



Energieeinsparung im Wohnungsbestand — Investitionen müssen verstärkt werden	499
Russland: Demographische Probleme belasten Wirtschaft	508

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 31/2000

Berlin

3. August 2000

67. Jahrgang

Energieeinsparung im Wohnungsbestand — Investitionen müssen verstärkt werden

Dem Wohnungsbereich kommt eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen um Energieeinsparung und Klimaschutz zu. Viele Studien zeigen, dass dort auf längere Sicht das größte Potential für Einsparungen an Energie und damit für die Minderung der CO₂-Emission gesehen werden kann.

Im Verlauf der 90er Jahre wurden von der Politik zahlreiche Maßnahmen im Hinblick auf ehrgeizige Zielvorgaben beim Klimaschutz ergriffen. Nicht wenige betrafen den Bereich Haushalte/Wohnungen. Rückblickend muss festgestellt werden, dass die erwarteten Wirkungen offenbar überschätzt bzw. die Hemmnisse für die Umsetzung der Maßnahmen unterschätzt worden sind. Eindeutige Minderungstendenzen bei Energieverbrauch und CO₂-Emission sind hier bisher nicht zu erkennen — ein merklicher Rückgang wird in aktuellen Vorausschätzungen erst vom Jahr 2005 an erwartet.

Zuwächse im Energieverbrauch sind vor allem dem Wohnungsneubau (einschließlich Ausbau) zuzuschreiben — eine Verbrauchssenkung kann deshalb nur über den großen Wohnungsbestand erzielt werden. Ansatzmöglichkeiten der Politik, die hier existierenden Möglichkeiten zu nutzen, sind ordnungspolitische Vorgaben, die Verteuerung der Energie und Förderungsangebote. Das bisherige Instrumentarium ist vielfältig, aber offenbar noch nicht ausreichend.

Ziele der Politik und Erfolgsaussichten

Die Bundesregierung hat auf der Weltklimakonferenz im vergangenen Jahr erneut bekräftigt, dass sie zu ihren Verpflichtungen beim Klimaschutz stehe, und eine neue umfassende nationale Strategie angekündigt.

Schon in den neunziger Jahren ist in Deutschland ein umfangreiches CO₂-Minderungsprogramm auf den Weg gebracht worden. Dahinter stand das selbst gesetzte Ziel, bis zum Jahre 2005 den CO₂-Ausstoß gegenüber 1990 um 25 % zu reduzieren. Nach vorliegenden Untersuchungen reichen aber die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht aus; trotz einiger Erfolge wird die ehrgeizige Vorgabe bei weitem nicht erreicht.¹ Es sind vor allem die Sektoren Verkehr und Haushalte, in denen im Verlauf der neunziger

Jahre weder beim Energieverbrauch, noch bei den CO₂-Emissionen eindeutige Reduktionen zu verzeichnen wa-

¹ Vgl. Politiksszenarien für den Klimaschutz — Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes. Band 1: Szenarien und Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen in Deutschland. Hrsg.: G. Stein, B. Strobel, Forschungszentrum Jülich. In Zusammenarbeit von DIW, FZ Jülich STE, FhG-ISI, Öko-Institut. Jülich 1997. Sowie Band 5: Szenarien und Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen in Deutschland bis 2020. Jülich 1999. Neuerdings auch: Die längerfristige Entwicklung der Energiemärkte im Zeichen von Wettbewerb und Umwelt. Erstellt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Prognos AG und Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln. Basel, September 1999, S. 466. Dort heißt es beispielsweise: „Auch bei sehr optimistischer Sichtweise kann unter den gegebenen Bedingungen nicht davon ausgegangen werden, dass das Ziel durch energiepolitische Maßnahmen oder Verhaltensänderungen erreicht werden wird.“

Tabelle 1

Entwicklung des Energieverbrauchs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	vorläufige Werte									
	Primär- und Endenergieverbrauch in Petajoule									
Primärenergieverbrauch	14 914	14 611	14 319	14 309	14 184	14 269	14 746	14 572	14 461	14 210
Verbrauch und Verluste im Energiesektor	4 484	4 355	4 281	4 188	4 110	3 983	4 105	4 019	3 949	3 853
Nichtenergetischer Verbrauch	958	891	911	887	964	963	953	1 011	1 032	1 070
Endenergieverbrauch	9 472	9 365	9 127	9 234	9 110	9 323	9 688	9 542	9 480	9 287
	Anteil der Verbrauchsbereiche am Endenergieverbrauch in %									
Industrie ¹⁾	31,4	28,8	28,1	26,4	27,0	26,5	25,0	25,7	25,4	
Verkehr	25,0	25,9	27,6	28,1	28,0	28,1	27,1	27,7	28,3	
Haushalte ²⁾	25,1	26,8	26,7	28,3	28,1	28,5	29,8	30,2	29,6	
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen ³⁾	18,5	18,5	17,6	17,2	16,9	16,9	18,1	16,4	16,7	

¹⁾ Übriger Bergbau und verarbeitendes Gewerbe. — ²⁾ Ohne Verkehr. — ³⁾ Einschließlich militärische Dienststellen.
Quellen: AG Energiebilanzen, Berechnungen des DIW.

ren.² Deren Anteil am Endenergieverbrauch ist folglich von 1990 bis 1999 gestiegen, und zwar im Verkehr von rund 25 % auf 30 % und bei den privaten Haushalten von 25 % auf reichlich 28 %.

Im Gefolge des Kyoto-Protokolls von 1997 hat sich Deutschland im Rahmen eines europäischen „burden-sharing“ dazu verpflichtet, die Emissionen von sechs Treibhausgasen bis 2008/2012 (maßgeblich ist der Ausstoß im Mittelwert dieser Jahre) mindestens um 21 % zu senken. Dieses Ziel ist moderater als die selbst auferlegte Verpflichtung zur Reduktion um 25 % beim wichtigsten Treibhausgas CO₂ schon bis zum Jahr 2005, an der die Bundesregierung aber festhalten will. Neben der Fortführung der ökologischen Steuerreform werde die Bundesregierung weitere Maßnahmen beschließen; dazu zählt auch eine neue Verordnung zum Energiesparen im Gebäudebereich.

Rückblick: Maßnahmen im Wohnungs-/Haushaltssektor seit 1995 und ihre Wirkungen

Mitte der 90er Jahre wurden mehrere Verordnungen und Förderprogramme verabschiedet, von denen man sich große Wirkungen bei der Einsparung von Heizenergie versprach. Zu nennen sind die Neufassung der Wärmeschutzverordnung (1995) und der Heizungsanlagenverordnung (1994), die KfW-Förderprogramme zur Wohnraummodernisierung (das bereits seit 1990 bestehende Programm für die neuen Länder wurde verlängert) und CO₂-Einsparung (1996 für die alten Länder eingeführt) sowie die Einführung einer Öko-Zulage bei der Eigen-

² Vgl. dazu auch CO₂-Emissionen im Jahre 1999: Rückgang nicht überschätzen. Bearb.: Hans-Joachim Ziesing. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 6/2000.

Tabelle 2

Emissionen von Kohlendioxid (CO₂) in Mill. t

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	vorläufige Werte									
Energiebedingte Emissionen insgesamt ¹⁾	987	951	901	893	877	877	900	867	860	834
davon:										
Energieerzeugung/-umwandlung	439	427	401	388	384	380	383	366	369	
Industrie	170	147	136	127	128	127	124	124	117	
Verkehr (national) ²⁾	159	162	168	173	169	173	173	173	176	
Haushalte	128	131	123	134	128	129	142	141	136	
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen ³⁾	90	84	74	73	67	68	79	63	62	
nachrichtlich:										
Industrieprozesse ⁴⁾	28	25	25	25	27	26	25	25	25	
Gesamtemissionen	1 014	975	927	918	904	903	925	892	885	

¹⁾ In der sektoralen Abgrenzung der Energiebilanzen. — ²⁾ Ohne internationalen Luftverkehr. — ³⁾ Einschließlich militärische Dienststellen.
— ⁴⁾ Nicht energiebedingte Emissionen; Angaben laut Umweltbundesamt.
Quellen: Berechnungen des DIW; Umweltbundesamt.

heimförderung und andere Programme (z. B. verstärkte Beratung von Gebäudeeigentümern).

Bei der Ex-ante-Bewertung dieses Aktionsprogramms wurde ein deutlicher Einfluss schon auf relativ kurze Sicht angenommen — bereits bis zum Jahr 2005 wurde eine Verringerung des CO₂-Ausstoßes (bezogen auf 1995) um knapp 25 Mill. t auf 111 Mill. t (gleichbedeutend mit einer Reduzierung gegenüber 1990 um immerhin fast 14 %) für möglich gehalten.³ Das hätte für den Haushaltssektor einen von 1995 an sinkenden Trend bedeutet; eine solche Entwicklung zeichnet sich bisher aber in den Energie- und Emissionsbilanzen keineswegs ab.⁴

In neueren Vorausschätzungen wird der Zeitpunkt, von dem an der Endenergieverbrauch des Sektors Haushalte abnehmen könnte, erst in den Jahren nach 2005 erwartet und zudem von weiteren Maßnahmen abhängig gemacht.⁵ Fragt man nach den Ursachen, weshalb die zunächst optimistischeren Schätzungen nicht zutreffen, so sind dies teils die unerwartet hohe Neubautätigkeit bei Eigenheimen, mehr aber die Unterschätzung von Hemmnissen, die einer Umsetzung des Maßnahmenpakets entgegenstanden.

Hemmnisse wurden unterschätzt...

An die 1995 verschärfte **Wärmeschutzverordnung** war vor allem die Erwartung geknüpft, dass der durch den Wohnungsneubau bedingte Anstieg des Energieverbrauchs erheblich gedämpft würde; gemessen an den bisherigen Standards (der WSchV82) war eine Verminderung um ca. 30 % je qm Wohnfläche angenommen worden, die zum Teil auch im Bestand greifen sollte. Tatsächlich ist der Energieverbrauch in der Folge aber kaum zurückgegangen.

Dabei ist zu beachten, dass die Zahl der Baugenehmigungen für Eigenheime und für Mehrfamilienhäuser in den Jahren 1992 bis 1994 besonders hoch war; viele der seit 1995 fertiggestellten Gebäude beziehen sich noch auf diese früheren Bauanträge. Womöglich hatte die Ankündigung der verschärften Wärmeschutzanforderungen den Effekt, dass die Bauherren „rechtzeitig“ Bauanträge stellten, um so aufwendigere Auflagen bzw. höheren Kosten zu vermeiden.⁶

Ähnlich könnte ein Ausweichverhalten bei Um- und Ausbaumaßnahmen ausgelöst worden sein. Dafür spricht, dass die Zahl der genehmigten Wohnungen in bestehenden Gebäuden, die bis zum Jahre 1994 stets gestiegen war, von 1995 an deutlich zurückging. Als ein Hemmnis bei Ausbaumaßnahmen ist vor allem der komplizierte Wärmebedarfsausweis einzustufen, der im Zuge einer Erweiterung auch für bereits vorhandene Räume erstellt werden muss.

Anders als die Wärmeschutzverordnung wirkt die **Heizungsanlagen-Verordnung** stärker im Bestand. Schätz-

ungen besagten, dass ein Grossteil der 1995 vorhandenen Heizungsanlagen den neueren Standard nicht mehr erfüllen — knapp die Hälfte müsse im nächsten Jahrzehnt erneuert werden.⁷ Allerdings sollte die Trägheit in der Reaktion der Betroffenen nicht unterschätzt werden. Der Ersatz einer funktionsfähigen Anlage wird häufig so lange wie möglich hinausgeschoben. Die verschärfte Verordnung greift auch nicht sofort, weil stets Fristen eingeräumt werden, die sich durch Mahnverfahren verlängern können. Vermutlich ist die Wirkung der Verordnung im Sinne des Austauschs veralteter Anlagen bei Wohnungsunternehmen eher höher zu veranschlagen als bei privaten gewerblichen Vermietern oder Eigenheimbesitzern. Insbesondere ältere Personen dürften nur geringes Interesse an einem vorzeitigen Ersatz der Anlage haben.

