

Weitere Angleichung der Wohnverhältnisse in West- und Ostdeutschland	875
Neue Welthandelsrunde: Umweltpolitische Reformvorschläge der Europäischen Union	884

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 51-52/2000

Berlin

21. Dezember 2000

67. Jahrgang

Weitere Angleichung der Wohnverhältnisse in West- und Ostdeutschland

Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels¹

Die Konvergenz der Wohnverhältnisse und die Vereinheitlichung der mietrechtlichen Rahmenbedingungen in West- und Ostdeutschland sind seit 1990 deutlich vorangekommen. Seit Jahresbeginn 1998 gilt in Deutschland im Prinzip ein einheitliches Mietrecht; die bedeutendste Änderung für Ostdeutschland ist dabei die Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die Angleichung der Mieten hat sich in den Jahren 1998/99 — wenn auch verlangsamt — fortgesetzt; der Abstand zwischen West- und Ostdeutschland hat sich auf 1,20 DM/qm verringert (Abbildung 1). Im Jahr 1994, nach Abschluss der Phase drastischer Erhöhungen der Mieten in Ostdeutschland aufgrund der Bestimmungen in den Grundmietenverordnungen,² hatte der Unterschied noch 2,65 DM betragen. Auch die durchschnittlichen Mietbelastungsquoten, gemessen als Brutto-Kaltmiete einschließlich der Nebenkosten in Prozent des Haushalts-Nettoeinkommens, haben sich weiter angeglichen; sie betragen 1999 26,4 % in den alten und 24,3 % in den neuen Bundesländern. Im Jahr 1994 war die Differenz mit mehr als 6 Prozentpunkten noch deutlich größer.

Die Wohnzufriedenheit ist in beiden Teilen Deutschlands ähnlich hoch, obwohl insbesondere beim Zustand der Wohngebäude und beim Wohnumfeld auch zehn Jahre nach der Vereinigung noch deutliche Unterschiede bestehen. Im Folgenden wird die Entwicklung der Wohnsituation und der Wohnkosten in Deutschland in den Jahren 1998 und 1999 analysiert. Damit wird die regelmäßige Berichterstattung auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) fortgesetzt.³

Zügige Verbesserung der Wohnsituation in Ostdeutschland

Die qualitativen Unterschiede im gesamten Wohnungsbestand zwischen West- und Ostdeutschland sind nach wie vor augenfällig; sie werden stark durch den Leerstand vieler Gebäude in Ostdeutschland bestimmt. Im SOEP werden Mieter und selbstnutzende Eigentümer regelmä-

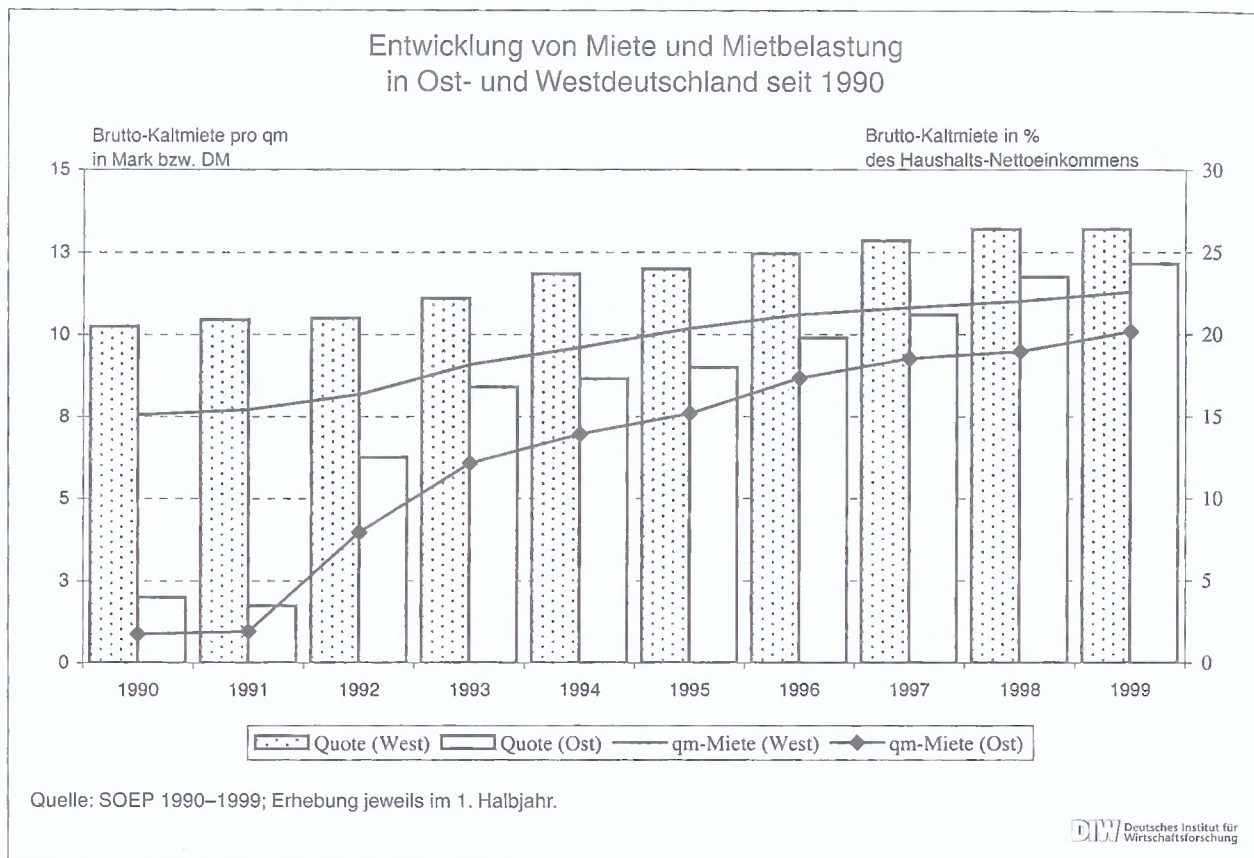
1999 wurden in Westdeutschland (Ostdeutschland) 5500 (2000) Haushalte befragt. Vgl. hierzu Projektgruppe Panel: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) im Jahre 1994. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/1995, S. 5–15.

² Vgl. Neue Bundesländer: Wohnungsmieten 1994 und Stand der Modernisierungsmaßnahmen. Bearb.: Joachim Frick und Herbert Lahmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/95.

³ Um die Angleichungsprozesse zwischen West- und Ostdeutschland über einen längeren Zeitraum zu verdeutlichen, wird in den folgenden Tabellen das Jahr 1994 als Referenzjahr gewählt. Vgl. zuletzt: Wohnungsmieten in Deutschland im Jahr 1997. Bearb.: Joachim Frick und Herbert Lahmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22/98.

¹ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative jährliche Befragung privater Haushalte in Deutschland. Im Jahr

Abbildung 1



Big über den Gebäudezustand befragt.⁴ Erstmals wurden 1999 auch für Ostdeutschland Informationen zum Wohnumfeld erhoben. Diese beiden Einflussfaktoren bestimmen in hohem Maße die Wohnzufriedenheit.

Die Beurteilung des Gebäudezustands durch die Bewohner ist in Westdeutschland seit Anfang der 90er Jahre stabil: Der Anteil der Haushalte, die das Gebäude als „gut“ einschätzen, lag bei rund zwei Dritteln (Tabelle 1). Dabei besteht zwischen Eigentümern und Mietern allerdings ein deutlicher Unterschied: Rund 80% der selbstnutzenden Eigentümer bewerteten ihr Gebäude im Jahr 1999 mit „gut“, lediglich knapp ein Fünftel mit „teilweise renovierungsbedürftig“; bei Mietern waren dies knapp 60% bzw. 38%. Die Eigentümer haben offenbar die Qualität ihrer Wohngebäude in den 90er Jahren weiter erhöht.

