggebend für die anhaltende Aufwärtstendenz waren vor allem die niedrigen Hypothekenzinsen sowie die gedrückten Bau- und Grundstückspreise. In den Baugenehmigungen spiegelt sich nicht nur die unmittelbare Nachfrage privater Haushalte. Hinzu kommt, daß auch die Wohnungsunternehmen stärker auf den Bauträgermarkt (Kaufeigenheime) ausweichen, weil die öffentliche Förderung des Mietwohnungsbaus in einigen Bundesländern zurückgenommen worden ist. Die Unternehmen verfügen aber über Grundstockvorräte, die sonst „totes Kapital“ darstellen würden. Sollten sie das Potential der Kaufinteressenten überschätzt haben — gleiches gilt, wenn die Zinsen wieder anziehen —, so können hier gewisse Risiken im Hinblick auf einen weiterhin kontinuierlichen Anstieg gesehen werden. Für dieses Jahr sind sie jedoch noch als gering einzustufen. Die Zahl der genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern dürfte in diesem Jahr das Vorjahresergebnis um etwa 7 % übertreffen. Dabei wird der Bau von Einfamilienhäusern stärker zulegen als der von Zweifamilienhäusern, für die sich erstmals seit langer Zeit wieder ein leichter Zuwachs abzeichnet.

Insgesamt wird die Zahl der genehmigten Wohnungen in neuen Wohngebäuden nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahrs liegen (-3 %). Da die Baukosten je Wohneinheit im Eigenheimbereich deutlich höher sind als im Geschößwohnungsbau, bedeutet dies für das Bauvolumen eher einen Zuwachs. Stabilisierend auf die Baunachfrage werden sich weiterhin der Um- und Ausbau von bestehenden Gebäuden auswirken. In diesem Bereich ist in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Größenordnung von rund 40 000 Wohnungen erreicht worden, und auch im laufenden Jahr dürfte die Zahl nur wenig dahinter zurückbleiben.

Bei den Baufertigstellungen ist für 1998 mit ganz ähnlichen Zuwachsraten zu rechnen wie bei den Genehmigungen.

Tabelle 2

Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in Ostdeutschland

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
Wohnungen in ...	Genehmigte Wohnungen in 1 000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	33,2	38,6	43,5	46,2	45,0	34	16	13	6	-3
Zweifamilienhäusern	11,8	14,4	14,1	11,8	10,5	57	22	-2	-17	-11
Ein- und Zweifamilienhäusern	45,0	53,0	57,6	58,0	54,5	39	18	9	1	-6
Eigentumswohnanlagen	37,2	62,6	58,8	37,3	19,0	74	68	-6	-37	-49
Mietwohngebäuden	27,9	41,3	40,8	33,6	23,5	52	48	-1	-18	-30
Mehrfamilienhäusern	65,0	103,9	99,7	70,9	42,5	64	60	-4	-29	-40
Wohnheimen	0,5	0,7	1,8	1,3	1,0	-21	51	149	-28	-23
neuen Wohngebäuden insgesamt	110,5	157,6	159,1	130,1	98,0	52	43	1	-18	-25
bestehenden Wohngebäuden	9,3	15,5	20,1	21,2	20,2	62	67	29	6	-5
Wohnbauten insgesamt	119,8	173,1	179,2	151,4	118,0	53	45	4	-16	-22
Nichtwohnbauten	6,3	6,9	7,0	4,4	3,0	49	10	1	-37	-32
Wohn- und Nichtwohnbauten	126,1	180,0	186,2	155,8	121,0	53	43	3	-16	-22
Wohnungen in ...	Fertiggestellte Wohnungen in 1 000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	23,1	30,6	34,4	41,9	-	54	32	12	22	.
Zweifamilienhäusern	7,6	10,5	12,6	13,1	-	151	38	20	4	.
Ein- und Zweifamilienhäusern	30,7	41,1	46,9	54,9	56,0	71	34	14	17	2
Eigentumswohnanlagen	14,3	27,7	43,8	57,2	-	29	93	58	31	.
Mietwohngebäuden	14,0	21,3	34,4	42,1	-	59	52	61	22	.
Mehrfamilienhäusern	28,3	49,0	78,2	99,3	69,0	42	73	60	27	-31
Wohnheimen	0,2	0,8	0,3	1,3	1,0	-40	271	-67	412	-23
neuen Wohngebäuden insgesamt	59,3	90,9	125,4	155,6	126,0	55	53	38	24	-19
bestehenden Wohngebäuden	5,3	8,3	12,5	16,4	20,0	96	56	52	31	22
Wohnbauten insgesamt	64,6	99,1	138,0	171,9	146,0	57	54	39	25	-15
Nichtwohnbauten	3,1	5,1	5,4	6,0	4,0	5	63	7	11	-33
Wohn- und Nichtwohnbauten	67,7	104,2	143,4	177,9	150,0	54	54	38	24	-16