Große Erwartungen waren in früheren Vorausschätzungen auch an die **KfW-Kreditprogramme** „Wohnraummodernisierung“ für die neuen Länder und „CO₂-Einsparung bei Wohngebäuden“ für die alten Länder geknüpft. Über die bisherige Ausschöpfung und Erfolge des Programms für die neuen Länder wird seitens der KfW berichtet:⁸

- Von 1990 bis Mitte 1998 wurden die teilweise oder vollständige Instandsetzung und Modernisierung von mehr als 40 % der ostdeutschen Wohnungen mit Förderkrediten von über 63 Mrd. DM mitfinanziert. Insgesamt wurden in 3,3 Mill. Wohnungen 98,2 Mrd. DM investiert.
- Von den insgesamt geförderten Investitionsmitteln wurden 21,5 % (20,3 Mrd. DM) für Energiesparmaßnahmen, vor allem für den Austausch veralteter Heizungsanlagen und den Ersatz von Einzelöfen durch Zentralheizungen, verwendet. Im Zeitverlauf ist allerdings der Anteil der Investitionen zur Energieeinsparung stark geschrumpft: Von 60 % im Jahre 1990 fiel er kontinuierlich auf zuletzt etwa 5 %.

Trotz positiver Effekte dürfte das Programm für die energetische Sanierung alles in allem nur begrenzte Energieeinspar- und CO₂-Minderungseffekte erbracht haben. Das wäre insofern zu erklären, als die Vielzahl allgemeiner Instandsetzungs- und Sanierungsaufgaben aus Sicht der Gebäudeeigentümer als vordringlich er-

³ Vgl. dazu die oben zitierte Untersuchung: „Politikszenerarien I“ für das Umweltbundesamt, insbes. S. 204, 263 ff.

⁴ Vgl. CO₂-Emissionen im Jahre 1999 ..., a.a.O., S. 77 ff.

⁵ Z. B. Prognos/EWI, a.a.O., S. 221 ff.

⁶ Die WSchV95 war erst für Bauanträge vom 1. Januar 1995 an verbindlich.

⁷ Auch in neueren Vorausschätzungen der Esso AG und des Mineralölwirtschaftsverbandes wird ein sehr rascher Ersatz von Heizungsanlagen angenommen.

⁸ Vgl. Wohnraummodernisierung in den neuen Bundesländern — Die Hälfte des Weges ist zurückgelegt. In: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, Nr. 8, 1998. Zu neueren Angaben über die beiden Kreditprogramme der KfW vgl.: Klimaschutz im Wohnungssektor: Investieren in die Zukunft. In: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, Nr. 14, Januar 2000.

schien. Möglicherweise sind aber die Angaben der KfW für Energiesparmaßnahmen zu eng auf den Heizungsbereich bezogen. Denkbar ist, dass daneben Wärmeschutzmaßnahmen zum Teil in den Angaben für allgemeine Instandsetzungen enthalten sind, dann wäre das Bild etwas günstiger.

Das Kreditangebot des CO₂-Programms für die alten Länder erreicht private Eigenheimbesitzer kaum, weil das Antragsverfahren (über die Hausbank) kompliziert ist, die Banken vermutlich wenig Interesse haben, ihre Kunden über die Fördermöglichkeit zu informieren, und in vielen Fällen — bei kleineren Investitionen — gar kein Kredit gewünscht wird.

...und sind auch künftig zu erwarten

Aufgrund der unübersehbaren Wirkungsverzögerungen und des zu vermutenden Ausweichverhaltens von Gebäudeeigentümern und Bauherren muss auch der Erfolg einer weiteren Anhebung der Standards durch die angekündigte Energieeinsparverordnung 2000 mit einiger Skepsis beurteilt werden. Diese Verordnung betrifft in erster Linie den Neubau, doch sollen in begrenztem Umfang Nachrüstungen auch für den Gebäudebestand greifen. Dabei soll künftig der bauliche Zusammenhang stärker beachtet werden; dies betrifft schon die Zusammenfassung der Bereiche Heizung und Wärmeschutz, daneben aber auch Auflagen für einzelne Bauteile.⁹

Künftig werden Wärmebedarf des Gebäudes und Energieverbrauch der Heizungsanlage bilanzmäßig im Zusammenhang betrachtet. Schwachstellen des Gebäudes können so durch eine effizientere Anlagen- bzw. Regeltechnik kompensiert werden, umgekehrt kann durch zusätzlichen Wärmeschutz eine weniger effiziente Heizung weiter genutzt werden.

Die Einsparung durch verbesserten Wärmeschutz im Bestand soll verstärkt werden. Allerdings soll weiterhin beachtet werden, dass Besitzer von Altbauten nicht zur energetischen Sanierung gezwungen werden können. Bauteilsbezogene Anforderungen sollen — wenn ein Austausch oder Veränderungen anstehen — unter Berücksichtigung des neuen Stands der Technik und der Wirtschaftlichkeit verschärft werden.

Daneben werden erstmals auch verpflichtende bauliche Nachrüstungen in Erwägung gezogen (z. B. Dämmung von obersten Geschossdecken).

Da eine nachhaltige Reduzierung des Energieverbrauchs für Raumwärme nur im Bestand zu erzielen ist, wird entscheidend sein, wie weit die Auflagen für den Austausch von Bauteilen oder die Wirkung der Heizungsanlage gefasst sind und wie deren Einhaltung überwacht werden soll: Entweder wachsen hier der Bauaufsicht neue Aufgaben zu, oder die Gebote stehen nur auf dem Papier. Eine Durchsetzung wird sich aber in vielen Fällen schwer

erzwingen lassen. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Energieeinsparungsgesetz aus dem Jahre 1976 zu verweisen, in dem stets eine „wirtschaftliche Vertretbarkeit“ vorausgesetzt wird.

In allen Szenarien zur Energieeinsparung im Gebäudebestand stehen zwei Aspekte im Vordergrund: einerseits die Bemühung um das große Einsparpotential, das durch verstärkten Wärmeschutz erschließbar wäre, andererseits die Effizienzverbesserung beim Energieverbrauch durch moderne Heizsysteme. Hohe Erwartungen knüpft man in den Vorausschätzungen nach wie vor an die Erneuerung von Heizungsanlagen, weil viele Anlagen veraltet sind und eine Umstellung von Öl auf Gas zunehmend in den Vordergrund tritt. Zusätzliche Anreize dürften davon ausgehen, dass die Energiepreise seit einiger Zeit wieder kräftig anziehen.

Verstärkte Wärmedämmung von Gebäuden wäre zwar insofern wünschenswert, als damit der Energiebedarf nachhaltig verringert wird, jedoch sind die Hemmnisse eher größer als bei Heizungsmodernisierungen. Dies gilt jedenfalls für umfassende Maßnahmen wie Fassadendämmung, die aus architektonischen und bautechnischen Gründen nur bei bestimmten Gebäudetypen in Betracht kommt¹⁰ und zudem meist nur dann rentabel ist, wenn sie im Zuge ohnehin anstehender Instandsetzung realisiert wird. Weil die Instandsetzungszyklen 20 bis 30 Jahre betragen, wird die Ausbreitung eher langsam vorangehen. Allerdings können kleinteiligere Maßnahmen — z. B. Dämmung von Geschossdecken, Verbesserungen der Fenster — in der Summe ebenfalls einen beträchtlichen Beitrag zur Minderung des Energieverbrauchs leisten.

Diesen Überlegungen trägt die geplante Energieeinsparverordnung in vieler Hinsicht Rechnung. Nach weiteren Beratungen soll sie im nächsten Jahr in Kraft treten. Entscheidend wird sein, inwieweit Auflagen für den Gebäudebestand verbindlich vorgeschrieben werden. Dabei geht es um die wirtschaftliche Vertretbarkeit — die Verordnung bezieht sich ja auf das Energieeinspargesetz von 1976. Wenn größere Erfolge als bisher erreicht werden sollen, wird letztlich auch die Frage einer wirksameren Förderung nicht ausgespart werden können.

⁹ Vgl. Energiesparverordnung 2000 — Zusammenlegung von Wärmeschutzverordnung und Heizungsanlagenverordnung eröffnet neue Perspektiven für Planung und Ausführung. In: Bundesbaublatt, Heft 6/1999. Ferner H. Lüers: Klimaschutz im Wohnungssektor — was ist machbar? In: KfW-Beiträge ..., Heft 14, a. a. O., S. 14.

¹⁰ Dies sind z. B. die industriell gefertigten Gebäudekomplexe des Wohnungsbaus zu DDR-Zeiten und in Westdeutschland Zeilenbauten aus den 50er und 60er Jahren sowie Großwohnanlagen der 70er Jahre. Bei derartigen Gebäuden ist die Fassadendämmung gängige Praxis. Schwieriger ist eine Dämmung bei gegliederten Fassaden von Altbauten. Im Bereich der Eigenheime dürfte ein großes Potential bei den Reihenhaussiedlungen vorhanden sein, die über lange Zeit bei der Bautätigkeit im Vordergrund standen.

Rahmenbedingungen und Förderung

Zu den Instrumenten, die zur Energieeinsparung und zum Klimaschutz beitragen sollen, gehört auch die „Ökosteuer“. Bisher handelt es sich bei den Heizenergien allerdings lediglich um eine einmalige Anhebung der Steuern auf leichtes Heizöl und Erdgas zum 1. April 1999. Anders als etwa bei den Kraftstoffen ist bei diesen Heizenergien kein weiterer gestaffelter Anstieg der Steuersätze vorgesehen, was aber im Hinblick auf eine Beschleunigung der Investitionen zur Energieeinsparung durchaus naheliegend wäre.

Wenn die Politik Wohnungseigentümer und Mieter mit steuerbedingten Mehrkosten beim Energieverbrauch belastet, vor allem aber, wenn sie die Gebäudeeigentümer mit baulichen Auflagen in die Pflicht nimmt, stellt sich die Frage, inwieweit daneben eine angemessene Förderung treten muss, die

- einerseits einen gewissen Ausgleich für finanzielle Belastungen — schon im Hinblick auf Härtefälle — schafft,
- andererseits den Anreiz verstärkt, von sich aus aktiv zu werden.

Jedenfalls dürfte der Weg allein über Verordnungen und Energiesteuern nicht zu dem gewünschten Ziel einer deutlich verstärkten Investitionstätigkeit führen.

Die derzeitigen Rahmenbedingungen und Förderinstrumente sind für die Bereiche Wohnungsvermietung und Eigennutzung sowie für das Gebiet der alten und neuen Bundesländer in vielerlei Hinsicht unterschiedlich. Die wesentlichen Aspekte werden im Folgenden kurz umrissen.

Wohnungsvermietung

Für Vermieter von Wohnraum sind bei Investitionen zunächst miet- und steuerrechtliche Regelungen relevant — dies betrifft vor allem die Umlagefähigkeit der Kosten auf die Miete (§ 3 Miethöhegesetz) und deren steuerliche Absetzung (als Erhaltungsaufwand) bzw. Abschreibung (im Falle einer Einstufung als Herstellungskosten). Im Regelfall gilt bei Baumaßnahmen zur Energieeinsparung, dass eine entsprechende Mieterhöhung problemlos möglich ist;¹¹ § 3 MHG sieht eine Umlage in Höhe von 11 % der Kosten auf die Jahresmiete vor. Eine Förderung in Form von Zuschüssen oder verbilligten Krediten ist dabei abzuziehen.¹² Mit der zusätzlichen Einnahme ist der Finanzierungsaufwand in Form von Zins- und Tilgungsleistungen meist hinreichend gedeckt. Hinzu kommen steuerliche Vorteile: Zinsen können als Werbungskosten jährlich, die Ausgabe für die Baumaßnahme in der Regel schon im ersten Jahr vollständig als Erhaltungsaufwand abgesetzt werden.¹³ Insofern sind die Rahmenbedingungen insgesamt für Vermieter durchaus günstig.