Dank der massiven Investitionen in den Wohnungsbau hat sich die Qualität der Wohnungen durch Neubauten und Sanierungen in Ostdeutschland⁵ erheblich verbessert; die Beurteilung des Zustands der Wohngebäude ist im Untersuchungszeitraum, insbesondere bei den Mietern, zunehmend positiv ausgefallen. Im Zeitraum 1994 bis 1999 hat sich der Anteil der Mieterhaushalte, die den Gebäudezustand mit „gut“ bewerten, mehr als verdoppelt, von 24% auf 52%. Halbiert hat sich in diesem Zeitraum der Anteil jener Haushalte, die in als „ganz renovierungs-

bedürftig“ oder gar „abbruchreif“ bewerteten Gebäuden wohnten. Dabei spielt auch der Auszug aus maroden Gebäuden eine Rolle; diese stehen nunmehr häufig leer. Bei den Eigentümern war eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, jedoch lag das Ausgangsniveau 1994 bereits deutlich höher. Insgesamt bewerten in Ostdeutschland sowohl die Eigentümer als auch die Mieter ihre Gebäude immer noch schlechter als die entsprechenden Haushalte in Westdeutschland. Da die meisten ostdeutschen Haushalte die Wohnsituation in Westdeutschland inzwischen aus eigener Anschauung kennen, dürfte die Beurteilung heute eher den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen als bei den Befragungen in den Jahren 1990 und 1991.⁶

⁴ Als repräsentative Bevölkerungsumfrage kann das SOEP nur über bewohnte Gebäude, nicht über den Leerstand informieren. Den Leerstand von rund 360 000 Wohnungen in Ostdeutschland wird eine von der Bundesregierung am 10.11.2000 eingesetzte Expertenkommission analysieren und Lösungsvorschläge erarbeiten. Die letzte Gebäude- und Wohnungszählung in Ostdeutschland fand 1995 statt.

⁵ Vgl.: Zur Entwicklung der Bauwirtschaft 2000 und 2001 — Produktionsniveau wird nur knapp gehalten. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22/2000.

⁶ Vgl.: Neue Bundesländer: Wohnungsmieten 1994 und Stand der Modernisierungsmaßnahmen, a.a.O., S. 182, Tabelle 1.

Tabelle 1

Zustand der Wohngebäude: Beurteilung des Gebäudezustands durch den Haushaltsvorstand
Anteile in %

Jahr	Gut			Teilweise renovierungsbedürftig			Ganz renovierungsbedürftig oder abbruchreif		
	Insgesamt	Hauptmieter	Eigentümer	Insgesamt	Hauptmieter	Eigentümer	Insgesamt	Hauptmieter	Eigentümer
Westdeutschland									
1994	67	62	76	30	33	23	3	5	1
1995	65	58	75	32	38	23	3	4	1
1996	62	53	75	34	41	24	4	5	1
1997	65	57	77	32	38	22	3	5	1
1998	66	58	79	31	39	20	3	4	1
1999	67	59	80	30	38	19	3	3	1
Ostdeutschland									
1994	31	24	53	51	55	40	18	21	7
1995	35	26	58	46	50	35	19	23	6
1996	40	33	57	43	46	38	17	21	5
1997	44	39	57	43	44	39	13	17	4
1998	51	45	64	38	41	30	12	14	6
1999	57	52	66	36	37	31	8	10	3

Quelle: SOEP 1994 bis 1999.

Dem Indikator „Wohnzufriedenheit“ kommt bei der Gesamtbeurteilung der Wohnsituation große Bedeutung zu. Die Wohnzufriedenheit in Abhängigkeit vom Zustand des Gebäudes hat sich in Westdeutschland bei Eigentümern und Mietern von 1994 bis 1999 kaum verändert (Tabelle 2). Insgesamt war sie mit 8,4 Punkten (gemessen auf einer 11-stufigen Zufriedenheitsskala⁷) bei den selbstnutzenden Eigentümern am höchsten; bei den Mietern betrug sie lediglich 7,2 Punkte. In Ostdeutschland hat sich die Wohnzufriedenheit von 1994 bis 1999 bei den Eigentümern geringfügig und bei den Mietern deutlich verbessert. Dieses ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Qualität der bewohnten Gebäude durch Modernisierungs-

arbeiten erheblich gesteigert wurde⁸ und entsprechend höher bewertet wird (vgl. Tabelle 1).

Im Jahr 1999 wurden die Haushalte erstmals nach der Beeinträchtigung ihres Wohnumfeldes durch Lärm und Luftverschmutzung befragt (Tabelle 3). Obwohl die Sensibilität für diese Art der Nachteile an Wohnqualität zuge-

⁷ Die Zufriedenheit wird auf einer Skala von 0 (= ganz und gar unzufrieden) bis 10 (= ganz und gar zufrieden) gemessen.

⁸ Vgl.: Zur Entwicklung der Bauwirtschaft 2000 und 2001 — Produktionsniveau wird knapp gehalten, a.a.O., S. 340. Die Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten waren 1998 infolge der letztmalig möglichen Sonderabschreibung nach dem Fördergebietsgesetz kräftig ausgeweitet worden.

Tabelle 2

Wohnzufriedenheit¹⁾ nach Wohnstatus und Gebäudezustand 1994 und 1999

Einschätzung des Gebäudezustands	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Selbstnutzende Eigentümer		Hauptmieter		Selbstnutzende Eigentümer		Hauptmieter	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999
Gut	8,6	8,6	7,8	7,7	8,6	8,5	7,9	7,7
Teilweise renovierungsbedürftig	7,7	7,7	6,4	6,5	7,4	7,4	6,4	6,6
Ganz renovierungsbedürftig	6,0	6,6	4,6	4,9	6,1	6,3	4,5	5,3
Insgesamt	8,4	8,4	7,2	7,2	8,0	8,1	6,4	7,0

¹⁾ Mittelwert auf einer Skala von 0 (= ganz und gar unzufrieden) bis 10 (= ganz und gar zufrieden).

Quelle: SOEP 1994 und 1999.

Tabelle 3

**Einschätzung des Wohnumfeldes
durch private Haushalte 1999**
Anteile in %

Beeinträchtigung durch ...	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Eigen- tümer	Haupt- mieter	Insge- samt	Eigen- tümer	Haupt- mieter	Insge- samt
Lärm						
Gar nicht	43,3	31,2	36,2	28,2	22,3	24,1
Gering	38,9	40,9	40,3	49,3	49,4	49,4
Gerade erträglich	13,2	18,7	16,3	13,5	18,9	17,2
(Sehr) stark	4,5	9,3	7,2	9,0	9,4	9,3
Luftverschmutzung						
Gar nicht	43,7	33,5	37,7	31,5	27,2	28,6
Gering	41,6	39,3	40,2	48,9	46,6	47,2
Gerade erträglich	10,3	19,2	15,6	11,8	19,1	17,0
(Sehr) stark	4,4	8,9	6,5	7,9	7,1	7,2

Quelle: SOEP 1999.

nommen hat, ist es erstaunlich, dass sich das Gros der Haushalte in West- und Ostdeutschland nur „gering“ bzw. „gar nicht“ beeinträchtigt fühlt.⁹ Die Beeinträchtigung durch Lärm und Luftverschmutzung wird von den Eigentümer-Haushalten generell als deutlich geringer eingeschätzt als von den Mietern. Dabei spielt eine Rolle, dass Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern überwiegend in ruhigen Wohnlagen oder kleineren Gemeinden leben. Das Maß an Belästigung ist allerdings sehr ungleich verteilt. Bemerkenswert ist der mit knapp 10% hohe Anteil der Haushalte unter den Mietern in West- und Ostdeutschland sowie den Eigentümern in Ostdeutschland, die sich „stark“ oder sogar „sehr stark“ durch Lärm belästigt fühlen. Eine vertiefte Untersuchung hat gezeigt, dass es sich dabei häufig um einkommensschwache Haushalte mit entsprechend niedrigen Mieten handelt.

Weitere Angleichung der Mieten zwischen West- und Ostdeutschland

Sieht man von bestimmten Ballungsgebieten ab, so ist das Angebot an Wohnungen, im Verhältnis zur Nachfrage, heute deutlich höher als zu Beginn der 90er Jahre. Dementsprechend ist die Erhöhung der Mieten 1998 und 1999 moderat geblieben. Tendenziell überdurchschnittlich war sie außer in den Großstädten (500 000 Einwohner und mehr) vor allem bei den Altbauten (Baujahr vor 1949; Tabelle 4). Hier dürften die — insbesondere durch Sanierung und Modernisierung in Ostdeutschland — deutlich gestiegene Qualität des Altbaubestands und die damit einhergehende Umlage der Modernisierungskosten eine

Rolle gespielt haben. In den Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern waren 1999 die pro Quadratmeter gezahlten Mieten in den alten und den neuen Bundesländern bereits gleich hoch. Bei den hohen Neubaumieten in Westdeutschland (Baujahr 1991 und später) kam es 1999 sogar zu einem Preisrückgang. In Ostdeutschland stagnierten die Mieten in diesem Segment. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass die hohen Neuvertragsmieten aus der ersten Hälfte der 90er Jahre nicht aufrechterhalten werden konnten.