¹⁾ Prognose des DIW.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik. Berechnungen des DIW.

gen. Was den Bau von Eigenheimen betrifft, so ist der Zusammenhang ohnehin eng — die durchschnittliche Bauzeit beträgt ein bis eineinhalb Jahre. Im Geschößwohnungsbau ist die Abwicklungsdauer (vom Zeitpunkt der Genehmigung bis zur Fertigstellung) wesentlich höher; dies hat aber weniger mit der Bauausführung zu tun. Hier spielt vor allem eine Rolle, daß manche Bauvorhaben aus Finanzierungsgründen (z.B. wegen des Wegfalls von Förderzusagen oder steigender Zinsen) und anderen wirtschaftlichen Erwägungen (erwartete Mieterträge) zeitweilig zurückgestellt werden; gleichzeitig werden aber in jedem Jahr Projekte aus früheren Planungen aktiviert. Insofern hängt die Zahl der jährlichen Fertigstellungen nicht nur von den aktuellen Genehmigungen, sondern ebenso vom Bauüberhang (in der Statistik: genehmigte aber noch nicht fertiggestellte Gebäude) ab.¹ In diesem Jahr werden etwa 165 000 Wohnungen gebaut werden, also 20 000 Wohnungen weniger als im Vorjahr, aber deutlich mehr, als es den Genehmigungen des Vorjahres oder des laufenden Jahres entspräche. Faßt man alle Bereiche zusammen, so dürfte die Zahl der fertiggestellten Wohnun-

gen (380 000) — ebenso wie die der neu zum Bau genehmigten (360 000) — um etwa 3 % unter dem Vorjahreswert liegen.

... und in den neuen Bundesländern

In Ostdeutschland erreichte der Wohnungsbau 1996 und 1997 Rekordmarken, geprägt durch die steuerlichen Anreize und Fristen, die im Fördergebietsgesetz vorgegeben waren. Ursprünglich sollten die Begünstigungen nur für Neubaumaßnahmen bis zum Jahresende 1996 gelten; indes ist die Fristeinhaltung gelockert worden, im Wege von Ermessensspielräumen, die den Finanzämtern offenstehen: Bei Vorauszahlungen, die 1996 geleistet worden sind, konnte die steuerliche Begünstigung auch noch für Gebäude gewährt werden, die erst 1997 fertig wurden. Offenbar ist diese Möglichkeit in weitaus größerem Umfang

¹ Der Bauüberhang am Jahresende 1997 belief sich im Bereich der Mehrfamilienhäuser auf 324 000 Wohnungen (Vorjahr: 352 000).

genutzt worden als vorher absehbar war. Die Zahl der Baufertigstellungen stieg jedenfalls 1997 nochmals stark — auf 178 000 Wohnungen, was einem Zuwachs gegenüber dem schon hohen Vorjahreswert um fast ein Viertel entspricht. Dieser Anstieg war auch insofern überraschend, als die Baugenehmigungen bereits im Jahre 1996 deutlich abwärts tendierten; angesichts der sich abzeichnenden Probleme beim Verkauf und der Vermietung vieler Wohnungen hätte man erwarten können, daß ein beträchtlicher Teil des Bauüberhangs (in früheren Jahren geplante, aber noch nicht begonnene Objekte) nicht mehr zur Bauausführung kommt.²