Als Förderung können daneben verbilligte Kredite aus den KfW-Programmen Wohnraummodernisierung (neue

Länder) und CO₂-Minderung (alte Länder) beansprucht werden. In den neuen Ländern gibt es außerdem noch allgemeine Zulagen für die Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden bis zum Jahre 2005 nach dem Investitionszulagengesetz 1999.¹⁴

Zu beachten ist allerdings die schwierige Lage der Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, bedingt durch hohen Leerstand, Mietausfälle und faktisch nicht gegebene Mieterhöhungsspielräume. Insofern nützen den Unternehmen derzeit weder Zulagen noch verbilligte Kredite; sie sind größtenteils nicht in der Lage, überhaupt weitere Investitionen zu finanzieren.

Bedenklich erscheinen geplante Änderungen im Mietpreisrecht. Die ursprünglich angekündigte Herabsetzung des Umlagesatzes bei Wohnungsmodernisierung (§ 3 MHG) von 11 % auf 9 % hätte sich kontraproduktiv ausgewirkt; es ist zu begrüßen, dass diese Absicht fallen gelassen worden ist. In gewissem Maße wirkt aber auch die Verringerung der so genannten Kappungsgrenze bei allgemeinen Mietanhebungen investitionsdämpfend, — früher waren maximal 30 % innerhalb von drei Jahren zulässig, künftig soll die Grenze bei 20 % liegen. Zwar bleibt es dabei, dass energiesparende Investitionen weiterhin mit 11 % der Kosten umlagefähig sind, man muss aber berücksichtigen, dass diese zumeist im Zusammenhang mit großen Instandsetzungen vorgenommen werden, und dabei ist die Ertragssituation ausschlaggebend. Der insgesamt verringerte Mieterhöhungsspielraum könnte somit ein falsches Signal sein.

Eigengenutzter Wohnungsbestand

Der eigengenutzte Wohnungsbestand ist geringer als der Bestand an Mietwohnungen. Jedoch repräsentieren — an der Wohnfläche gemessen — Eigenheime und selbst genutzte Eigentumswohnungen einen Anteil von etwa zwei Dritteln der gesamten Wohn-/Nutzflächen in Wohngebäuden. Bezieht man sich auf die für den Ener-

¹¹ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Anpassung an einen Standard erfolgt, der gesetzlich vorgeschrieben (und daher vom Vermieter nicht zu vertreten) ist.

¹² Bei Zuschüssen sind die umlagefähigen Kosten um diesen Betrag zu mindern, im Falle verbilligter Kredite aus öffentlichen Haushalten verringert sich der Erhöhungsbetrag entsprechend dem Prozentsatz der Zinsverbilligung.

¹³ Eher die Ausnahme sind Fälle, in denen die Investition als Herstellungskosten eingestuft wird und dann nur entsprechend der Nutzungsdauer des Gebäudes abgeschrieben werden kann. Dies kommt in Betracht, wenn das Gebäude in der Substanz soweit verändert wird, dass der Umbau einem Neubau gleichkommt oder wenn umfangreiche Maßnahmen in engem zeitlichem Zusammenhang mit der Anschaffung erfolgen.

¹⁴ Sie sind mit 15 % durchaus großzügig bemessen, auch wenn dabei Höchstbeträge gelten: bei Mietwohnungen 1200 DM je qm Wohnfläche, für eigengenutzte Wohnungen 40 000 DM insgesamt.

giebedarf wichtige Größe der Gebäudehüllflächen (Außenwände, untere und oberste Geschossdecke), so ergibt sich sogar ein geschätzter Anteil von 75 %.

Daraus wird deutlich, dass diesem Bereich bei Überlegungen zu einer künftig verstärkten Energieeinsparung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Umgekehrt ist zu folgern, dass die bisher unzulängliche Zielerreichung weitgehend darauf zurückzuführen sein dürfte, dass eben diese Gebäudeeigentümer zu wenig motiviert worden sind.

Anders als im Mietwohnbereich, in dem Modernisierung und Instandsetzung stets durch die steuerliche Absetzbarkeit erleichtert werden, sind die Eigennutzer vor allem auf direkte Förderungsangebote angewiesen, wenn aufwendigere Investitionen anstehen.

Eine steuerliche Absetzungsmöglichkeit auch für Eigennutzer gab es in der Bundesrepublik nur zeitweilig. Dies betrifft die frühere Anwendung des Energiespargesetzes — später zusammengefasst mit dem Wohnungsmodernisierungsgesetz als ModEnG. Damals gab es eine Förderung in Form von Zuschüssen aus einem Bund-/Länder-Programm, wahlweise konnten auch Eigennutzer eine steuerliche Abschreibung (über 10 Jahre) in Anspruch nehmen, die in § 82a EStDV geregelt war. Der Katalog förderungsfähiger Maßnahmen war bis zum Jahre 1983 recht umfassend — er schloss alle Verbesserungen zur Energieeinsparung ein. Mit diesem Förderkonzept sind große Anstoßwirkungen erzielt worden.

Auch nach dem Wegfall der Zuschussförderung ist der „Energiesparparagraph“ 82a für einige Zeit beibehalten, in der Anwendung jedoch eingeschränkt worden:

- Seit 1983 wurden über den § 82a EStDV nur noch besondere Anlagen und Einrichtungen (Fernwärmeanschluss, Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien, Modernisierung der Heizungs- und Warmwasseranlage) gefördert.
- In dieser Form bestand die Förderung bis zum Jahre 1992; heute ist der Förderparagraph praktisch außer Kraft; er gilt nur noch für „Altfälle“.¹⁵

Danach gab es für Eigennutzer weder eine steuerliche noch eine direkte Förderung. Erst 1996 wurde das „Förderprogramm zur CO₂-Einsparung bei Wohngebäuden“ aufgelegt, mit einem wieder breitgefächerten Anwendungskatalog. Der Darlehensbetrag ist auf maximal 300 DM je m² Wohnfläche begrenzt, der Zinssatz liegt etwa 1 % unter dem Satz für übliche Hypothekarkredite. Damit ist der Anreiz dieser Förderung nicht gerade hoch; außerdem erscheint es häufig zu umständlich, für kleinteilige Maßnahmen überhaupt eine neue Grundschuld eintragen zu lassen, was immerhin Gebühren verursacht.

In den neuen Ländern werden Eigennutzern ähnliche Konditionen über das Kreditprogramm „Wohnungsmodernisierung“ geboten. Darüber hinaus gibt es (noch bis zum

Jahr 2005) eine hohe direkte Förderung nach dem Investitionszulagengesetz 1999.

Förderung verbessern und vereinheitlichen

Das Ungleichgewicht im Verhältnis Ost/West und das Nebeneinander von Fördertöpfen sind unbefriedigend — nachzudenken ist über eine Vereinheitlichung und gleichzeitige Steigerung der Effizienz.

Als eine Verbesserung erschiene es schon, wenn die Schuldzinsen, die bei der Finanzierung energiesparender Investitionen anfallen, von eigennutzenden Wohnungseigentümern steuerlich abgesetzt werden könnten. Steuerliche Anreize greifen aller Erfahrung nach besser als andere finanzielle Fördermaßnahmen, unter anderem deshalb, weil so ein allgemeiner Anspruch begründet wird, auf den die Haushalte regelmäßig auch von ihren Steuerberatern hingewiesen werden. Die fiskalischen Kosten wären nicht wesentlich höher als bei verbilligten Darlehen, wenn man berücksichtigt, dass ja nicht der volle Zinsaufwand, sondern der mit dem Grenzsteuersatz gewichtete Betrag zu Buche schlägt.

Wirkungsvoller wäre es, wenn der § 82a EStDV wieder aufgegriffen und, wie früher, alle nachträglichen Baumaßnahmen berücksichtigt würden, die den Eigentümern auf dem Verordnungswege vorgeschrieben oder nahe gebracht werden. Optional könnte eine Investitionszulage (wie in den neuen Ländern) von 15 % gewährt werden. Um den fiskalischen Aufwand zu begrenzen, könnte in beiden Fällen ein Höchstbetrag vorgesehen werden. Zugleich wäre in einem Maßnahmenkatalog festzulegen, dass die bauliche Veränderung bestimmte Energieeinsparungen gewährleisten muss.

Als teilweiser Ausgleich für den so entstehenden Förderungsmehraufwand kommen Kürzungen in den genannten Programmen — das Angebot an KfW-Krediten könnte dann auf den Mietwohnbereich beschränkt werden — und ein Kumulationsverbot bzw. eine Anrechenbarkeit mit anderweitiger Förderung (Investitionszulage in den neuen Ländern) in Betracht.

Ein Wiederaufleben des Energiesparparagraphen 82a zielt in erster Linie auf Eigennutzer von Gebäuden oder Wohnungen. Er wäre aber auch für den Bereich der Wohnungsvermietung von Interesse:

- Bei komplexen Sanierungen im Rahmen von Beteiligungsmodellen (zur Zeit in Ostdeutschland bedeutsam) könnten so die auf energetische Verbesserung zielenden Maßnahmen aus dem Paket herausgelöst und mit 10 % p. a. abgeschrieben werden.

¹⁵ Anlagen, die bis Ende 1991 fertiggestellt wurden, blieben noch über 10 Jahre steuerlich begünstigt.

— Auch alle privaten Einzeleigentümer von Miethäusern könnten den § 82a nutzen, soweit ihnen die Absetzung als Erhaltungsaufwand nicht vorteilhafter erscheint.

Dies wäre etwa für den Bereich der Bauträger-Sanierung in Ostdeutschland hilfreich; zugleich würde allen privaten Vermietern eine Verteilung der AfA auf einen angemessenen Zeitraum ermöglicht — dies ist vor allem für Vermieter mit nicht sehr hohen Einkünften von Interesse.¹⁶

Ein Zehnjahresprogramm „Förderung der Energieeinsparung“ — Kosten und Beschäftigungseffekte

Bei einer verbesserten Förderung, wie zuvor umrissen, kann — im Zusammenwirken mit baulichen Auflagen und dem Einfluss der Energieverteuerung — erwartet werden, dass sich die Nachfrage nach energiesparenden Investitionen stärker belebt. Dies hätte nicht nur positive Wirkungen im Hinblick auf die bis zum Jahr 2010 einzuhaltenden Zielvorgaben bei Energieeinsparung und Klimaschutz, sondern auch auf die Beschäftigung, primär im Baubereich und denjenigen Produktionsbereichen, die unmittelbar entsprechende Güter (Heizungsanlagen, Dämmstoffe, Bauelemente) herstellen.

Eine derartige Berechnung ist vom DIW auf Basis des Input-Output-Modells vorgenommen worden; Annahmen und Ergebnisse werden hier kurz dargestellt.¹⁷

Fallzahl: Die Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser im Eigentum privater Haushalte belief sich in Westdeutschland 1995 auf 10,7 Millionen, daneben waren 2,0 Millionen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern von privaten Eigentümern selbst genutzt. Angenommen wird, dass künftig jährlich etwa 600 000 Haushalte (knapp 5 %) von der verbesserten Förderung Gebrauch machen könnten. Die Quote läge damit höher als Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre.¹⁸ In früherer Zeit — beeinflusst vom damaligen Energiepreisanstieg — war sie hingegen deutlich höher.

Förderungshöhe: Die Förderung würde auch dann einen ausreichenden Anreiz bieten, wenn sie der Höhe nach begrenzt wäre. Als Höchstbetrag für absetzbare Kosten energiesparender Baumaßnahmen erscheinen 10 000 DM als angemessen; die Begrenzung kann damit begründet werden, dass zumeist ohnehin ein Ersatz von Bauteilen notwendig sein wird, so dass bei höheren Kosten ein Eigenanteil zu tragen wäre.