In Westdeutschland hat die Spreizung der Mieten zwischen den kleinen Gemeinden und den Großstädten weiter deutlich zugenommen. In Ostdeutschland ist eine solche Entwicklung bisher nicht zu beobachten.

Die von Hauptmietern im Durchschnitt zu zahlende Brutto-Kaltniete lag 1999 in den neuen Ländern mit 10,09 DM/qm um 11 % unter dem westdeutschen Vergleichswert. Pro Wohnung betrug die Differenz sogar 21 %: rund 630 DM im Vergleich zu knapp 800 DM. Dieser weiterhin beträchtliche Abstand resultiert daraus, dass die Wohnungen in Ostdeutschland mit durchschnittlich 64 Quadratmetern Wohnfläche um 9 qm kleiner waren als in Westdeutschland. Die durchschnittliche Wohnfläche der Haushalte in Westdeutschland hat sich seit 1994 nur geringfügig erhöht, nämlich um einen auf 73 Quadratmeter (1999). In Ostdeutschland ist sie dagegen deutlich gestiegen, von 59 auf 64 qm.

Die Angleichung der Mieten war dort am weitesten fortgeschritten, wo auch die Wohnungsqualität in Ostdeutschland etwa dem Westniveau entsprach. Das gilt für die meisten Neubauten, die nach 1991 entstanden sind; hier lagen die pro Quadratmeter gezahlten Mieten 1999 etwa gleich hoch wie in Westdeutschland. Dabei spielte auch eine Rolle, dass für die nach 1990 gebauten Wohnungen in Ostdeutschland von Anfang an Marktmieten galten. Große Mietunterschiede bestehen weiterhin bei den Mehrfamilien-Wohnhäusern, insbesondere wenn es sich um die in Ostdeutschland industriell gefertigten Betonplattenbauten mit 9 und mehr Wohnungen handelt. Eine vollständige Sanitärausstattung und ein modernes Heizsystem sind in Ostdeutschland noch nicht überall selbstverständlich. Solche Wohnungsmängel führen zu Mietabschlägen gegenüber dem Durchschnitt von einem Viertel bis zu einem Drittel.

Die Wohnungsmieten in Gebäuden mit privaten Eigentümern haben sich, nicht zuletzt begünstigt durch die steuerlich kurzfristig absetzbaren Investitionsausgaben, zwischen West- und Ostdeutschland weitgehend angenähert. Das durchschnittliche Mietenniveau in Ostdeutsch-

⁹ Vermutlich wäre die Beurteilung zu Beginn der 90er Jahre insbesondere in Ostdeutschland anders ausgefallen. Die massiven Investitionen in Luftreinhaltung, die Lärmschutzmaßnahmen beim Straßenbau und letztlich die De-Industrialisierung in den neuen Ländern haben hier deutliche Verbesserungen gebracht.

Tabelle 4

Wohnungsmieten der Hauptmieter 1994 bis 1999

	Westdeutschland				Ostdeutschland				Relation Ost zu West in %		
	Brutto-Kaltmiete in DM/qm			Index ²⁾	Brutto-Kaltmiete in DM/qm			Index ²⁾	1994	1998	1999
	1994	1998	1999	1999	1994	1998	1999	1999			
Insgesamt	9,60	11,01	11,30	100	6,96	9,49	10,09	100	73	86	89
Gebäudezustand ¹⁾											
Gut	9,87	11,57	11,68	103	7,68	10,88	11,26	112	78	94	96
Teilweise renovierungsbedürftig	9,21	10,33	10,84	96	6,98	8,61	8,94	89	76	83	82
Ganz renovierungsbedürftig	9,02	10,04	10,14	90	6,12	7,66	8,28	82	68	76	82
Baujahr											
Vor 1949	8,62	9,84	10,25	91	6,48	8,29	9,10	90	75	84	89
1949 bis 1971	9,35	10,83	11,12	98	7,23	9,47	9,85	98	77	87	89
1972 bis 1980	10,84	11,75	11,93	106	7,49	9,84	10,16	101	69	84	85
1981 bis 1990 (für 1994: ab 1981)	12,21	12,59	12,75	113	7,29	9,07	9,67	96	60	72	76
1991 und später	-	13,69	13,33	118	-	13,53	13,52	134	-	99	101
Wohndauer											
Unter 5 Jahre	10,68	11,98	11,98	106	7,02	10,30	10,97	109	66	86	92
5 bis unter 12 Jahre	9,37	10,47	11,42	101	7,12	8,94	9,65	96	76	85	85
12 und mehr Jahre	8,72	10,13	10,32	91	6,80	8,84	9,21	91	78	87	89
Gemeindegröße											
Unter 20 000 Einwohner	9,12	10,18	10,20	90	7,27	9,03	10,22	101	80	89	100
20 000 bis unter 100 000 Einw.	9,01	10,57	10,98	97	6,86	9,44	9,55	95	76	89	87
100 000 bis unter 500 000 Einw.	9,51	10,82	10,95	97	6,80	9,97	10,33	102	72	92	94
500 000 Einwohner und mehr	10,42	12,20	12,72	113	6,78	9,65	10,23	101	65	79	80
Gebäudetyp											
Ein-/Zweifamilienhaus freistehend	8,35	9,40	10,11	89	8,31	8,60	9,50	94	100	91	94
Ein-/Zweifamilien-Reihenhaus	8,47	10,25	10,00	88	6,42	10,86	10,19	101	76	106	102
Wohnhaus mit 3 bis 4 Wohnungen	9,21	10,60	10,78	95	6,79	8,15	8,67	86	74	77	80
Wohnhaus mit 5 bis 8 Wohnungen	9,69	11,27	11,23	99	6,71	9,16	9,67	96	69	81	86
Wohnhaus mit 9 u.m. Wohnungen	10,72	12,16	12,78	113	7,03	10,08	10,44	103	66	83	82
Hochhaus	11,33	12,66	12,58	111	7,61	10,10	10,61	105	67	80	84
Vollständige Sanitärausstattung (Innen-Bad und -WC)											
Ja	9,69	11,03	11,30	100	7,12	9,64	10,24	101	73	87	91
Nein	7,44	9,10	(11,15)	99	6,16	6,73	6,76	67	83	74	61
Ausstattung mit modernem Heizsystem											
Ja	9,96	11,21	11,47	102	7,41	10,05	10,47	104	74	90	91
Nein	7,32	8,63	9,25	82	6,43	7,12	7,59	75	88	83	82
Eigentümer der Wohnung											
Kommune	8,91	10,60	10,80	96	6,89	9,19	9,52	94	77	87	88
Genossenschaft	9,13	10,38	11,04	98	6,88	9,24	9,67	96	75	89	88
Betrieb, Werk	8,39	9,60	9,64	85	6,13	8,15	(7,29)	72	73	85	76
Private Person	9,89	11,21	11,46	101	7,12	10,17	11,11	110	72	91	97
Nachrichtlich:											
Bruttokaltmiete in DM/Wohnung	664	785	798	-	387	587	631	-	58	75	79
Wohnfläche in qm	72	73	73	-	59	63	64	-	82	86	88

¹⁾ Beurteilung durch den Haushaltsvorstand. — ²⁾ Durchschnittliche Brutto-Kaltmiete pro qm = 100. — (): Geringe Fallzahl.

Quelle: SOEP 1994, 1998 und 1999.

land erreichte hier 1999 bereits rund 97 % des Wertes in den alten Bundesländern. Bei den Gebäuden in kommunalem Besitz waren die Mietunterschiede noch deutlich höher (Indexwert: 88 %).

Die Gemeindegröße ist in Westdeutschland — bei der größeren Zahl der Ballungszentren — ein wichtiges Kriterium für die Höhe der Miete. Mit Hilfe der im Jahr 1999 im SOEP erhobenen Entfernung der Wohnung vom nächsten

Großstadtzentrum sind Analysen zu Agglomerationseffekten möglich (Tabelle 5). Ähnlich wie die Grundstückspreise mit der Entfernung vom Großstadtzentrum sinken, gilt dies auch tendenziell für die Mieten. Ein deutlicher Rückgang der Miete pro Quadratmeter ist für West- wie für Ostdeutschland erst von der Entfernungskategorie „25 bis unter 40 km“ an erkennbar.