Die Anträge für neue Bauvorhaben schwenkten 1997 auf eine Talfahrt ein, wobei sich der Abschwung in den ersten Monaten dieses Jahres noch verschärfte. Betroffen ist vor allem der Geschößwohnungsbau. Nach einem Rückgang um 29 % im vergangenen Jahr wiesen die Genehmigungen in den ersten vier Monaten dieses Jahres ein Minus von 60 % auf (Eigentumswohnungen: —71 %, Mietwoh-

nungen: —45 %). Auch wenn man berücksichtigt, daß sich dieser Trend etwas abflachen wird, muß im Jahresergebnis mit einem Rückgang bei den Mehrfamilienhäusern insgesamt in der Größenordnung von 40 % gerechnet werden.

Die Baunachfrage in diesem Bereich wird sich aller Voraussicht nach erst 1999 wieder beleben, wenn das neugefaßte Investitionszulagengesetz in Kraft tritt. Es ersetzt die bisherigen Instrumente der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern. Bei Mietwohngebäuden ist eine Zulage von 10 % der Herstellungskosten vorgesehen, die allerdings auf Innenstadtlagen beschränkt sein soll;³

² Vgl. hierzu auch: Wohnungsbau 1997: Weiter schrumpfender Neubau, aber Zunahme bestandsorientierter Baumaßnahmen. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Nr. 6/97, S. 114.

³ Außerdem ist eine Begrenzung in der Höhe der Herstellungskosten (maximal 4 000 DM je qm Wohnfläche) vorgesehen. Die Regelung ist befristet bis zum Jahre 2002.

Tabelle 3

Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung in Deutschland

	1993	1994	1995	1996	1997
Auszahlung von Finanzierungsmitteln in Mrd. DM					
Kreditinstitute ¹⁾	193,1	224,6	210,9	227,6	222,0
Sparkassen (o. Girozentralen)	71,6	78,4	66,7	73,3	70,3
Realkreditinstitute	43,6	51,0	54,9	60,3	62,3
öffentliche Banken	17,8	19,7	23,9	24,8	22,8
private Hypothekenbanken ²⁾	25,8	31,3	30,9	35,6	39,6
Kreditbanken, Genossenschaftsbanken ³⁾	78,0	95,2	89,3	94,1	89,3
Lebensversicherungen	10,3	14,0	11,1	11,9	11,3
Bausparkassen	60,7	61,1	62,4	64,7	68,8
Kredite	38,4	39,3	39,7	42,9	45,0
Bauspardarlehen ⁴⁾	17,2	15,7	15,8	14,8	15,0
Vor- und Zwischenkredite ⁵⁾	21,1	23,6	23,9	28,1	30,0
nachrichtlich:					
Bauspareinlagen ⁴⁾	22,3	21,8	22,7	21,8	23,8
insgesamt Wohnungsbaukredite ^{1) 6)}	241,8	278,0	261,7	282,5	278,2
darunter: neue Bundesländer	22,4	33,8	37,3	44,0	42,0
Verwendungsstruktur der Kredite ⁷⁾ in %					
Wohnungsneubau	39,6	43,7	41,0	40,0	37,3
Erwerb und sonstige Zwecke	50,7	47,1	49,4	50,1	52,2
Ablösungen ⁸⁾	9,7	9,3	9,6	9,9	10,4
Verwendung der Kredite insgesamt ⁹⁾ in Mrd. DM					
Wohnungsneubau	95,8	121,4	107,4	113,0	103,9
Kauf von Gebäuden und Wohnungen ¹⁰⁾	83,1	87,2	81,0	90,0	93,2
Modernisierung, Instandsetzung ¹⁰⁾	39,5	43,7	48,3	51,4	52,1
Ablösung von Krediten	23,4	25,7	25,0	28,1	29,0

¹⁾ Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. — ²⁾ Ohne Mischinstitute, die zu den Kreditbanken gerechnet werden. — ³⁾ Geschätzt über die Veränderung der Kreditbestände (laut Bankenstatistik). — ⁴⁾ Nettobeträge aus Zuteilungen (nach Abzug von Beträgen, die zur Ablösung von Vor- und Zwischenkrediten verwendet wurden). — ⁵⁾ Neue Vorfinanzierungen einschließlich sonstiger Bauspardarlehen. — ⁶⁾ Soweit erfaßt (ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben). — ⁷⁾ Angaben der berichtenden Institute über die Struktur der Neuzusagen. — ⁸⁾ Ablösungen von Krediten anderer Institute (ohne Anschlußfinanzierung im eigenen Bestand). — ⁹⁾ Für den Bereich der Kredit- und Genossenschaftsbanken geschätzt. — ¹⁰⁾ Aufteilung geschätzt.