Fiskalischer Aufwand: Bei 0,6 Millionen Fällen pro Jahr ergibt sich (unter der Annahme, dass der Höchstbetrag in jedem Fall ausgeschöpft wird), ein Volumen von 6 Mrd. DM als Ausgangswert für steuerliche Absetzungen; da diese über 10 Jahre zu verteilen sind, ergäbe sich ein jährliches Absetzungsvolumen von 600 Mill. DM. Die Kosten im Sinne von Steuermindereinnahmen sind jedoch geringer — sie entsprechen dem Absetzungsbetrag, multipliziert mit dem durchschnittlichen Grenzsteuersatz

Tabelle 3

Annahmen über Förderung und Investitionen für das vorgeschlagene Zehnjahresprogramm

		pro Jahr	im fünf- ten Jahr	im zehn- ten Jahr
Steuerliche Absetzung bei einem Höchstbetrag von 10 000 DM je Fall				
Fälle insgesamt	in 1000	600	3 000	6 000
Absetzung je Fall	DM	1 000	1 000	1 000
Absetzung insgesamt	Mrd. DM	0,6	3,0	6,0
Förderungsaufwand bei einem Grenzsteuersatz von 33 %				
Je Fall	DM	330	330	330
Insgesamt	Mrd. DM	0,2	1,0	2,0
Investitionen bei einem Durchschnittsbetrag von 15 000 DM je Fall				
Insgesamt Eigennutzer	Mrd. DM	9,0	9,0	9,0
Einschließlich Vermieter	Mrd. DM	10,0	10,0	10,0

(etwa 33 %). So ergibt sich schätzungsweise eine Steuer-minderung um 200 Mill. DM pro Jahr. Dieser Betrag kumuliert sich allerdings von Jahr zu Jahr, so wie neue Fälle hinzu kommen — nach Ablauf von 10 Jahren würde ein Maximalwert von etwa 2 Mrd. DM erreicht werden.¹⁹

Mehrnachfrage: Der genannte Ausgangswert für steuerliche Absetzungen (6 Mrd. DM) entspräche der Mehrnachfrage nach Investitionen, wenn die Baukosten je Fall ebenfalls mit 10 000 DM angenommen werden; sie dürften aber höher liegen.²⁰ Veranschlagt man sie mit etwa 15 000 DM, so wäre das jährliche Investitionsvolumen mit 9 Mrd. DM zu beziffern. Dies betrifft nur Eigennutzer in Westdeutschland.²¹ Hinzu kämen Investitionen, die auf

¹⁶ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass kürzlich der § 82b EStDV gestrichen worden ist, der eine Verteilung großen Erhaltungsaufwands auf bis zu 5 Jahre vorsah, und vielfach genutzt worden ist.

¹⁷ Ausführlicher ist der Ansatz in einer kürzlich erstellten Studie beschrieben: Energieeinsparung durch Altbau-sanierung — Hemmnisse werden unterschätzt, Investitionen müssen verstärkt werden. Gutachten des DIW für die Interpane Glas Industrie AG. Berlin, November 1999.

¹⁸ Dazu liegen Angaben zur Modernisierungsintensität in der 1-%-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 vor.

¹⁹ Vereinfachend ist hier angenommen worden, dass die Förderung über Abschreibungen im Vordergrund steht. Wenn stattdessen die Investitionszulage optional stärker genutzt wird, würde sich der Förderungsaufwand nach vorn verlagern.

²⁰ Interessant ist hier ein Rückblick auf die Nutzung des § 82a in früherer Zeit: Laut Einkommensteuerstatistik 1983 waren es damals 620 000 Fälle, mit Absetzungen in Höhe von 1,135 Mrd. DM. Der Durchschnittsbetrag für Modernisierungsaufwendungen lag also bei 18 000 DM; zugleich liefert dies einen Hinweis darauf, dass die angenommene Fallzahl in der Größenordnung nicht zu hoch gegriffen sein dürfte.

²¹ Baumaßnahmen der Eigentümer in Ostdeutschland werden nicht als Zusatznachfrage betrachtet, da sie im Zuge der dort schon bestehenden Investitionszulage gefördert werden.

diesem Wege auch im Bestand an Mietwohnungen stimuliert werden. Insgesamt kann eine zusätzliche jährliche Investitionsnachfrage in der Größenordnung von 10 Mrd. DM erwartet werden.

Diese Mehrnachfrage würde mit einem relativ geringen Förderungsaufwand erkaufte; im Jahre 2005, das hier als mittleres Bezugsjahr dient, würde ein Betrag von ungefähr 1 Mrd. DM (als Steuermindereinnahme) zu Buche schlagen.

Der Impuls bei den Investitionen wirkt sich über die Vorleistungsverflechtung auf die liefernden Wirtschaftsbereiche aus; gesamtwirtschaftlich erhöht sich so die Produktion zunächst um 18,4 Mrd. DM. Aus den dabei entstehenden zusätzlichen Einkommen fließt wiederum Nachfrage in den Kreislauf, so dass im Endeffekt sogar mit einem Plus von mehr als 24 Mrd. DM zu rechnen ist — um diesen Betrag würde sich das Bruttoinlandsprodukt erhöhen. Die Zahl der zusätzlich Beschäftigten wäre (unter Berücksichtigung des Produktivitätsanstiegs) im Jahr 2005 mit gut 100 000 zu veranschlagen.

Von der zusätzlichen Gesamtproduktion und Beschäftigung ist reichlich die Hälfte den Energiespar-Investitionen zurechenbar.²² Nach Maßnahmenarten zusammengefasst sind Produktionszuwächse zwischen 4,0 und 4,4 Mrd. DM für die Bereiche Fenstererneuerung, Heizungsanlagen und Wärmedämmung, zusammen 12,6 Mrd. DM zu erwarten; damit würden etwa 52 000 Ar-

beitsplätze geschaffen oder erhalten. Nach Branchen betrachtet entfallen 27 000 Arbeitsplätze auf das Baugewerbe, etwas weniger auf verschiedene Sparten des verarbeitenden Gewerbes.

Gegen die vorliegende Berechnung könnte eingewendet werden, dass sie nur ein vereinfachtes Bild der volkswirtschaftlichen Anpassungsprozesse liefert. Tatsächlich könnte man in einer erweiterten Betrachtung noch andere Einflüsse berücksichtigen:

- Ein kontraktiver Impuls wird darin liegen, dass die Aufwendungen des Staates für die Förderung an anderer Stelle zu Einsparungen bzw. Ausgabenkürzungen führen.
- Da das Ziel der Investitionen Einsparung beim Energieverbrauch ist, würde sich eine Schrumpfung in den Branchen der Energieerzeugung und des -handels ergeben; dieser „negative Impuls“ würde sich auf die dort Beschäftigten auswirken.

²² In der vorliegenden Modellrechnung ist so verfahren worden, dass der primäre Nachfrageimpuls nicht allein dem Baugewerbe zugerechnet worden ist, sondern daneben den Bereichen Steine und Erden (Dämmstoffe etc.), Glas, Holz, Kunststoff (für Fenster) und EBM, Maschinenbau, Elektrotechnik (für Heizungsanlagen). Diese Unterteilung bewirkt, dass die Vorleistungsstrukturen des Baugewerbes und dieser speziellen Branchen mit realistischer Gewichtung für die hier betrachtete Endnachfrage angesprochen werden. Schließlich ist von der Zusatznachfrage aus Mehreinkommen noch ein Teil den Energiespar-Investitionen zugerechnet worden.

Tabelle 4

Produktions- und Beschäftigungseffekte von Energiespar-Investitionen

	Zusätzliche Produktion		Beschäftigte	
	1995 *	2005	1995 *	2005
	Mrd. DM		in 1 000	
Nachfrageimpuls	9,5	10,0		
Gesamtwirtschaftliche Wirkung ¹	17,5	18,4	89,0	74,9
Mehrnachfrage aus Einkommen ²	5,6	5,9	30,6	26,3
Insgesamt angestoßene Produktion	23,1	24,3	119,7	101,1
darunter				
den Energiespar-Investitionen zurechenbar	12,0	12,6	62,4	51,8
nach Art der Maßnahmen: ³				
Wärmedämmung	4,2	4,4	18,3	15,3
Heizungsanlagen	4,1	4,3	22,0	18,2
Fenstererneuerung	3,8	4,0	22,0	18,3
nach Branchen:				
Steine und Erden, Baustoffe	2,5	2,6	8,4	6,7
EBM, Maschinenbau, Elektrotechnik	2,3	2,5	11,8	9,4
Glas-, Kunststoff-, Holzverarbeitung	2,2	2,3	10,8	8,6
Bauhaupt- und Ausbaugewerbe	5,1	5,3	31,5	27,1

* Rückrechnung auf das Basisjahr der Input-Output-Tabelle.
¹) Unmittelbare Produktion und vorleistungsbedingte Produktion (einfaches Input-Output-Modell). — ²) Nachfrage aus den zusätzlich entstandenen Einkommen (erweitertes Input-Output-Modell). — ³) Hier einschließlich der zugeordneten Leistungen des Baugewerbes.
 Quelle: Berechnungen mit dem Modellansatz des DIW, gestützt auf die Input-Output-Tabelle 1995 des Statistischen Bundesamts.

- Andererseits entsteht im Budget der privaten Haushalte ein Spielraum in Höhe der eingesparten Ausgaben, dem aber zugleich zusätzliche Kosten zur Finanzierung der Investition gegenüberstehen: Die Rentabilität der Investitionen — unter Berücksichtigung der Förderung — ist also entscheidend dafür, ob der private Verbrauch negativ oder positiv beeinflusst wird.

Selbst wenn den Haushalten nur ein Teil der ersparten Energiekosten für Mehrausgaben verbleibt und sie diesen Betrag für andere Konsumzwecke ausgeben, könnte der negative Beschäftigungseffekt im Energiesektor kompensiert werden, weil dort recht hohe Produktivitäten vorherrschen.

Ausblick

Eine verbesserte Förderung der Energieeinsparung im Wohnungsbereich — zunächst befristet als ein Zehnjahresprogramm, das bei Bedarf und Erfolg aber verlängert werden könnte —, erscheint geeignet, einen beträchtlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzpolitischen Ziele in Deutschland zu leisten.

Eine überschlägige Schätzung ergab, dass auf diese Weise im Wohnungsbestand eine Minderung des Energieverbrauchs und der CO₂-Emission um bis zu 1,5 % pro Jahr (bezogen auf das derzeitige Niveau) möglich wäre. Allerdings steht dem ein weiterer neubaubedingter Zuwachs gegenüber (schätzungsweise 0,5 % jährlich). Über 10 Jahre würde das per Saldo immerhin eine Reduktion um etwa 10 % gegenüber dem Niveau von 1998 bedeuten. Zugleich würde damit der Verbrauch im Jahre 1990 unterschritten, allerdings nur in einer Größenordnung von 5 %. Wenn das für das Jahr 2010 gesetzte Klimaschutzpolitische Ziel im Wohnungsbereich erreicht werden soll, müssten also — ergänzend zu der hier vorgeschlagenen moderaten Verbesserung der Förderung — weitere Maßnahmen ergriffen werden, die noch kräftigere Investitionsanreize setzen oder Einschränkungen beim Energieverbrauch bewirken.

Die fiskalischen Kosten des Förderungsprogramms wären — bei einer Ausgestaltung wie hier vorgeschlagen — nicht sehr hoch, weil eine starke Anreizwirkung gegeben sein dürfte, unterstützt durch die inzwischen hohen Energiepreise. Zum Teil würde sich der Förderungsaufwand durch Mehreinnahmen und Minderausgaben infolge des höheren gesamtwirtschaftlichen Produktions- und Beschäftigungsniveaus finanzieren lassen.