Der Anteil der selbstnutzenden Eigentümer an allen Haushalten steigt bereits bei einer Entfernung zum Großstadtzentrum von unter 10 km deutlich und stagniert ab einer Entfernung von 25 km. Auch die durchschnittliche Wohnfläche der Haushalte von Eigentümern steigt in West wie Ost deutlich mit zunehmender Entfernung. Dies ist hauptsächlich auf die entsprechend sinkenden Grundstückspreise und die damit einhergehende Art der Bebauung zurückzuführen. Mieter in Westdeutschland können sich bei den geringeren Quadratmeter-Mieten an der Peripherie der Großstadt offenbar eher eine etwas größere Wohnung als in direkter Großstadtnähe leisten.

Bezüglich der wohnungspolitischen Indikatoren „Wohngeld“ und „sozialer Wohnungsbau“ lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den neuen und den alten Ländern, aber auch innerhalb der beiden Landesteile erkennen. Der Anteil der Haushalte mit Wohngeldbezug in Ostdeutschland ist in Großstadtnähe (bis unter 40 km vom Zentrum) am höchsten, nicht zuletzt deshalb, weil hier häufiger Satellitenstädte mit großen Wohnblöcken und der entsprechend schwächeren Sozialstruktur zu finden

sind. Da in Westdeutschland bei der Mietsubvention die Objektförderung überwiegt, ist der Zusammenhang zwischen der Entfernung vom Großstadtzentrum und dem Wohngeldbezug weniger eng; entsprechend hoch ist der Anteil der Mieter in Sozialbauwohnungen in der Nähe des Zentrums.

Hohe Mietbelastung unterer Einkommensschichten

Seit Einführung der Grundmietenverordnungen und der Ermöglichung von Mieterhöhungen im Rahmen von Sanierung und Modernisierung von Altbauten sind die durchschnittlichen Quadratmeter-Mieten in Ostdeutschland bis auf rund 90 % des Westniveaus gestiegen. Gleichzeitig hat die durchschnittliche Wohnfläche je Mietwohnung zugenommen, so dass es in den neuen Ländern — trotz kräftiger Einkommenssteigerungen — zu einer stetigen Erhöhung der Mietbelastung kam. Der Teil des Haushaltseinkommens, der für die Brutto-Kaltmiete aufzubringen ist, lag 1999 mit gut 24 % nur noch zwei Prozentpunkte unter dem westdeutschen Wert; die Mietbelastung erreichte damit etwa das Niveau der alten Länder von 1995 (Tabelle 6).

Weiter gehende Sozialstrukturanalysen zeigen in West wie Ost ausgeprägte Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen. Während Elternpaare mit minderjährigen Kindern in West- wie in Ostdeutschland unter-

Tabelle 5

Indikatoren zur Beschreibung der Wohnungsmarktsituation 1999
nach Entfernung vom nächsten Großstadtzentrum

Entfernung vom nächsten Großstadtzentrum	Eigentümer in % aller Haushalte	Brutto- Kaltmiete in DM/m ²	Brutto- Kaltmiete in % des Haus- halts-Netto- einkommens	Wohnfläche in m ² je Wohnung von ...		Wohngeld- bezieher in % aller Haushalte	Sozial- wohnungen in % aller Miet- wohnungen	Nach- richtlich: Anteil an allen Haus- halten in %
				Haupt- mietern	Eigen- tümern			
Westdeutschland								
Gebäude liegt im Zentrum	17,7	12,0	29,2	72	103	3,1	11,8	13,4
Unter 10 km	33,7	11,5	26,0	70	115	2,6	12,0	29,4
10 bis unter 25 km	48,0	11,3	25,8	73	120	2,7	8,9	27,7
25 bis unter 40 km	54,6	10,4	25,9	78	121	2,7	7,0	11,6
40 bis unter 60 km	54,6	9,9	25,0	77	132	3,7	6,2	8,0
60 km und mehr	52,8	9,6	23,5	77	116	5,7	4,6	9,9
Insgesamt	41,5	11,3	26,4	73	119	3,1	9,8	100,0
Ostdeutschland								
Gebäude liegt im Zentrum	5,3	10,2	24,2	67	91	11,8	3,5	14,9
Unter 10 km	19,5	10,7	23,5	61	106	6,8	3,2	24,0
10 bis unter 25 km	39,8	10,1	25,7	65	107	9,6	8,1	28,2
25 bis unter 40 km	38,3	9,4	23,7	65	102	13,9	4,9	14,1
40 bis unter 60 km	45,3	9,7	24,7	61	100	7,5	2,4	11,7
60 km und mehr	38,6	9,3	20,6	60	111	7,6	3,5	7,1
Insgesamt	30,1	10,1	24,3	64	104	9,5	4,6	100,0

Quelle: SOEP 1999.

Tabelle 6

**Mietbelastung und Wohngeldbezug von Hauptmietern
1994 und 1999**

Haushaltsmerkmal	Mietbelastung in % des Haushalts- Nettoeinkommens				Haushalte mit Bezug von Wohngeld in % aller Haushalte ¹⁾			
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1994	1999	1994	1999	1995	1999	1995	1999
Insgesamt	23,7	26,4	17,3	24,3	7,6	5,0	14,4	12,8
Haushaltstyp								
Alleinlebende	26,8	29,7	22,3	29,3	5,9	5,1	24,3	17,5
Paare mit Kindern bis 16 Jahren	20,4	24,1	13,5	20,6	10,5	6,7	11,0	10,9
Alleinerziehende	29,6	31,1	23,1	28,2	33,2	19,1	26,9	38,6
Alter des Haushaltsvorstands								
Bis 40 Jahre	23,4	26,6	16,2	24,3	7,9	5,4	14,4	18,6
41 bis 65 Jahre	22,2	24,9	17,1	23,6	7,9	3,9	14,9	10,7
66 Jahre und älter	26,7	28,5	19,8	25,3	6,7	6,1	13,5	7,3
Einkommensquintil ²⁾								
Unterstes Quintil	33,9	37,6	28,1	35,7	23,2	14,8	41,1	33,8
Zweites Quintil	24,8	27,5	17,6	25,0	4,0	4,2	10,0	10,3
Mittleres Quintil	19,9	23,2	14,8	21,8	4,4	2,7	4,0	8,6
Viertes Quintil	17,8	19,6	12,2	17,9	1,4	1,0	4,8	2,1
Oberstes Quintil	14,6	16,1	9,4	15,6	0,2	0,1	1,7	0,0
Haushalte mit Arbeitslosen	28,2	30,4	19,1	28,1	21,9	14,3	27,5	24,5
Haushalte im sozialen Wohnungsbau	23,8	27,8	(15,9)	20,1	18,1	12,9	18,7	9,1
Haushalte mit Bezug von Wohngeld im Befragungsmonat	-	38,0	-	39,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Wohngeldbezieher nach Abzug des Wohngeldes vom Haushaltseinkommen	-	50,0	-	47,0	-	-	-	-

¹⁾ Der langjährige Vergleich erfolgt hier für 1995 und 1999, da Wohngeldbezug im Befragungsmonat im SOEP erstmals 1995 erhoben wurde. — ²⁾ Jedes Quintil umfaßt 20 % aller nach dem Haushalts-Nettoeinkommen geordneten Haushalte.
Quelle: SOEP 1994, 1995 und 1999.

durchschnittliche Belastungsquoten aufweisen, zahlen Alleinlebende sowie allein erziehende Eltern — oft trotz Inanspruchnahme von Wohngeld — in den alten und neuen Ländern zwischen 28 % und 31 % ihres Einkommens für die Miete inklusive „kalter“ Betriebskosten. Die Mietbelastung war 1999 sowohl in West- als auch in Ostdeutschland bei Haushalten in den beiden oberen Einkommensquintilen weniger als halb so hoch wie im untersten Quintil. Einkommensschwachen Haushalten wird Wohngeld gewährt, damit diese die Kosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können. Dennoch wiesen Haushalte mit Wohngeldbezug 1999 in West- und Ostdeutschland Mietbelastungsquoten auf, die mit fast 40 % weit über dem jeweiligen Durchschnitt aller Haushalte lagen.¹⁰ Ohne Wohngeld wären die entsprechenden Belastungen jedoch um 8 (Ost) und 12 Prozentpunkte (West) höher ausgefallen.