Quellen: Erhebungen kreditwirtschaftlicher Verbände, ergänzende Berechnungen des DIW.

außerdem sollen Modernisierungsmaßnahmen mit einer Zulage von 15 % gefördert werden.

Auch die Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser weisen seit Mitte 1997 eine Abwärtstendenz auf, die sich zu Beginn dieses Jahres verstärkt hat. Diese — im Vergleich zu Westdeutschland gegenläufige — Entwicklung dürfte weniger auf die Nachfrage der Selbstnutzer zurückzuführen sein; vielmehr macht sich auch hier der Wegfall von Investitionen zur Steuerersparnis bemerkbar. Ein Teil der bisherigen Bautätigkeit (schätzungsweise 20 %) entfiel auf Häuser, die zur Vermietung gedacht waren.⁴ Insofern ist der Nachfragerückgang als nur vorübergehend einzustufen — an sich besteht in den neuen Ländern eher ein Nachholbedarf bei der Bildung von Wohneigentum, weil die Möglichkeiten (und die Förderung) zu DDR-Zeiten sehr beschränkt waren. Die Nachfrage wird sich also in den nächsten Jahren voraussichtlich wieder der Entwicklung in den westlichen Bundesländern annähern oder diese sogar übertreffen. In diesem Jahr werden die Baugenehmigungen in Ostdeutschland allerdings das Vorjahresniveau um 6 % unterschreiten.

Insgesamt bedeutet dies eine Schrumpfung des Genehmigungsvolumens bei neuen Wohngebäuden um ein Viertel. Da der Um- und Ausbau von bestehenden Gebäuden stabiler verläuft, ist insgesamt nur mit einem Minus von 22 % zu rechnen. Nicht ganz so stark wird der Rückgang bei den Fertigstellungszahlen ausfallen: Ein leichtes Plus beim Eigenheimbau — saldiert mit dem deutlichen Minus (31 %) beim Geschoßwohnungsbau⁵ — ergibt hier eine Abnahme von „nur“ 19 % bei neuen Wohngebäuden. Die Gesamtzahl der genehmigten Wohnungen (einschließlich Um- und Ausbaumaßnahmen sowie Wohnungen in Nichtwohngebäuden) wird auf etwa 120 000 veranschlagt (Vorjahr: 156 000), die der Fertigstellungen auf 150 000 (nach 178 000), was eher als eine recht optimistische Schätzung angesehen werden muß.

Finanzierung des Wohnungsbaus

In Ergänzung zu den Daten und Trends, die die Bautätigkeitsstatistik vermittelt, sind in Tabelle 3 die Informationen aus der Kreditwirtschaft zur Wohnungsbaufinanzierung zusammengestellt worden. Da eine Aufschlüsselung der Daten für Ost- und Westdeutschland problematisch ist,⁶ sind sie für Deutschland insgesamt ausgewiesen. Zu beachten ist, daß die Kreditbanken und Genossenschaftsbanken in diese laufenden Verbandserhebungen nicht einbezogen sind; deren Kreditvergabe kann nur über die Veränderung der Kreditbestände laut Bundesbank-Statistik geschätzt werden.