Russland: Demographische Probleme belasten Wirtschaft

In seiner ersten Rede zur Lage der Nation bezeichnete Präsident Putin vor kurzem die demographische Situation seines Landes als „alarmierend“, das „Überleben der Nation“ sei in Gefahr. Nun ist in den meisten Industriestaaten der Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung negativ, d. h. die Sterbefälle übersteigen die Geburten. In Russland setzte diese Entwicklung zwar relativ spät ein — mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft —, dafür aber sofort mit rasantem Tempo. Von 1992 bis zum Jahresanfang 2000 schrumpfte die Bevölkerung Russlands um knapp 3 Mill. auf 146 Mill.; ohne Migrationsgewinne wäre der Rückgang sogar doppelt so stark gewesen. Bis zum Jahre 2016 wird von russischen Demographen ein Bevölkerungsrückgang auf eine Größenordnung von 125 Mill. erwartet.¹ Es wird sogar schon ein Rückgang auf unter 100 Mill. als bedrohliches Szenario diskutiert, mit dem das Selbstverständnis Russlands als Großmacht infrage gestellt würde.

Die ohnehin niedrige Lebenserwartung sank weiter; sie betrug 1999 für Männer lediglich 59,6 Jahre und für Frauen 71,3 Jahre. Mit der verringerten Geburtenrate ist der Anteil von Kindern und Jugendlichen bis zu 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung in nur zehn Jahren von einem Viertel auf ein Fünftel zurückgegangen. Die Bevölkerungsanteile sowohl von Personen im arbeitsfähigen Alter als auch von Senioren² wachsen dagegen.

Sollte sich die jüngste wirtschaftliche Erholung³ fortsetzen, dürfte die Lebenserwartung wieder zunehmen, da die Sterberate nicht nur vom Altersaufbau der Bevölkerung, sondern auch vom Lebensstandard abhängt. In der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts wird sich die Alterung der Gesellschaft rasch fortsetzen; bis 2016 dürfte der Seniorenanteil an der Bevölkerung auf 25 % steigen. Wegen seiner wirtschaftlichen Folgen wird dieser demographische Umbruch in Zukunft noch mehr in den Mittelpunkt der russischen Politik rücken. Bereits jetzt wird — im Rahmen der Debatte über eine grundlegende Rentenreform — in Anbetracht der Schwierigkeiten bei der Rentenfinanzierung⁴ auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erwogen.

Sinkende Geburtenraten

Die Zahl der Lebendgeborenen hängt einerseits von der Zahl und der Altersstruktur der Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis unter 50 Jahre) und andererseits vom generativen Verhalten dieser Frauen ab. In Russland nahm von Mitte der 60er Jahre an — vor dem Hintergrund von Industrialisierung, Urbanisierung und einer hohen Frauenbeschäftigung — die Geburtenhäufigkeit stetig ab. Die einfache Reproduktion der Bevölkerung war damit nicht mehr gesichert, d. h. die Elterngeneration wurde nicht voll ersetzt. Geburtenfördernde Maßnahmen hatten zwar in den 80er Jahren die Fertilität erhöht, den rückläufigen Trend aber nicht dauerhaft umkehren können; die Geburten wurden nur zeitlich vorgezogen. Ende des Jahrzehnts war damit das Kontingent potentieller Elternschaften so gut wie erschöpft. Die Ergebnisse des Mikrozensus von 1994 zeigen das veränderte generative Verhalten: Von kinderlosen Frauen im gebärfähigen Alter wünschten ein Viertel keine Kinder, 41 % ein Kind, weniger als ein Drittel zwei Kinder und nur 3 % drei und mehr Kinder.⁵ Mit der anhaltenden wirtschaftlichen und politischen Krise in den 90er Jahren kam es zu einer beschleunigten Abnahme der Geburtenrate. In dieser Zeit ging sie um gut ein Drittel zurück (Tabelle 1), obwohl von 1994 bis 1998 die Zahl der Frauen mit der höchsten Fertilität — im Alter von 18 bis 24 Jahren — um 1,1 Mill. zunahm.⁶ Im vergangenen Jahr, wohl als

Folge der Finanzkrise vom August 1998, sank die zusammengefasste Geburtenziffer⁷ der Frauen in Russland auf 1 170, einen auch international bemerkenswerten Tiefpunkt (Tabelle 2). Um eine Generation zu ersetzen, wäre eine Geburtenziffer von 2 150 erforderlich.⁸ Das den Bestand sichernde Niveau wurde damit nur gut zur Hälfte erreicht.

¹ Vgl. Goskomstat: Predpoložitel'naja čislennost' naselenija Rossijskoj Federacii do 2016 goda, Moskau 1999, S. 7, und Putins Rede zur Lage der Nation vom 8. Juli 2000. Professor Murray Feshbach, Georgetown University, hat schon früh die Gesamtproblematik dargestellt. Wir sind ihm für wertvolle Hinweise zu Dank verpflichtet.

² Unter Senioren werden hier Männer im Alter von über 60 und Frauen von über 55 Jahren verstanden.

³ Vgl. Russlands Wirtschaftspolitik setzt auf Investitionen. Bearb.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. In: Wochenbericht des DIW, Nr.15/2000, S. 197.

⁴ Vgl. Altersrenten in Russland: Mehr Versorgung als Versicherung. Bearb.: Maria Lodahl. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 46/99, S. 831.

⁵ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 4/2000, S. 5.

⁶ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 10/1999, S. 34.

⁷ Die zusammengefasste Geburtenziffer gibt an, wie viele Kinder 1 000 Frauen im Alter von 15 bis unter 50 Jahren im Laufe ihres Lebens gebären würden, wenn die Verhältnisse des Betrachtungsjahres konstant blieben.

⁸ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 10/1999, S. 35.

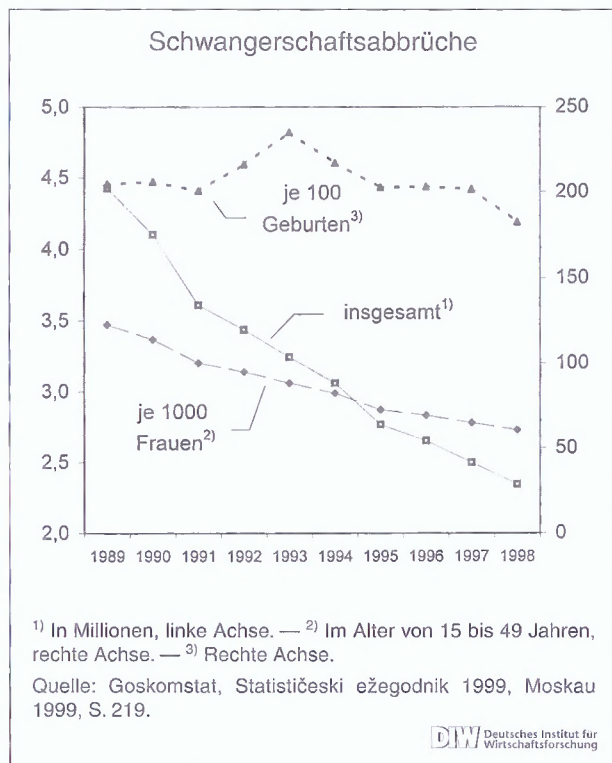
Tabelle 1

Lebendgeborene und Gestorbene je 1000 Einwohner									
	Insgesamt			In Städten			Auf dem Land		
	Geborene	Gestorbene	Säuglings-sterblich-keit ¹⁾	Geborene	Gestorbene	Säuglings-sterblich-keit ¹⁾	Geborene	Gestorbene	Säuglings-sterblich-keit ¹⁾
1985	16,6	11,3	20,7	16,1	10,3	19,8	17,8	14,0	22,8
1986	17,2	10,4	19,3	16,7	9,6	18,8	18,6	12,5	20,4
1987	17,2	10,5	19,4	16,6	9,7	18,8	18,6	12,7	21,0
1988	16,0	10,7	18,9	15,4	9,9	18,2	17,6	13,0	20,4
1989	14,6	10,7	17,8	14,0	10,0	17,3	16,4	12,7	19,0
1990	13,4	11,2	17,4	12,7	10,4	17,0	15,5	13,3	18,3
1991	12,1	11,4	17,8	11,2	10,6	17,2	14,5	13,4	19,1
1992	10,7	12,2	18,0	9,8	11,5	17,6	13,2	14,1	19,1
1993	9,4	14,5	19,9	8,6	13,8	19,2	11,5	16,4	21,4
1994	9,6	15,7	18,6	8,9	15,0	17,9	11,4	17,5	20,1
1995	9,3	15,0	18,1	8,6	14,4	17,4	10,9	16,5	19,8
1996	8,9	14,2	17,4	8,3	13,4	16,4	10,4	16,2	19,4
1997	8,6	13,8	17,2	8,1	12,9	16,1	10,0	16,1	19,6
1998	8,8	13,6	16,5	8,3	12,9	15,7	10,2	15,6	18,3
1999	8,4	14,7	16,9	-	-	-	-	-	-
¹⁾ Gestorbene im Alter bis zu einem Jahr je 1000 Geborene. Quellen: Goskomstat, Demografičeskij ežegodnik Rossii 1999, Moskau 1999, S. 50-52; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' 2000 goda, S. 209; Voprosy statistiki, Nr. 4/2000, S. 6.									

Tabelle 2

Geburtenkennziffern															
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Altersklasse von ... bis ... Jahren	Altersspezifische Geburtenziffer ¹⁾														
15–19	46,9	46,9	48,5	49,6	52,5	55,6	54,9	51,4	47,9	49,9	45,6	39,7	36,2	34,0	-
20–24	164,2	165,7	170,6	167,9	163,9	156,8	146,6	134,0	120,4	120,3	113,5	106,4	99,0	99,0	-
25–29	113,3	117,5	122,6	114,1	103,1	93,2	83,0	72,7	65,0	67,2	67,2	66,5	66,2	68,0	-
30–34	60,0	63,0	67,8	61,8	54,6	48,2	41,6	35,0	29,6	29,6	29,7	30,3	31,5	33,4	-
35–39	23,2	24,5	27,8	25,6	22,0	19,4	16,5	13,9	11,4	10,6	10,7	10,8	10,8	11,5	-
40–44	3,7	4,3	6,1	5,6	5,0	4,2	3,7	3,2	2,6	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	-
45–49	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-
	Zusammengefasste Geburtenziffer ²⁾														
	2 057	2 111	2 194	2 130	2 007	1 887	1 732	1 552	1 385	1 400	1 344	1 281	1 230	1 242	1 170
	Nettoreproduktionsrate ³⁾														
	0,964	0,995	1,038	1,005	0,953	0,895	0,821	0,735	0,651	0,659	0,633	0,603	0,579	0,585	-
	Unehelich Geborene in % der Geburten insgesamt														
	12,0	12,4	12,7	13,0	13,5	14,6	16,0	17,2	18,2	19,6	21,1	23,0	25,3	27,0	-
	Durchschnittliches Alter der Erstgebärenden														
	23,2	23,3	23,4	23,3	23,1	22,9	22,8	22,8	22,6	22,5	22,6	22,8	22,9	23,0	-
¹⁾ Anzahl der Lebendgeborenen der Mütter eines bestimmten Alters je 1 000 Frauen gleichen Alters. — ²⁾ Summe der altersspezifischen Geburtenziffern; ergibt die Zahl der Kinder, die 1 000 Frauen im Laufe ihres Lebens gebären unter der Annahme, dass die Geburtenhäufigkeit des Stichjahres sich im Laufe der fertilen Phase der Frauen nicht ändert. Um eine Generation ersetzen zu können, ist eine Geburtenziffer von 2 150 erforderlich. — ³⁾ Die Nettreproduktionsrate zeigt an, ob die Zahl der geborenen Mädchen ausreicht, eine Frauengeneration zu ersetzen. Bei Raten unter 1 schrumpft die Bevölkerung (ohne Migration). Quellen: Goskomstat, Demografičeskij ežegodnik Rossii 1999, Moskau 1999, S. 89, 112, 153, 165, 166; Voprosy statistiki, Nr. 4/2000, S. 5.															