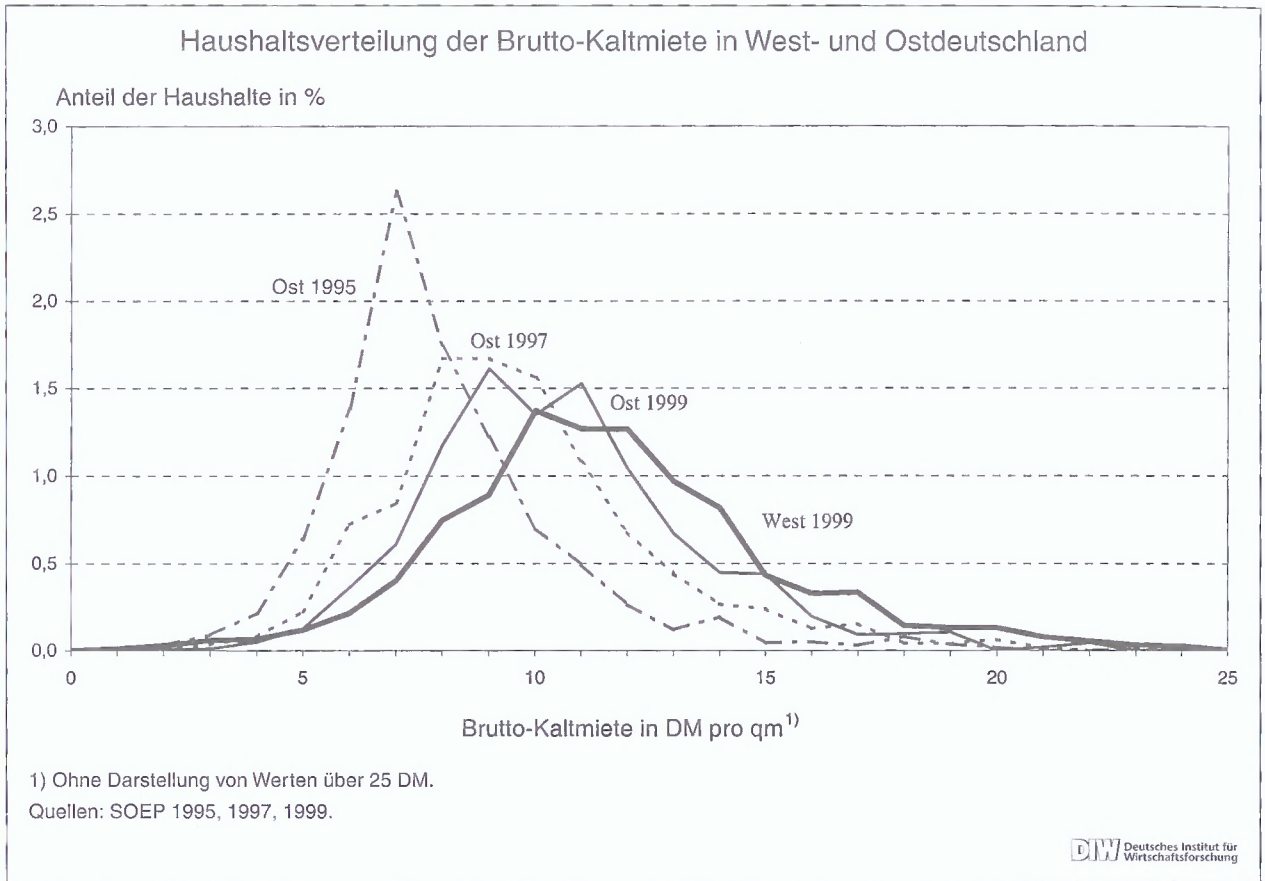
Der Anteil der Haushalte mit Wohngeldbezug an allen Haushalten ist im Rahmen der allgemeinen Verschlechterung

der Zugangsbestimmungen — diese ergab sich insbesondere aus der Nichtanpassung der Miethöchstbeträge¹¹ — in Westdeutschland von 7,6 % (1995) auf 5 % (1999) gesunken; in Ostdeutschland waren es 14,4 % und 12,8 %. In Westdeutschland war der Anteil der Hauptmieterhaushalte mit Wohngeldbezug an allen Haushalten von 1995 bis 1999 über das gesamte Einkommensspektrum rückläufig. In Ostdeutschland war diese Entwicklung nicht so eindeutig. Insgesamt weisen sozial schwächere Haushalte mit Arbeitslosen sowie Sozialhilfeempfängern trotz

¹⁰ Im SOEP wird das Wohngeld als Transferzahlung an einkommensschwache Haushalte nur global erfasst; eine Trennung zwischen Tabellenwohngeld und pauschalierem Wohngeld wird nicht vorgenommen. Pauschalisiertes Wohngeld wird nach § 32 Abs. 1 Wohngeldgesetz gewährt und orientiert sich an den sozialhilferechtlich anerkannten Aufwendungen für die Wohnung, d. h. es gelten anders als beim Pauschalwohngeld keine Miethöchstbeträge.

¹¹ Vgl. auch die ausführlichen Analysen im Wohngeld- und Mietenbericht 1999. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin 2000.

Abbildung 2



der vielfachen Inanspruchnahme von Wohngeld weit über dem Durchschnitt liegende Mietbelastungsquoten auf.

Heizkostenzuschuss bringt notwendige Entlastung unterer Einkommenschichten

Infolge der jüngsten deutlichen Verteuerung der Energieträger — insbesondere von leichtem Heizöl — werden einkommensschwache Haushalte mit ihrer geringen Nachfrageelastizität in zusätzliche finanzielle Schwierigkeiten geraten. Daher bedeutet die im Grundsatz beschlossene Gewährung von einmaligen Heizkostenzuschüssen in Höhe von 5 DM/qm an Haushalte mit Empfängern von Wohngeld, Bafög und Sozialhilfe eine wichtige Entlastung. Zum Beispiel kann ein durchschnittlicher westdeutscher Hauptmieterhaushalt einen Zuschuss von rund 350 DM erwarten. Eine Analyse der Daten über die Energienutzung und die Kosten des Energieverbrauchs in privaten Haushalten im Jahr 1998 gibt Hinweise auf die Ausgabenstruktur der Haushalte und auf Einsparpotentiale.

Die Mieterhaushalte in Westdeutschland nutzen für Heizzwecke zu 43 % Gas (Erdgas, Stadtgas) und zu ei-

nem Drittel Heizöl; die übrigen, rund ein Viertel, verwenden zur Heizung Fernwärme und Strom (Nachtspeicherung). In Ostdeutschland nannten lediglich 8 % der Mieterhaushalte Öl als primären Energieträger für die Beheizung ihrer Wohnungen, 29 % nutzen Gas. Als Ergebnis der langfristigen energiepolitischen Weichenstellungen der DDR spielen Fernwärme (45 %) sowie Holz und Kohle (17 %) hier nach wie vor wichtige Rollen. Bei der Erzeugung von Fernwärme dürften feste Brennstoffe (Braunkohle) sowie Erdgas als Energieträger überwiegen. Die Hauptmieterhaushalte in Westdeutschland gaben 1998 im Durchschnitt rund 165 DM im Monat für die Energienutzung insgesamt aus; in Ostdeutschland zahlten die Mieter rund 15 DM weniger. Als „warme“ Betriebskosten errechnen sich pro Quadratmeter Wohnfläche im Westen 2,32 DM und im Osten 2,43 DM.

Bei den Eigentümerhaushalten konzentriert sich in West- wie Ostdeutschland die Energieverwendung auf Öl und Gas. Beide Energieträger werden jedoch unterschiedlich genutzt: In den alten Bundesländern hat mit 47 % das Heizöl (Gas: 39 %), in den neuen Bundesländern mit 46 % das Gas (Heizöl: 32 %) den höchsten Anteil. In Westdeutschland gaben die Eigentümer monatlich im Durchschnitt rund 230 DM, die in Ostdeutschland

240 DM für die Energienutzung aus; damit errechnet sich eine Belastung von 2,06 DM bzw. 2,52 DM pro Quadratmeter. Zur Warmwasseraufbereitung nutzten westdeutsche Eigentümer beide Energieträger in etwa gleichem Maße (jeweils über ein Drittel), während in ostdeutschen Eigenheimen mehr Gas verwendet wurde. Auch feste Brennstoffe setzten die Eigentümerhaushalte hier wie dort noch in beträchtlichem Umfang ein.

Da sich die Preise für Heizöl von März 1998 bis September 2000 mehr als verdoppelt haben,¹² werden spätestens bei der Jahresabrechnung 2000 viele Mieterhaushalte in ganz Deutschland eine deutliche Erhöhung der Energiekosten zu spüren bekommen. Dies gilt, obwohl im genannten Zeitraum die Preise für Haushaltsstrom aufgrund der Liberalisierungsbestrebungen eher rückläufig waren, denn die Preise für andere Energieträger, insbesondere Gas, folgen den Ölpreisen mit gewisser Verzögerung.