Faßt man die insgesamt ausgezahlten Kredite (Banken, Lebensversicherungen und Bausparkassen) mit den Auszahlungen an Bauspareinlagen zusammen (ausgezahlte Finanzierungsmittel), so ergibt sich für 1996 ein Betrag von 304 Mrd. DM und für 1997 ein solcher von 302 Mrd. DM. So gesehen war der Rückgang äußerst gering, bei den Kredi-

ten betrug er 1,3 %. Nur die Hypothekenbanken und die Bausparkassen verzeichneten 1997 einen Zuwachs. Letztere weiteten ihr Geschäft im Wege der Vor- und Zwischenfinanzierung aus, konnten aber zugleich wieder mehr Spareinlagen ihrer Kunden zuteilen.⁷ Die Hypothekenbanken waren nicht nur überdurchschnittlich an den Erstabschlüssen von Krediten (für Neubau und Erwerb) beteiligt, sondern sie profitierten auch von Umschuldungen, da zahlreiche Eigentümer die Gelegenheit nutzten, niedrige Zinsen für eine lange Laufzeit festzuschreiben. Wegen der Unternehmensverflechtung mit den Kreditbanken ging deren Geschäft zurück, dies betraf vor allem die „sonstigen Darlehen“ (mit kurz- und mittelfristiger Laufzeit).

Die Neubaufinanzierung, deren Kreditvolumen 1997 auf rund 104 Mrd. DM eingegrenzt werden kann, verzeichnete eine spürbare Schrumpfung (1996: 113 Mrd. DM). Dagegen weitete sich die Nachfrage nach Krediten für den Erwerb und die Modernisierung von Gebäuden und Wohnungen aus. Eine Aufteilung ist nur ansatzweise möglich; alles deutet jedoch darauf hin, daß der Anstieg (wie schon 1996) in stärkerem Maße die Kaufpreisfinanzierung betraf. Die günstigen Kreditkonditionen haben — bei in den Vorjahren gedrückten Immobilienpreisen — das Kaufinteresse für ältere Gebäude und Wohnungen offenbar neu belebt.

Entwicklung und Struktur der Bauleistungen

Wie sich die erheblichen Veränderungen bei der Nachfrage nach Neubauten auswirken werden, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Deshalb wird das Wohnungsbauvolumen vom DIW in einen Neubauteil und einen Restbereich — Bauleistungen an bestehenden Gebäuden — aufgeschlüsselt, damit der Einfluß der einzelnen Komponenten beurteilt werden kann. Eine derartige Berechnung wird für die alten Bundesländer schon seit längerem vorgenommen, für die neuen Länder wurde dieser Ansatz in ähnlicher Form übernommen.⁸ Ausgangswerte sind die jährlichen Angaben zu den veranschlagten Baukosten der genehmigten und fertiggestellten Wohnungen, aus denen

⁴ Voraussetzung zur Erlangung der Sonder-AfA nach dem FördG war eine Vermietungsdauer von mindestens fünf Jahren.

⁵ Die Stützung aus dem Bauüberhang dürfte relativ schwach ausfallen, weil er im Vorjahr weitgehend ausgeschöpft worden ist.

⁶ Teilweise sind Angaben verfügbar, jedoch ist unklar, ob nach Lage der Objekte oder dem Sitz des Kreditnehmers unterschieden wird.

⁷ Zu berücksichtigen ist, daß eine Vielzahl an kleineren Bausparverträgen existiert, die weniger für die Finanzierung des Neubaus oder Erwerbs, sondern für Instandsetzung und Modernisierung verwendet werden.

⁸ Die hier vorgelegten Daten sind mit der Neuberechnung des Bauvolumens — entsprechend der veränderten Abgrenzung der Wirtschaftszweige (Wz93) — auf der Preisbasis von 1995 abgestimmt. Vgl.: Zur Entwicklung der Bauwirtschaft in West- und Ostdeutschland. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Nr. 42/97.