Abbildung 1



Allgemein weisen nichtslawische Ethnien eine höhere Geburtenziffer auf. Gleichwohl kamen 1999 von den 89 russischen Regionen nur Dagestan und Inguschetien auf den Bestand erhaltende Geburtenziffern. Einige traditionelle Verhaltensweisen blieben auch in den Zeiten des Umbruchs erhalten: So sind in Russland im Unterschied zu Westeuropa die Erstgebärenden mit durchschnittlich 23 Jahren relativ jung. Die Geburtenhäufigkeit ist sowohl in den Städten als auch auf dem Lande bei den 20- bis 25-Jährigen am höchsten. Mit dem 30. Lebensjahr ist die Fertilitätsphase bei 80 % der Frauen beendet.

Zunehmend setzt sich in Russland die Ein-Kind-Familie durch. Von 1991 bis 1998 sind die Zweitgeburten um fast die Hälfte zurückgegangen. Der Anteil der unehelich Geborenen hat sich im letzten Jahrzehnt verdoppelt (1998: 27 %) und entspricht damit dem westeuropäischen Durchschnitt. Die meisten unehelichen Kinder – knapp drei Fünftel – werden in der Altersgruppe der bis 18-jährigen Frauen geboren. Im Zuge der Transformation verbreiteten sich zwar eheähnliche Lebensgemeinschaften, doch mit 5,8 Eheschließungen je 1 000 Einwohner ist die Heiratsneigung in Russland immer noch höher als in Deutschland. Die Scheidungsrate ist seit 1992 um ein Fünftel gesunken; sie liegt derzeit bei 3,4 Scheidungen je 1 000 Einwohner.

Zu den russischen Besonderheiten zählt, dass Abtreibung bis heute die häufigste Methode der Geburtenkontrolle geblieben ist. Die offiziell registrierten Abtreibungen

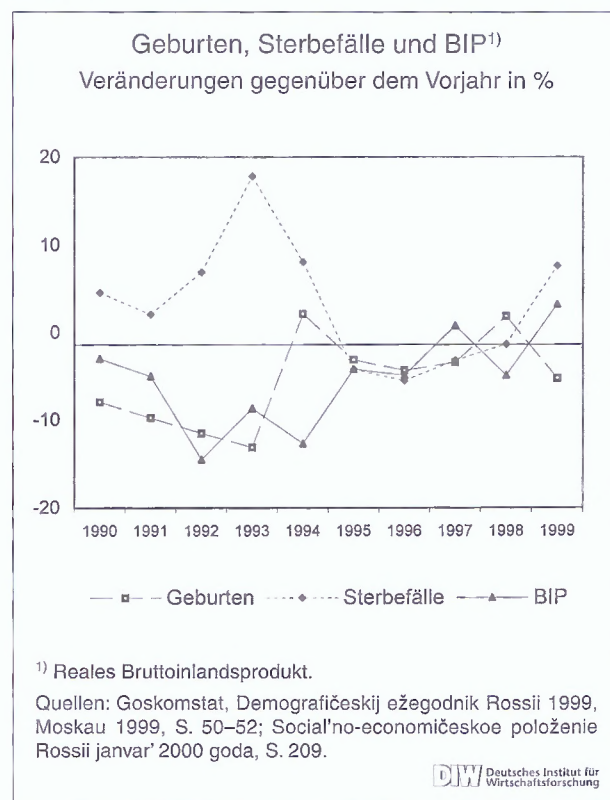
sind zwar seit 1990 um gut 40 % auf 2,3 Mill. zurückgegangen, doch immer noch fast doppelt so hoch wie die Geburten⁹ (Abbildung 1). Etwa jeder zehnte Abbruch betrifft Frauen unter 19 Jahren. Sexualaufklärung und die Nutzung moderner Verhütungsmethoden verbessern sich erst allmählich.

Niedrige Lebenserwartung

Die Lebenserwartung bei der Geburt zählt zu den Grundkennziffern der Gesundheit einer Gesellschaft. In Russland ist seit Mitte der 60er Jahre eine Stagnation der Lebenserwartung zu beobachten, der Abstand zu Westeuropa vergrößerte sich. Verhaltens- und umweltbedingte Faktoren sowie nachlassende Gesundheitsfürsorge werden als Ursache angesehen. Die strikten Maßnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus der Regierung Gorbatschow in den 80er Jahren wirkten bestenfalls vorübergehend. Die wirtschaftliche Talfahrt in den 90er Jahren drückte den Lebensstandard weiter. Materielle Not, Arbeitslosigkeit und der damit verbundene Verlust an Status und Orientierung wirkten in Teilen der Bevölkerung auch

⁹ Offiziell erlaubt und in staatlichen Kliniken kostenlos ist ein Abbruch nur bis zur zwölften Schwangerschaftswoche, private Behandlung ist eher die Regel.

Abbildung 2



schädlich auf die Gesundheit (Abbildung 2). Der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung („Schocktherapie“ 1992 sowie Finanzkrise 1998) folgte schnell eine erhöhte Mortalität (Tabelle 1). Die Lebenserwartung erreichte 1994 einen Tiefpunkt. Nach kurzer Erholung kam es 1999 zu einem neuerlichen Rückschlag. Auch die Säuglingssterblichkeit stieg wieder; sie ist mehr als dreimal so hoch wie in Deutschland. Die Lebenserwartung sank dabei wieder, bei Männern auf 59,6 Jahre, bei Frauen auf 71,3 Jahre (Abbildung 3). Mit diesen Werten wurde sogar das Niveau von 1965 unterschritten; Männer lebten damals im Durchschnitt fünf Jahre länger, Frauen zwei Jahre.

Die relativ niedrige Lebenserwartung in Russland wird maßgeblich von der hohen Sterblichkeit der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, insbesondere der Männer, geprägt. Die Sterbewahrscheinlichkeit der Männer ist viermal so hoch wie die der Frauen (Tabelle 3). 1998 waren 42 % der gestorbenen Männer im arbeitsfähigen Alter; von den Frauen dieser Altersgruppe fanden nur 10 % den Tod. Auch hier ist der zeitliche Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Umbrüchen Anfang der 90er Jahre unverkennbar.

Ähnlich wie in den Industrieländern sind auch in Russland in der Todesursachenstatistik Krankheiten des Kreis-

Tabelle 3
Sterbefälle im arbeitsfähigen Alter¹⁾
je 1000 Personen

	Insgesamt	Männer	Frauen
1990	4,9	7,6	2,0
1991	5,0	7,8	2,0
1992	5,8	9,1	2,3
1993	7,4	11,6	2,8
1994	8,4	13,2	3,1
1995	8,0	12,5	3,0
1996	7,1	11,2	2,6
1997	6,3	9,9	2,4
1998	6,1	9,6	2,4

¹⁾ Männer von 15 bis 60 Jahren, Frauen von 15 bis 55 Jahren.

Quelle: Goskomstat, Demografičeskij ežegodnik Rossii 1999, Moskau 1999, S. 190.

laufsystems — mit mehr als der Hälfte der Todesfälle (1999: 55 %) — an vorderster Stelle zu finden (Abbildung 4). Allerdings sterben russische Männer im arbeitsfähigen Alter in großer Zahl (gut 40 %) eines unnatürlichen Todes. Hierzu zählen Unfälle und Gewaltanwendungen sowie Alkoholmissbrauch. 1998 verübten 78 von 100 000

Abbildung 3

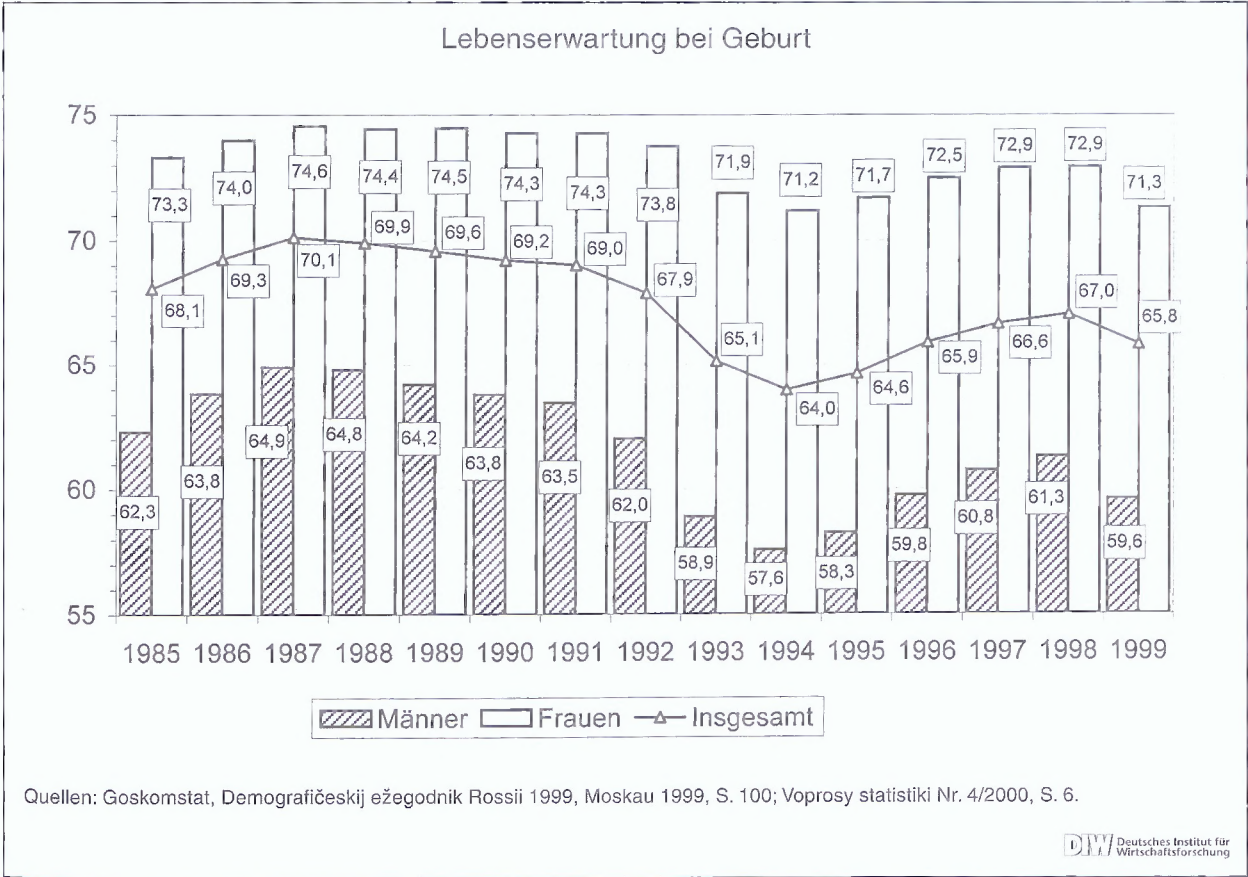
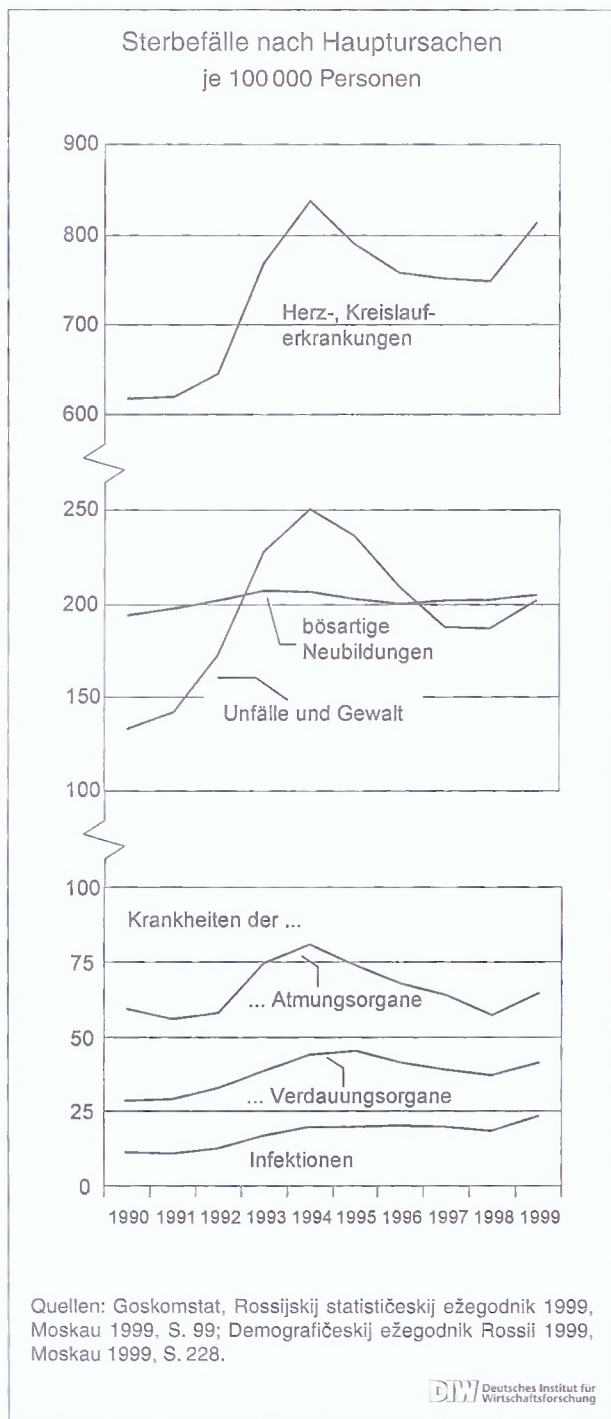