Ausblick

Ob die Entspannung auf dem deutschen Wohnungsmarkt, die in den letzten Jahren zu beobachten war, anhalten wird, ist angesichts der schwachen Wohnungsbau-tätigkeit¹³ zweifelhaft. In den Ballungszentren sind die Mieten auch 1998/99 leicht überdurchschnittlich gestiegen; vieles spricht dafür, dass sich diese Entwicklung fortsetzt. Dabei spielt auch der rasch fortschreitende Abbau des Bestandes an Sozialwohnungen eine wichtige Rolle. Die Modernisierung des Wohnungsbestandes¹⁴ bildet derzeit den Schwerpunkt des Wohnungsbaus. Die Sanierungs- und Modernisierungskosten können teilweise auf die Mieter umgelegt werden; das gilt besonders bei maroden Altbauwohnungen in den ostdeutschen Städten. Die Mieten sind in Ostdeutschland bis zuletzt stärker gestiegen als in Westdeutschland und haben sich dabei auch weiter der Verteilung in den alten Bundesländern angeglichen. Die aus Abbildung 2 ersichtliche Abflachung der Verteilungskurve für Ostdeutschland für die Jahre 1995 bis 1999 illustriert, dass die Spreizung der Mieten im Lau-

fe der letzten Jahre generell größer geworden ist (Tabelle 4); sie hat aber bis 1999 noch nicht das Ausmaß wie in den alten Ländern erreicht. Während in Westdeutschland nur ein Viertel aller Hauptmieterhaushalte unter 9 DM, dagegen ein weiteres Viertel über 14 DM pro Quadratmeter Wohnfläche zahlt, liegen die entsprechenden Werte in Ostdeutschland noch bei rund 40 % bzw. 15 %. Die Zunahme an Ungleichheit wird aber auch von nicht primär der Wohnung zuzurechnenden Faktoren bestimmt, z. B. der Wohnlage oder dem Wohnumfeld. Damit werden Aussagen über die Entwicklung der Mieten generell schwierig. Erst wenn Wohnraum wieder knapp wird, wie dies schon für einige Ballungsgebiete gilt, ist im betreffenden Marktsegment mit neuerlichen Mietsteigerungen zu rechnen. Bei den „kalten“ Betriebskosten, also hauptsächlich den kommunalen Gebühren für Wasser, Abwasser, Müllentsorgung usw., sind nach den kräftigen Erhöhungen in den vorangegangenen Jahren keine nennenswerten Veränderungen zu erwarten.¹⁵ Bei der Verwendung von Energie bestehen in privaten Haushalten jedoch erhebliche Einsparpotentiale, die nicht erst mit zunehmender Verteuerung der Energieträger erschlossen werden sollten.¹⁶

¹² Hier wurde der März 1998 gewählt, da die Erhebung der SOEP-Daten in der Regel im ersten Halbjahr eines jeden Jahres mit den Hauptbefragungsmonaten Februar bis April erfolgt. In einigen Fällen bezieht sich die Information auch auf das Kalenderjahr 1997.

¹³ Vgl.: Zur Entwicklung der Bauwirtschaft 2000 und 2001 — Produktionsniveau wird nur knapp gehalten, a.a.O., S. 336.

¹⁴ Ebenda, S. 340.

¹⁵ Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht 1999, a.a.O., S. 45. Dort wird darauf hingewiesen, dass „die kalten Betriebs- bzw. Nebenkosten der eigentliche Motor der Brutto-Mietpreisentwicklung der vergangenen Jahre gewesen“ sei. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen setzte daher eine Kommission zum Thema „Kostensenkungsstrategien bei den Wohnnebenkosten“ ein.

¹⁶ Vgl.: Energieeinsparung im Wohnungsbestand — Investitionen müssen verstärkt werden. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 31/2000; sowie: Indikatoren des Energieverbrauchs in Deutschland. Bearb.: Jochen Diekmann, Heilwig Rieke und Hans-Joachim Ziesing. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 50/98.

Neue Welthandelsrunde: Umweltpolitische Reformvorschläge der Europäischen Union

Ende 1999 sind in Seattle die Bemühungen der 3. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) gescheitert, sich auf die Eröffnung einer neuen Welthandelsrunde zu verständigen. Grund dafür waren tief greifende Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Ländern und Ländergruppen, aber auch heftige Proteste von Nichtregierungsorganisationen gegen befürchtete Nachteile der Handelsliberalisierung im Hinblick auf soziale Bedingungen und die Umwelt. Dennoch gibt es weitere Anstrengungen, eine neue Welthandelsrunde zu initiieren, insbesondere seitens der Europäischen Union.

In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament hatte die Europäische Kommission 1999 ihre Positionen zur Agenda einer neuen Welthandelsrunde dargestellt.¹ Darin betont sie, dass Handels- und Umweltpolitik einander im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung ergänzen sollen und daher ökologische Erwägungen in den gesamten Verhandlungen angemessen berücksichtigt werden müssen.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie hat das DIW Berlin untersucht, wie die von der EU formulierten umweltpolitischen Ziele in der Welthandelsordnung umgesetzt werden können.²

Umweltpolitische Prioritäten der Europäischen Union für eine neue Verhandlungsrunde

In ihrer Mitteilung konkretisiert die Kommission, wie ökologische Belange in der Welthandelsordnung berücksichtigt werden sollen:

- Es wird mehr juristische Klarheit in Bezug auf das Verhältnis zwischen WTO-Regeln und denjenigen handelspolitischen Maßnahmen angestrebt, die aufgrund multilateraler Umweltschutzabkommen getroffen werden. Dabei soll ein Konsens über den Stellenwert solcher handelspolitischer Maßnahmen innerhalb der WTO-Regeln gefunden werden, ebenso darüber, welche Abkommen als multilaterale Umweltschutzabkommen zu gelten haben.
- Weiterhin will die EU eine Klärung des Verhältnisses zwischen WTO-Regeln und Vorschriften über nichtproduktbezogene Verarbeitungs- und Herstellungsmethoden (processes and production methods — PPMs), insbesondere der Vereinbarkeit von Umweltgütezeichen mit den WTO-Bestimmungen, herbeiführen.
- Schließlich will sie das Verhältnis zwischen multilateralen Handelsregeln und fundamentalen ökologischen Grundsätzen, insbesondere dem Vorsorgeprinzip, klären. Dabei soll das Recht der WTO-Mitglieder gewahrt werden, Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Menschen sowie zum Schutz der Umwelt zu treffen; gleichzeitig sollen aber ungerechtfertigte oder unverhältnismäßige Beschränkungen verhindert werden.

Umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen und das WTO-Regelwerk

Umweltpolitische Maßnahmen können mit dem WTO-Regelwerk in Konflikt geraten, wenn sie dessen Grund-

sätze verletzen und als unzulässige Handelsbeschränkung betrachtet werden. Grundprinzipien der Welthandelsordnung sind die Meistbegünstigung (Artikel I GATT) und die Nichtdiskriminierung (Artikel III GATT). Meistbegünstigung bedeutet, dass ein Land jegliche handelspolitischen Vorteile (Zollsenkungen, Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse), die es einem WTO-Mitglied gewährt, auch allen anderen Mitgliedsländern einräumen muss. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung bezieht sich auf die Behandlung von Produkten aus dem Ausland im Vergleich zu inländischen Erzeugnissen. Demnach müssen „gleichartige“ Produkte („like products“) in Bezug auf Regulierungen und andere inländische Vorschriften gleich behandelt werden.³

Ausnahmen von den genannten Prinzipien sind jedoch in besonderen Fällen zulässig. Artikel XX GATT sowie andere Bestandteile des WTO-Regelwerks⁴ enthalten für den Schutz von Umwelt und Gesundheit relevante Klauseln. Allerdings sind diese Ausnahmeregelungen sehr allgemein formuliert und werden erst durch Verfahren vor den

¹ Vgl. Europäische Kommission: Entwurf einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Konzept der EU für die WTO-Jahrtausendrunde, Brüssel, 8. Juli 1999.

² Vgl. W. Althammer, F. Biermann, S. Dröge, M. Kohlhaas: Ansätze zur Stärkung der umweltpolitischen Ziele in der Welthandelsordnung. Ein Beitrag zur Reform der Welthandelsordnung aus institutionell-ökonomischer Sicht. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, als Manuskript gedruckt. Erscheint 2001 bei Analytica.