Tabelle 4

Struktur der Wohnungsbauleistungen in West- und Ostdeutschland

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
Westdeutschland	Mrd. DM zu jeweiligen Preisen					Veränderung in %				
Neubauvolumen ²⁾	145,10	135,80	123,20	121,30	121,5	18,9	-6,4	-9,3	-1,5	0,2
Eigenheimbau	79,10	71,00	73,50	77,60	82,3	17,7	-10,2	3,5	5,6	6,0
Geschoßwohnungsbau	66,00	64,80	49,70	43,70	39,2	20,4	-1,8	-23,3	-12,1	-10,2
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	97,32	112,73	121,60	123,94	126,3	2,8	15,8	7,9	1,9	2,9
Wohnungsbauvolumen insgesamt	242,42	248,53	244,80	245,24	247,8	11,9	2,5	-1,5	0,2	1,0
	Mrd. DM zu Preisen von 1995									
Neubauvolumen ²⁾	148,50	135,80	123,28	121,84	122,0	16,5	-8,6	-9,2	-1,2	0,1
Eigenheimbau	80,96	71,00	73,55	77,95	82,6	15,3	-12,3	3,6	6,0	5,9
Geschoßwohnungsbau	67,55	64,80	49,73	43,90	39,4	18,0	-4,1	-23,3	-11,7	-10,2
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	99,92	112,73	120,70	122,69	124,9	0,3	12,8	7,1	1,6	1,8
Wohnungsbauvolumen	248,42	248,53	243,98	244,53	246,9	9,4	0,0	-1,8	0,2	1,0
	Struktur in %									
Neubauvolumen ²⁾	60	55	51	50	49					
Eigenheimbau	33	29	30	32	33					
Geschoßwohnungsbau	27	26	20	18	16					
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	40	45	49	50	51					
Wohnungsbauvolumen	100	100	100	100	100					
Ostdeutschland	Mrd. DM zu jeweiligen Preisen					Veränderung in %				
Neubauvolumen ²⁾	24,61	32,44	39,18	39,24	32,9	75,8	31,8	20,8	0,1	-16,3
Eigenheimbau	14,23	16,98	19,20	20,42	20,1		19,3	13,1	6,4	-1,6
Geschoßwohnungsbau	10,39	15,46	19,98	18,82	12,8		48,9	29,2	-5,8	-32,1
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	30,54	33,59	31,83	31,60	32,6	21,5	10,0	-5,2	-0,7	3,9
Wohnungsbauvolumen insgesamt	55,15	66,03	71,01	70,84	65,5	40,9	19,7	7,5	-0,2	-7,3
	Mrd. DM zu Preisen von 1995									
Neubauvolumen ²⁾	25,36	32,44	39,07	39,39	33,0	69,3	27,9	20,4	0,8	-16,3
Eigenheimbau	14,66	16,98	19,14	20,50	20,2		15,8	12,8	7,1	-1,6
Geschoßwohnungsbau	10,70	15,46	19,93	18,89	12,8		44,5	28,9	-5,2	-32,1
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	31,46	33,59	31,74	31,73	32,8	16,9	6,8	-5,5	0,0	3,3
Wohnungsbauvolumen	56,82	66,03	70,81	71,12	65,8	35,7	16,2	7,2	0,4	-7,5
	Struktur in %									
Neubauvolumen ²⁾	45	49	55	55	50					
Eigenheimbau	26	26	27	29	31					
Geschoßwohnungsbau	19	23	28	27	19					
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	55	51	45	45	50					
Wohnungsbauvolumen	100	100	100	100	100					
Deutschland insgesamt	Mrd. DM zu Preisen von 1995					Veränderung in %				
Wohnungsbauvolumen insgesamt	305,24	314,56	314,79	315,65	312,7	13,5	3,1	0,1	0,3	-0,9

¹⁾ Prognose des DIW. — ²⁾ Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren. — ³⁾ Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschl. Um- und Ausbaumaßnahmen) und Instandsetzungsleistungen des Baugewerbes.

Quelle: Bauvolumensrechnung des DIW.

ein Mittelwert, entsprechend dem Baufortschritt, gebildet wird; darauf erfolgt ein Zuschlag für Erschließungs- und Baunebenkosten sowie Eigenleistungen der Bauherren, die bei den reinen Baukosten nicht erfaßt sind. Das so bezifferte Neubauvolumen erklärt nur zum Teil die Höhe und den jährlichen Zuwachs des gesamten Wohnungsbauvolumens, das sich aus den Umsätzen (bzw. den geleisteten Arbeitsstunden) im Baugewerbe für den Wohnungsbau sowie aus anderen Produktionsbeiträgen (Montagebau, Architektenleistungen u.ä.) ergibt (Tabelle 4).