Abbildung 4



Männern dieses Alters Selbstmord, auf dem Lande sogar 112. Die Zunahme von infektiösen Krankheiten deutet auf einen Rückgang des Lebensstandards und auf eine ungünstige soziale Lage hin. Epidemische Verbreitung fanden vor allem Geschlechtskrankheiten; insbesondere bei Syphilis war von 1990 bis 1998 eine exorbitante Zunahme — von 5 auf 235 Fälle je 100 000 Einwohner — zu verzeichnen. Tuberkulose ist in armen Bevölkerungsschich-

ten und unter Gefängnisinsassen verbreitet. Die Neuerkrankungen an Tuberkulose haben sich seit 1990 mehr als verdoppelt, auf zuletzt 76 Fälle je 100 000 Einwohner.¹⁰ Hohe Zuwachsraten weisen HIV-Infektionen auf. Das Gesundheitsministerium meldete 30 000 Fälle; von den betroffenen Personen soll sich die Hälfte erst im Jahr zuvor angesteckt haben.¹¹ Nach Schätzungen soll dabei jedoch nur jeder Zehnte erfasst sein.

In Russland unterbleibt aus finanziellen Gründen oft eine rechtzeitige ärztliche Behandlung. Laut Verfassung soll sie zwar in staatlichen und örtlichen Einrichtungen kostenlos erhältlich sein. Tatsächlich konnte das Gesundheitssystem diesen Anspruch jedoch schon zu Zeiten der Planwirtschaft nicht einlösen. Im Jahre 1991 wurde eine Pflichtversicherung eingeführt, die Finanzierungsprobleme blieben aber ungelöst.¹² Die Versorgung mit Medikamenten ist unzulänglich; zudem müssen sie die Kranken häufig auf eigene Kosten erwerben. Dabei ist oft nur teure Importware verfügbar. Die Möglichkeit, eine private Krankenversicherung abzuschließen, nutzen vorerst nur wenige Bürger; sie kostet je nach Leistung zwischen 200 und 500 US-\$ im Jahr.¹³ Im Wirtschaftsprogramm der neuen Regierung ist ein Umbau des Sozialsystems vorgesehen. Staatliche Unterstützung soll danach künftig nur noch den Bedürftigen zuteil werden. Eine kostenlose Gesundheitsfürsorge wird auf ein Minimum begrenzt.¹⁴

Nachlassende Migration

Die Migrationsbewegungen wurden zu sowjetischen Zeiten unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Entwicklungsziele zentral gesteuert. Über lange Zeit zogen Fachleute oder auch einfach begeisterte junge Menschen aus Russland nach Mittelasien, um diese Gebiete zu industrialisieren. Von Mitte der 70er Jahre an strömten Arbeitskräfte aus den nichtrussischen Gebieten der UdSSR in

¹⁰ Tuberkulose ist meist heilbar, wenn Medikamente regelmäßig und in verordneter Menge eingenommen werden. Bei Unterbrechung der Therapie entwickeln sich multiresistente Keime, die auf eine Behandlung nicht mehr ansprechen.

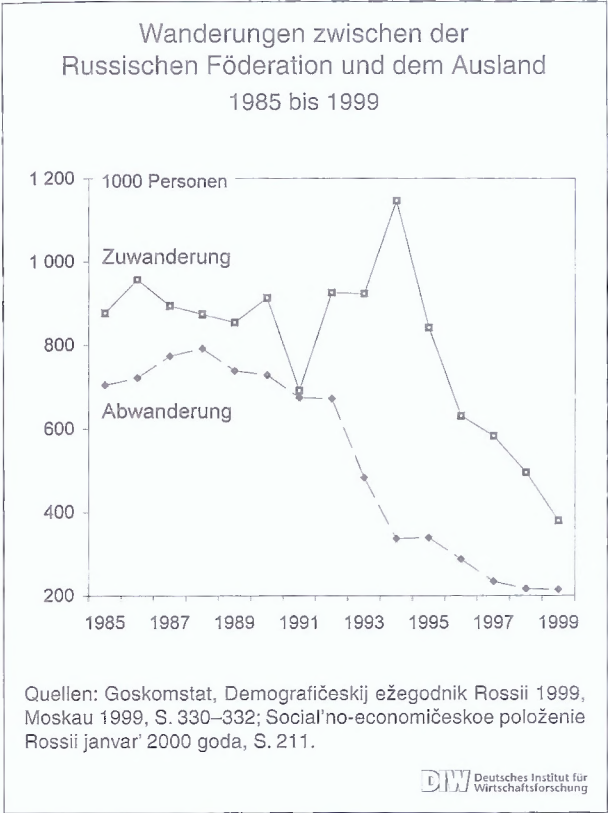
¹¹ Nach Angaben eines Vertreters der Gesundheitsbehörde, vgl. American Press vom 3. März 2000. Nach neuesten Informationen — laut Aussage des Ersten Stellvertretenden Gesundheitsministers — ist die Gesamtzahl der HIV-Träger mittlerweile auf 51 000 gestiegen. Dies ist zwar immer noch eine vergleichsweise geringe Zahl. Das Tempo der Zunahme ist jedoch enorm: Im ersten Halbjahr 2000 lagen die Neuinfektionen bereits über denen des Gesamtjahres 1999. Vgl. Echo Moskvj vom 17. Juli 2000.

¹² Seit 1993 zahlen die Arbeitgeber 3,6 % der Bruttolohnsumme an die Krankenkasse. Die Beiträge decken nur einen Bruchteil der Gesundheitsausgaben. 1996 beliefen sich die Ausgaben des Gesundheitswesens auf 3,6 % des BIP, die Einnahmen des Krankenkassenfonds (Beiträge und Haushaltstransfers) entsprachen aber nur 3,1 % des BIP. Vgl. Voprosy ekonomiki, Nr. 3/1999, S. 90.

¹³ Vgl. vwd vom 6. Juli 1999.

¹⁴ Vgl. www.kommersant.ru/Docs/high-priority-task.htm vom 30. Juni 2000.

Abbildung 5



den russischen Teil, insbesondere in Verbindung mit großen Investitionsvorhaben wie der Erschließung der Regionen Tjumen und Krasnojarsk sowie dem Bau der Eisenbahnverbindung BAM (Bajkal-Amur-Magistrale).

Nach dem Zerfall der Sowjetunion verstärkte sich für einige Jahre die Migration (Abbildung 5). Wanderungen gab es vor allem zwischen Russland auf der einen, der übrigen GUS und den baltischen Ländern auf der anderen Seite. Neben ethnischen Russen, die vor allem aus den nichtslawischen Republiken nach Russland strömten, kamen Angehörige anderer ethnischer Gruppen mit Siedlungsgebieten in Russland (wie Tataren, Baschkiren). Aus Konfliktgebieten mit eigener Staatlichkeit flüchteten aber auch Angehörige der jeweiligen ethnischen Mehrheit wie Armenier, Tadschiken und Grusinier.¹⁵ Seit 1994 gehen die Zuwanderungen aber drastisch zurück. Hier wirkt sich vor allem die verschlechterte Wirtschaftslage in Russland aus. Auch dämpften zwischenstaatliche Abkommen über die Staatsbürgerschaft, die Sozial- und Rentenversicherung sowie entsprechende tolerante Sprachgesetze den Ausreisewillen insbesondere der Russen. In den 90er Jahren sind nur rund 4,6 Mill. Menschen – etwa ein Fünftel der 1989 außerhalb der Russischen Föderation lebenden Russen – zurückgekehrt; im letzten Jahr waren es nur noch 0,2 Mill.¹⁶

Anders als die Zuwanderungen nahmen die Abwanderungen über den gesamten Zeitraum seit der politischen

Wende ab, anfangs sehr stark, seit 1994 immer schwächer. Hier zeigt sich, dass sich das ethnische Auswanderungspotential allmählich erschöpft. Die aus Russland Ausreisenden haben zu mehr als 60 % andere GUS-Länder und das Baltikum zum Ziel. Die Emigration in die übrige Welt stieg mit der Zeit, nachdem 1987 das Gesetz über die Auswanderung in Kraft getreten war. Auch dieser Strom – jährlich zwischen 85 000 und 100 000 Menschen – trägt ethnische Züge. Es sind insbesondere Deutschstämmige und Juden, die das Land in Richtung Deutschland, Israel und die USA verlassen, aber zunehmend auch Russen; 1998 stellten sie knapp ein Drittel der Ausreisenden.¹⁷ Ein schwerwiegendes Problem für Russland ist, dass diese Emigranten in der Regel gut ausgebildete Fachkräfte sind und damit dem Land wertvolles Humankapital verloren geht. Die fachliche Kompetenz der Einreisenden wird dagegen im Durchschnitt geringer eingestuft.¹⁸

Der Saldo der Wanderungsbewegungen war nach der Wende durchweg positiv; er hat von 1992 bis 1999 den natürlichen Bevölkerungsrückgang in Russland etwa zur Hälfte kompensiert (Tabelle 4). Allerdings schrumpft der Zuwanderungsüberschuss seit 1994.

¹⁵ Zum 1. Januar 2000 hielten sich in Russland rund 1 Mill. Flüchtlinge und Zwangsübersiedler auf. Vgl. Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' 2000, S. 211.

¹⁶ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 4/2000, S. 7.

¹⁷ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 10/1999, S. 30.

¹⁸ Vgl. Voprosy ekonomiki, Nr. 4/2000, S. 33.