³ Umweltpolitische Maßnahmen können als Verletzung dieser Grundsätze gesehen werden, wenn sie gezielt Importe betreffen oder wenn importierte und einheimische Güter, die als gleichartig zu betrachten sind, unterschiedlich behandelt werden. Dies gilt auch für allgemeine Handelssanktionen, die im Rahmen internationaler Umweltabkommen vereinbart werden, um andere Länder zur Einhaltung internationaler Umweltstandards zu bewegen.

⁴ Hier ist z.B. das Übereinkommen über die Anwendung von sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) zu nennen.

Streitbeilegungsgremien der WTO von Fall zu Fall ausgelegt.⁵ Daher ist nicht von vornherein klar, welche Arten von umweltpolitisch motivierten Handelsbeschränkungen zulässig sind. Als Folge davon ist es zu einer steigenden Zahl von Konflikten in der WTO gekommen. Unstrittig ist, dass Standards, die die Eigenschaften eines Produktes betreffen, als Unterscheidungsmerkmal zulässig sind, sofern sie nicht diskriminierend gehandhabt werden und keine unnötige Handelsbeschränkung darstellen.

Grundsätzliche Fragen werfen dagegen Fälle auf, in denen Standards mit Hilfe von Handelsbeschränkungen durchgesetzt werden sollen, die die Herstellungsweise betreffen, aber keinen Einfluss auf die Produkteigenschaften haben.⁶ Solche Standards wurden lange als eindeutiger Verstoß gegen das Prinzip der Nichtdiskriminierung angesehen. Im jüngsten Fall (Garnelenfall 1998) deutet sich ein Wandel in der Interpretation des Begriffs der „like products“ an. Nach der aktuellen Rechtsprechung können auch unilaterale Maßnahmen mit Bezug auf die Herstellungsweise GATT-konform sein, wenn sie dem Schutz einer globalen Ressource dienen. Damit wurde zum ersten Mal die Herstellungsweise als Merkmal für die Unterscheidung eines Produkts implizit als zulässig angesehen.⁷

Die Stellung multilateraler Umweltabkommen

Das Verhältnis internationaler Umweltverträge (multilateral environmental agreements — MEAs), in denen Handelsbeschränkungen enthalten sind, zu den Freihandelspflichten der Staaten nach dem WTO-Recht ist ungeklärt. Bisher ist es aufgrund von MEAs nicht zu Konflikten vor den Streitbeilegungsgremien der WTO gekommen. Somit liegen keine Schiedssprüche über multilateral vereinbarte umweltschützende Handelsbeschränkungen vor. Einen Anhaltspunkt über die derzeitige Stellung der MEAs liefert jedoch die Rechtsprechung zum Garnelenfall.

Allerdings werden die wichtigen Aspekte der Stellung von unilateralen Maßnahmen, an welche sich die Beurteilung von MEAs anlehnen könnte, lediglich durch die *Auslegung* des WTO-Rechts geregelt und könnten somit relativ leicht wieder verändert werden.

Eine Verbesserung dieser Situation ist auf zwei Wegen denkbar, die getrennt oder gleichzeitig gegangen werden können. Erstens lassen sich weitgehende Möglichkeiten für umweltpolitisch motivierte, handelsbeschränkende Maßnahmen bei multilateralem Vorgehen — also auf der Basis von MEAs — explizit verankern, um sie von der Rechtsauslegung unabhängig zu machen. Zweitens kann man den Spielraum für unilaterale Maßnahmen einschränken und damit einen Anreiz zu multilateralen Verhandlungslösungen geben. In einem multilateralen Kontext können Handelsbeschränkungen notwendig und legitim sein, um bei grenzüberschreitenden oder globalen

Umweltproblemen (zum Beispiel der Zerstörung der Ozonschicht durch FCKW) das Trittbrettfahrerverhalten einzelner Staaten zu vermeiden und diese zur Teilnahme an multilateralen Umweltschutzmaßnahmen zu bewegen. Eine Kombination beider Wege wäre dann, umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen, die die Herstellungsweise betreffen, bei unilateralem Vorgehen zu verbieten, bei multilateralem Vorgehen jedoch explizit zuzulassen.

Reformvorschlag: Auslegungsbeschluss

Eine Möglichkeit der Klärung besteht in einem Beschluss der WTO-Ministerkonferenz zur verbindlichen Auslegung⁸ des Artikels XX (b) und (g) GATT. Ein solcher Auslegungsbeschluss kann die GATT-Bestimmungen des Artikels XX konkretisieren, ohne dass es dazu einer Vertragsänderung bedarf.⁹ Rein rechtlich kann ein Auslegungsbeschluss mit einer Dreiviertelmehrheit der WTO-Parteien herbeigeführt werden. Da in der Praxis die Entscheidungen der WTO-Ministerkonferenz bislang im Konsens getroffen wurden, wäre dieses Vorgehen auch für eine verbindliche Auslegung von Artikel XX GATT zu empfehlen.

Der Auslegungsbeschluss könnte festlegen, dass umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen mit extraterritorialer Wirkung oder mit Bezug zu Standards über PPMs gestattet sind, wenn der betreffende Umweltvertrag zuvor von einer festgelegten Mehrheit der WTO-Mitgliedsstaaten akzeptiert oder ratifiziert worden ist. Zum Beispiel könnte man in Erwägung ziehen, dass dies für MEAs gilt, die von drei Vierteln der WTO-Mitglieder auf einer Ministerkonferenz für diesen Zweck anerkannt werden oder bei denen bereits eine Ratifikation von mindestens drei Vierteln der WTO-Mitglieder vorliegt.

⁵ Zu den Streitbeilegungsgremien gehören laut WTO-Übereinkommen das Streitbeilegungspanel und das WTO-Berufungsgremium (Appellate Body).

⁶ Im so genannten Thunfisch-Delphin-Fall (1994) wollten die USA Exporteure von Thunfisch dazu zwingen, Fangmethoden anzuwenden, bei denen nicht mehr Delfine verenden als bei den Methoden amerikanischer Fischereiflotten. Im Garnelenfall (1998) haben wiederum die USA ein Verbot gegen den Import thailändischer Garnelen verhängt, da bei deren Fang eine gefährdete Art von Meeresschildkröten mitgefangen wurde.

⁷ Ein explizites Urteil dazu liegt nicht vor, da das Vorgehen der USA in diesem Fall aus anderen Gründen als nicht WTO-konform angesehen und letztlich der Schiedsspruch nicht rechtskräftig wurde. Vgl. Biermann, F.: *The Rising Tide of Green Unilateralism in World Trade Law. Options for Reconciling the Emerging North-South Conflict.* Working Paper, Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK) (<http://www.pik-potsdam.de/reports.html>), Potsdam 2000.

⁸ Geregelt in Artikel IX Abs. 2 WTO-Übereinkommen.

⁹ Probleme, die eine Vertragsänderung mit sich bringen würde, werden ausführlich diskutiert in Althammer et al., a.a.O.

Viele Entwicklungsländer sprechen sich allerdings gegen eine Reform des Artikels XX GATT aus. Indien beispielsweise argumentiert, dass dieser Artikel MEAs nicht einschränke, da er nur unilaterales Vorgehen verhindere, de facto jedoch kein multilaterales, wie es in den MEAs angestrebt wird.¹⁰ Einwände richten sich insbesondere gegen eine Ausweitung des Artikels XX GATT auf Standards über PPMs und deren extraterritoriale Anwendung. Beides würde nach dem hier vorgeschlagenen Entwurf¹¹ für den Auslegungsbeschluss jedoch nur erlaubt werden, wenn ein multilaterales Umweltabkommen vorliegt, das zuvor von einem bestimmten Anteil aller WTO-Mitglieder ratifiziert oder akzeptiert worden ist. Mit diesen Vorschriften soll ausgeschlossen werden, dass Importverbote ohne Zustimmung der Mehrheit der WTO-Mitglieder GATT-konform werden können. Da die Entwicklungsländer die Mehrheit bilden, können so Befürchtungen des Südens gemindert werden.

Die Vereinigten Staaten wären allerdings gezwungen, ihre Handelspolitik zu ändern, da sie mehrfach unilaterale Handelsbeschränkungen eingesetzt haben. Es ist daher wahrscheinlich, dass die USA diesem Auslegungsbeschluss ablehnend gegenüberstehen und ihn voraussichtlich nur im Wege einer Pakettlösung — also nach Zugeständnissen der EU und der Entwicklungsländer an anderer Stelle — mittragen würden. Zwar haben die USA rechtlich keine Vetomacht. Ob aber die EU in diesem Konfliktfeld in Kooperation mit den Entwicklungsländern eine Entscheidung gegen die USA anstreben sollte, ist fraglich.