Dem so abgeleiteten Bild zufolge hatten in *Ostdeutschland* die auf Sanierung und Modernisierung gerichteten Bauleistungen bis 1995 noch ein höheres Gewicht als der Neubau. 1996 und 1997 übertrafen die Neubauleistungen hingegen die Bauleistungen an bestehenden Gebäuden. Der Anteil des Neubaus belief sich in beiden Jahren auf 55 %, im vergangenen Jahr betrug das Neubauvolumen 39,4 Mrd. DM und die bestandsbezogenen Leistungen 31,7 Mrd. DM (jeweils zu Preisen von 1995). Beim Neubau war 1997 noch ein geringer Zuwachs gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen, während der Bereich Sanierung und Modernisierung stagnierte; er wies 1996 einen deutlichen Rückgang auf, bedingt vor allem durch den verminderten Liquiditätsspielraum der Wohnungsunternehmen, die den bis dahin ausgesetzten Kapitaldienst für Altkredite seither aus den Mieterträgen erbringen mußten.

In diesem Jahr ist mit einer kräftigen Schrumpfung des realen Neubauvolumens zu rechnen (−16 %), die vor allem den Geschößwohnungsbau betreffen wird (−32 %). Hingegen kann bei den bestandsbezogenen Bauleistungen ein Zuwachs (um 3 bis 4 %) erwartet werden. Hier werden sich die von der Bundesregierung eingeleiteten Stützungsmaßnahmen auswirken. Sie betreffen die Sanierung von Plattenbauten, Wohnumfeldmaßnahmen sowie die Modernisierung von Wohnraum und Gebäudeheizung, für die weitere zinsverbilligte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Verfügung stehen.⁹ Dennoch wird das gesamte Wohnungsbauvolumen in den neuen Ländern — erstmals seit 1991 — einen empfindlichen Rückgang (um 7 bis 8 %) verzeichnen.

Auch in *Westdeutschland* bilden die Bauleistungen zur Pflege und Verbesserung des Wohnungsbestands einen Sockel, der annähernd die Hälfte des Wohnungsbauvolumens ausmacht. 1994 erreichte der Neubauanteil — bei Rekordzahlen für genehmigte und fertiggestellte Wohnungen — kurzfristig die Marke von 60 %; bis zum vergangenen Jahr fiel er aber wieder auf 50 % zurück.

Die Bauleistungen bei Bestandsmaßnahmen sind tendenziell ausgeweitet worden, und zwar von 1994 bis 1997 real um fast 23 Mrd. DM, während der Neubau in dieser Zeit um knapp 27 Mrd. DM zurückging. Die stabilisierende Wirkung der bestandsorientierten Bauaufträge ist insofern plausibel, als Wohnungsunternehmen in Zeiten höherer Neubautätigkeit größere Instandsetzungen zurückstellen; sie werden dann nachgeholt, wenn der Neubau geringere

Mittel bindet. Ein positiver Nachfrageimpuls ergibt sich ebenfalls, wenn der Erwerb von älteren Gebäuden und Wohnungen zunimmt, da häufig Umbauten und Modernisierungen folgen.

Im vergangenen Jahr verringerte sich das reale Neubauvolumen um 1,2 % — bei unterschiedlicher Entwicklung in den Bereichen Eigenheimbau, für den ein Plus von 6 % verzeichnet wurde, und Geschößwohnungsbau, der um knapp 12 % schrumpfte. Für das laufende Jahr wird eine ganz ähnliche Entwicklung erwartet: Bei einer etwas geringeren Minusrate im Geschößwohnungsbau (und fast gleichem Anstieg beim Bau von Eigenheimen) wird das Neubauvolumen insgesamt stagnieren oder sogar ein leichtes Plus aufweisen.

Die Entwicklung der Baunachfrage für Instandsetzung, Modernisierung und ähnliche Maßnahmen ist schwer vorzuschätzen, weil keine Indikatoren — vergleichbar den Genehmigungen im Neubaubereich — verfügbar sind. Hier ist angenommen worden, daß der Zuwachs, wie im Vorjahr, bei knapp 2 % liegen wird. Gestützt wird diese Annahme dadurch, daß der Erwerb von Wohnimmobilien im vergangenen Jahr weiter aufwärts tendierte, dies zeigen der Anstieg der Kredite, die für diese Zwecke ausgezahlt worden sind (Tabelle 3), sowie die Zusagen für neue Finanzierungen in den ersten Monaten dieses Jahres.