Tabelle 4

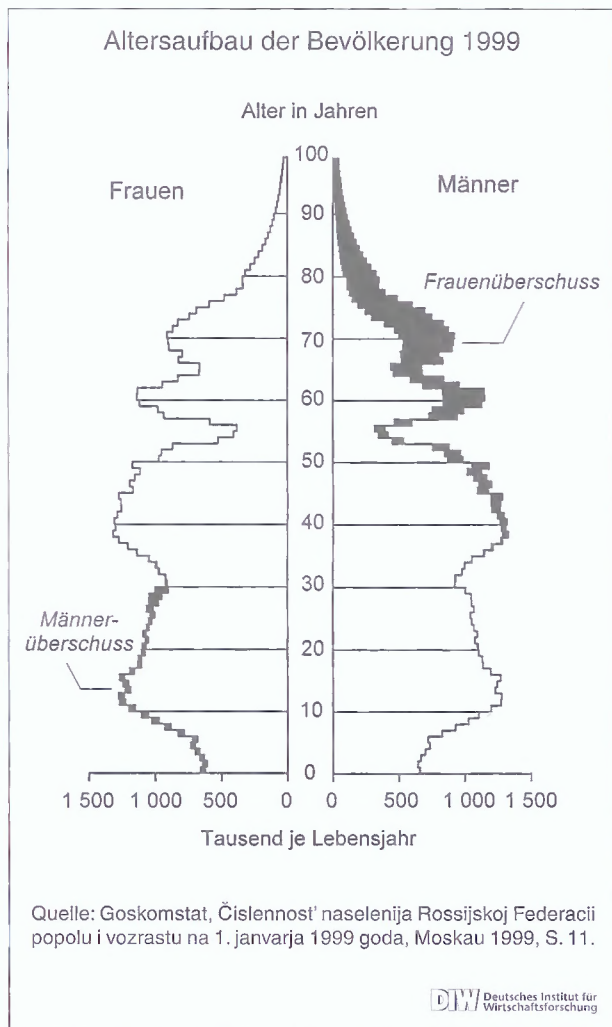
Bevölkerungsbewegung

	Bevölkerung zum Jahresanfang	Natürlicher Saldo	Wanderungs- saldo	Gesamt- saldo ¹⁾
	1 000 Personen			
1985	142 822,6	745,4	267,2	0,71
1986	143 835,2	983,7	296,0	0,89
1987	145 114,9	964,4	264,0	0,85
1988	146 343,3	783,0	251,5	0,72
1989	147 400,5	580,0	82,9	0,43
1990	148 040,7	338,0	164,0	0,34
1991	148 542,7	110,0	51,6	0,11
1992	148 704,3	-207,0	176,1	-0,02
1993	148 673,4	-737,7	430,1	-0,21
1994	148 365,8	-869,7	810,0	-0,04
1995	148 306,1	-831,9	502,2	-0,22
1996	147 976,4	-817,6	343,6	-0,32
1997	147 502,4	-750,4	352,6	-0,27
1998	147 104,6	-696,5	285,2	-0,28
1999	146 693,3	-924,5	164,8	-0,52
2000	145 933,6	-	-	-

¹⁾ In % der Bevölkerung zum Jahresanfang.

Quellen: Goskomstat, Demografičeskij ježegodnik Rossii 1999, Moskau 1999, S. 19; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' 2000 goda, S. 209.

Abbildung 6



Die Binnenwanderung verlief in zwei Hauptrichtungen: von Osten und Norden in Richtung Süden und Zentralrussland. Mit der Wirtschaftskrise schwanden die lange gewährten Vorteile eines Lebens in rauen klimatischen Bedingungen wie hohe Löhne, gute Versorgung und Vorzugsrenten. Seit 1992 verlor das Gebiet Ferner Osten 0,8 Mill. Einwohner (10 %), das Gebiet Hoher Norden 0,4 Mill. (6,6 %). In beiden Gebieten bestimmte die Abwanderung maßgeblich den Bevölkerungsrückgang. Die früher politisch forcierte Massenbesiedlung des Ostens und des Nordens muss insofern als Fehlschlag angesehen werden. Die Besiedlung kam nur wenig voran, und die Bevölkerungsdichte blieb gering: Der Ferne Osten hat je km² nur etwa einen Bewohner; eine Ausnahme bildet die Region Primorskij mit 13 Einwohnern.

Einige russische Stimmen sprechen bereits von einem demographischen Vakuum, das potentiell das Kräfteverhältnis in Ostasien und im Nordpazifik destabilisieren könnte. Davon abgesehen hemmt die demographische Auszehrung die wirtschaftliche Entwicklung. Für eine ef-

fektive Gewinnung der reichlich vorhandenen Bodenschätze fehlen Arbeitskräfte. Bereits seit den 80er Jahren sind chinesische Gastarbeiter in der Region tätig. Verträge von 1988 und 1992 sollten der verbreiteten illegalen Einwanderung Einhalt gebieten.¹⁹ Aus demselben Grund wurde Anfang 1994 für die Chinesen die Visumpflicht eingeführt, die später allerdings wieder gelockert wurde. Nach Angaben der russischen Grenzpolizei überschritten in den letzten 18 Monaten über eine Million Chinesen illegal die Grenze.²⁰ Russland steht nun vor der Herausforderung, für beide Seiten annehmbare Regeln der Migration zu schaffen, um so ein friedliches Zusammenleben in der Region zu ermöglichen.

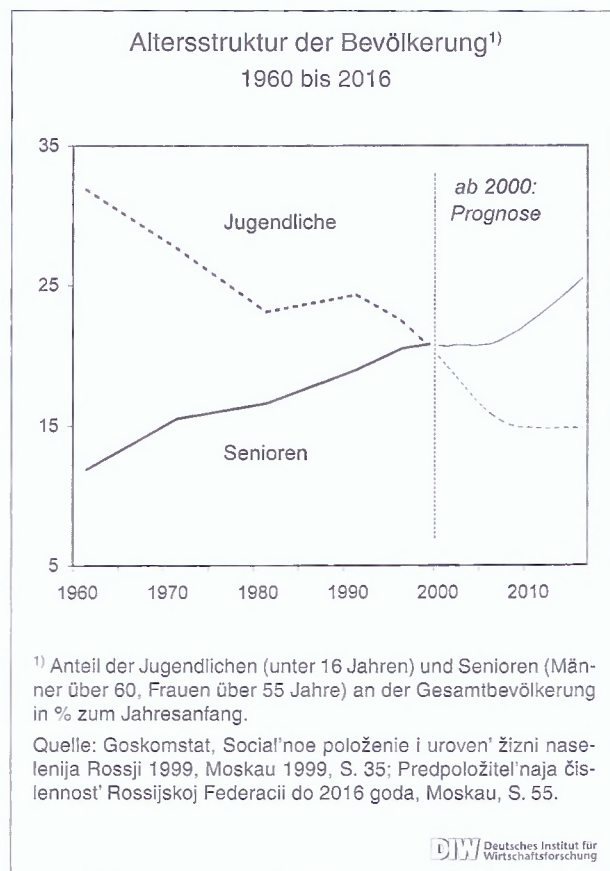
Veränderungen im Altersaufbau

Der drastische Geburtenrückgang hat zu einer merklichen Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung beigetragen. Dies zeigt sich bildlich am Einbrechen des „Jugendsockels“ in der Bevölkerungspyramide (Abbildung 6).

¹⁹ Vgl. Voprosy statistiki, Nr. 1/1998, S. 69.

²⁰ Vgl. Moscow Times, July 1, 2000.

Abbildung 7



Noch 1989 betrug der Anteil der unter 15-Jährigen fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung, zehn Jahre später waren es nur noch gut 20 %. Demgegenüber stieg der Anteil von Personen im arbeitsfähigen Alter — mit Unterbrechung in den Krisenjahren 1992 bis 1994 — auf 58,5 %; dies entspricht einer Zunahme um 1,6 Mill. Personen. Der Zuwachs bei den Senioren war mit 2,8 Mill. größer und verlief kontinuierlich; sie hatten zuletzt einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 20,8 %. Im letzten Jahr gab es in Russland erstmals mehr Senioren als Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren (Abbildung 7).

Die Zunahme der Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter wird noch einige Jahre anhalten; erst nach 2006 wird sich der Trend wenden, wenn die schwächer besetzten Jahrgänge aus den 90er Jahren das 15. Lebensjahr erreichen. Die Alterung wird zur gleichen Zeit beschleunigt fortschreiten, weil die relativ starken Jahrgänge der Nachkriegszeit dann das Rentenalter erreichen. Der Seniorenanteil an der Bevölkerung dürfte so bis 2016 auf ein Viertel steigen. Gleichzeitig wird aber von 2009 an die Zahl der 20- bis 29-jährigen Frauen sinken und damit auch die Geburtenzahl. Es entsteht ein Abnahmesog, der erst die Jugendjahrgänge betrifft, dann das Erwerbspersonenpotential und schließlich die Gesamtbevölkerung.

Vor diesem demographischen Hintergrund und in Anbetracht der Finanzierungsprobleme der staatlichen Rentenversicherung wird an einer Reform des Rentensystems gearbeitet. Ziel ist es, die Belastung des Staates aus den laufenden Rentenzahlungen zu mildern, dabei die Renten stärker nach Leistung zu differenzieren, die nicht-staatliche Rentenversicherung zu fördern und das Rentenzugangsalter stufenweise anzuheben. Für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit spricht, dass bisher Männer mit 60 und Frauen mit 55 Jahren relativ früh Renten beziehen können. Außerdem sind etwa 20 % der rund 29 Mill. Altersrentner zu einer Vorzugsrente berechtigt, die einen noch früheren Rentenbeginn vorsieht. Rentner nutzen oft die Möglichkeit, weiter am Arbeitsleben teilzunehmen und so ein zusätzliches Einkommen zu beziehen, da

die Renten im Durchschnitt nur einem Drittel des Lohnes entsprechen. Das neue Rentensystem will den Doppelbezug von Rente und Lohn unterbinden und die Rente als Einkommensersatzleistung aufwerten.²¹ Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit setzt allerdings eine Erhöhung der derzeit extrem niedrigen Lebenserwartung voraus, denn bei den gegenwärtigen Sterbeziffern erleben von den heute 16-jährigen Männern nur etwa 60 % das 60. Lebensjahr.

Fazit

Die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die mit dem wirtschaftlichen Systemwechsel verbunden sind, haben in Russland zu Brüchen auch im generativen Verhalten geführt. Der demographische Wandel wäre unter weniger krisenhaften sozialökonomischen Bedingungen wohl deutlich langsamer verlaufen. Es ist anzunehmen, dass die Geburtenrate auch nach einer wirtschaftlichen Erholung auf einem relativ niedrigen Niveau bleibt, die Lebenserwartung sich jedoch mit steigendem Wohlstand wieder etwas verbessert.

Der Bevölkerungsrückgang und die Alterung werden fortschreiten. Darin sieht Russland neben wirtschaftlichen auch geopolitische Gefahren. Die Herausforderung besteht darin, die bereits gegen Ende dieses Jahrzehnts auftretende demographische Lücke im Arbeitskräftepotential zu kompensieren. Nach einer überschlägigen Rechnung müsste die Arbeitsproduktivität von da an jährlich um mindestens 1,5 % steigen, nur um die aus der Arbeitskräfteentwicklung resultierenden Produktionsausfälle auszugleichen. Ob es gelingen wird, bis dahin die Entwicklung von Humankapital, physischem Kapital und „institutionellem Kapital“ so zu beschleunigen, dass ein dauerhaftes Wachstum des Bruttosozialprodukts erreicht wird, ist eine offene Frage.

²¹ Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 24/2000, S. 4.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- 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.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Nr. 168 **E-Commerce — Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hans-Jörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.

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.de>
 Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
 Wolfram Schreittl, 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.

Energieeinsparung im Wohnungsbestand — Investitionen müssen verstärkt werden.
 Bearbeitet von Bernd Bartholmai. —

Russland: Demographische Probleme belasten Wirtschaft.
 Bearbeitet von Maria Lodahl.

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.

Satz: Pinkuin Satz und Datentechnik, Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Straße 172, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—,
 zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304