Für den Wohnungsbau in Westdeutschland kann in diesem Jahr ein Anstieg um 1 % erwartet werden. In Ostdeutschland zeichnet sich aber — als Reaktion auf die Übersteigerung in den beiden Vorjahren — ein scharfer Einbruch ab (−7 bis −8 %). In *Deutschland* wird das reale Wohnungsbauvolumen insgesamt 1998 den Wert von knapp 313 Mrd. DM erreichen, gegenüber dem Vorjahr (315,7 Mrd. DM) bedeutet dies ein Minus von 1 %.

Ausblick

Die Entwicklung für 1999 kann nur in groben Zügen skizziert werden. Vieles hängt von den Rahmenbedingungen ab:

- Völlig offen ist, inwieweit die nach den Wahlen gebildete neue Bundesregierung die Pläne für die steuerliche Behandlung des Mietwohnungsbaus (Petersberger Beschlüsse) weiterverfolgen oder statt dessen andere Konzepte vorlegen wird; Änderungen werden zwar im Jahre 1999 noch nicht greifen, indes könnten schon Ankündigungen die Baunachfrage beeinflussen.
- Die Zinsen werden nicht mehr allzu lange auf dem historisch niedrigen Stand verharren; es mehren sich die Stimmen derjenigen, die im Zuge eines europaweiten Konjunkturaufschwungs einen Zinsanstieg erwarten.

In *Ostdeutschland* ist mit einem leichten Anstieg der Baunachfrage nach Eigenheimen und mit einer stärkeren

⁹ Vgl.: Investitionen von 22 Mrd. DM anschieben. In: Handelsblatt vom 17.2.1998, S. 5.

Zunahme für den Bereich des Geschoßwohnungsbaus zu rechnen. Dort wirkt die neue Investitionszulage — die neben der „normalen“ degressiven Gebäude-AfA beansprucht werden kann — als ein kräftiger Investitionsanreiz. Da allerdings die Baufertigstellungen weiter schrumpfen werden, kann sich die Belegung auf der Nachfrageseite nur verzögert in der Bauproduktion auswirken. Für den Neubaubereich bedeutet dies also nochmals einen leichten Rückgang, allenfalls Stagnation. Ein Zuwachs des Wohnungsbauvolumens (in der Größenordnung bis 1 %) erscheint dennoch, aufgrund der hohen bestandsbezogenen Bauaktivitäten, realistisch.¹⁰

In *Westdeutschland* dürfte der Rückgang im Bereich des Geschoßwohnungsbaus anhalten, zumal private Kapitalanleger eher die dann wieder günstigeren Bedingungen in den neuen Bundesländern wahrnehmen werden — dagegen spricht allenfalls das dort vorhandene Überangebot.

Auch der Eigenheimbau wird kaum noch expandieren, wenn die Zinsen anziehen. Insofern erscheinen die Perspektiven im Vergleich zu den neuen Ländern hier als etwas ungünstiger, wenngleich nicht übersehen werden darf, daß das Kaufkraftgefälle auch eine Rolle spielt. Ein bescheidener Zuwachs des realen Bauvolumens, wie in diesem Jahr, ist somit kaum in Sicht — angenommen wird vielmehr eine Veränderungsrate in der Spanne von -1 % bis 0 %. Wegen des Übergewichts des westdeutschen Wohnungsbaumarktes kann für *Deutschland* insgesamt nur mit einer Stagnation der Wohnungsbauleistung gerechnet werden.

¹⁰ Da die Modernisierung von Wohngebäuden — einschl. selbstgenutzter Eigenheime — mit einer Investitionszulage (15 %) gefördert wird, ist auch bei den bestandsbezogenen Bauleistungen mit einem weiteren Zuwachs zu rechnen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.

Der nächste Wochenbericht erscheint am 13. August 1997

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettli, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion. Bearbeitet von Gustav A. Horn und Rudolf Zwiener. —
Wohnungsbau 1998: Positive Impulse im Westen, scharfer Einbruch im Osten. Bearbeitet von Bernd Bartholmai.

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 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304