Ökologische Kennzeichen international besser koordinieren

In den letzten Jahren gab es in den Industriestaaten verstärkt Initiativen für ökologische Kennzeichen, die eine Bewertung von Produkten mit Hilfe von Lebenszyklusanalysen vornehmen und Standards für PPMs enthalten.¹² Bei einer Anwendung auf importierte Produkte kann es auch hier zu handelspolitischen Problemen durch Diskriminierung kommen.

Ökologische Kennzeichen auf Basis der Lebenszyklusanalyse können auf verschiedene Art mit den WTO-Bestimmungen in Einklang gebracht werden. Ein erster Weg ist eine explizite Ausweitung des Übereinkommens über technische Handelsbarrieren (TBT-Übereinkommen) des GATT auf ökologische Kennzeichen, denn es regelt den Umgang mit nationalen Normen und technischen Regulierungen zwischen den WTO-Mitgliedsstaaten. Der im TBT-Übereinkommen enthaltene *Verhaltenskodex* für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen kann auf seine Eignung als Regelwerk für ökologische Kennzeichen geprüft werden, da sich ihm alle staatlichen und privaten Normenorganisationen freiwillig unterwerfen können. Sie verpflichten sich damit, die in der WTO ver-

einbarten Rahmenbedingungen für die Erstellung von Standards anzuwenden.

Eine genauere Untersuchung zeigt jedoch, dass die einzelnen Vorschriften des Verhaltenskodex nicht mit den inhaltlichen Zielen der ökologischen Kennzeichnung zu vereinbaren sind. Ökologische Kriterien spielen keine Rolle, und darüber hinaus widerspricht die mit den Kennzeichen beabsichtigte Unterscheidung von Produkten anhand der Produktionsweise explizit dem Verhaltenskodex. Dieser erscheint für eine Regulierung von Kennzeichen deshalb ungeeignet. Lediglich die im Verhaltenskodex vorgeschriebene Veröffentlichungspflicht für geplante Kennzeichen in WTO-Mitgliedsstaaten ist sinnvoll, denn hierdurch kann mehr Transparenz über die Kennzeichnungsinitiativen in WTO-Mitgliedsstaaten hergestellt werden.

Ein zweiter Weg, der ökologische Kennzeichen als umweltpolitisches Instrument stärken und die Konflikte mit dem WTO-Regelwerk mindern könnte, ist eine forcierte internationale Kooperation und Koordination im Rahmen internationaler Institutionen und Netzwerke. Auf diese Art festgelegte internationale Standards werden im TBT-Übereinkommen ausdrücklich begrüßt und als Grundlage für nationale Standards empfohlen.

Die International Organization for Standardization (ISO) nimmt daher eine wichtige Rolle für das TBT-Übereinkommen ein. Die ISO hat auch bereits in ihrer 14000-Serie Normen entwickelt, die Rahmenbedingungen für ökologische Kennzeichnungsprogramme setzen. Die Anwendung von ISO-Normen bedarf allerdings noch der verbesserten technischen Zusammenarbeit, da insbesondere Entwicklungsländer hier Probleme haben. Weiterhin sollten produktübergreifende Initiativen wie das Global Eco-labelling Network (GEN) und produktspezifische wie der Forest Stewardship Council (FSC) ausgebaut werden, um die gegenseitige Anerkennung von Kennzeichen sowie die Harmonisierung bestimmter Kriterien voranzutreiben. Hierdurch kann vor allem die ökologische Kompetenz bei der Kriterienfindung gesichert werden. Eine enge Abstimmung mit der WTO ist dabei nötig, um die Konflikte mit der Welthandelsordnung zu minimieren.

Die vorangegangenen Überlegungen sind rechtlich nur für Kennzeichnungen relevant, die von staatlicher Seite eingeführt werden. Wirtschaftlich können aber auch private Umweltsiegel handelsbeschränkende Wirkungen entfalten. Daher sollte an private Kennzeichnungsorganisationen appelliert werden, sich ebenfalls an internationalen Verfahren der Standardsetzung zu orientieren.

¹⁰ Vgl. IISD — International Institute for Sustainable Development: Report on the WTO's High Level Symposium on Trade and Environment, 15–16 March 1999 (<http://www.iisd.ca>).

¹¹ Eine mögliche Ausgestaltung für einen Auslegungsbeschluss wird vorgestellt in Althammer et al., a.a.O., S. 78 ff.

¹² Eine Lebenszyklusanalyse erfasst alle erkennbaren Umweltwirkungen eines Produkts von seiner Herstellung bis hin zu seiner Entsorgung.

Ein weiteres wichtiges Anliegen der EU ist es zu klären, in welchem Verhältnis Grundprinzipien der Umweltpolitik, insbesondere das Vorsorgeprinzip, zu den Regeln der Welthandelsordnung stehen. Ein erhebliches Hindernis für umwelt- und gesundheitspolitische Maßnahmen kann sich daraus ergeben, dass Ausnahmeregelungen des WTO-Regelwerks für Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sowie von Menschen, Tieren oder Pflanzen an den wissenschaftlichen Nachweis ihrer Notwendigkeit gebunden sind. Da bei vielen Umwelt- und Gesundheitsfragen jedoch hohe wissenschaftliche Unsicherheit herrscht, d. h. eine Gefährdung weder nachgewiesen noch ausgeschlossen werden kann, können entsprechende Maßnahmen als nicht GATT-konform abgewiesen werden. Diese Tatsache, die bereits vereinzelt auf öffentlichen und politischen Widerstand gestoßen ist, könnte sich zunehmend als Hindernis für weitere Liberalisierungsbemühungen erweisen.

Die EU und verschiedene weitere Länder wenden als Entscheidungsregel in Situationen wissenschaftlicher Unsicherheit das Vorsorgeprinzip an. Kern dieses Prinzips ist, dass wissenschaftliche Unsicherheit kein Grund dafür sein kann, Maßnahmen gegen schwerwiegende Gefahren für die Umwelt oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen aufzuschieben. Die Europäische Kommission hat nun vorgeschlagen, dieses Prinzip auch im WTO-Regelwerk zu verankern.¹³

Allerdings ist die Anwendung des Vorsorgeprinzips mit der Gefahr eines protektionistischen Missbrauchs verbunden. Daher sollte möglichst konkret festgelegt werden, unter welchen Bedingungen sich ein Land auf das Vorsorgeprinzip berufen kann und zu welchen Maßnahmen dieses berechtigt. Gegenwärtig erscheint es nicht möglich, diese Bedingungen inhaltlich so festzulegen, dass ein Missbrauch verhindert wird, ohne legitime Anwendungen auszuschließen.

Durch eine Reihe eher formaler Anforderungen könnte es allerdings gelingen, die Gefahr einer protektionistischen Anwendung zu verringern. Diese Anforderungen sollten die Verpflichtung einschließen, eine möglichst vollständige wissenschaftliche Risikoanalyse durchzuführen, in deren Rahmen bestehende Unsicherheiten aufgezeigt werden, und vorab ernsthafte Verhandlungen mit den Betroffenen über eine einvernehmliche Lösung zu führen. Ferner müssen vorsorgende Regelungen konsistent mit einschlägigen inländischen Maßnahmen sein und unnötige Handelsbeschränkungen vermeiden. Im Einzelfall sollten über die Zulässigkeit konkreter Maßnahmen unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip letztlich die WTO-Streitschlichtungsgremien entscheiden, deren Kompetenz für umweltpolitische Probleme zudem gestärkt werden sollte.

Das Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle 1999 hat gezeigt, wie schwierig es ist, die Interessen- und Meinungsunterschiede zwischen den WTO-Mitgliedern zu überwinden. Bereits die Herangehensweise an die Agenda im Vorfeld der 3. Ministerkonferenz hat deutliche Meinungsunterschiede hinsichtlich einer neuen Runde gezeigt. Die EU war — und ist weiterhin — die treibende Kraft für die Aufnahme einer neuen und umfassenden Runde. Die USA befürworten ebenfalls neue Gespräche, wollen jedoch eine geringere Zahl von Themen aufnehmen. Die Entwicklungsländer sind allerdings skeptisch und betonen, dass gegenwärtig noch nicht einmal alle Zusagen der Uruguay-Runde aus dem Jahr 1994 erfüllt sind.

Die Interessenkonflikte betreffen auch die diskutierten umweltpolitischen Reformen. Hier steht der Konflikt zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern im Vordergrund. Die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer lehnt Gespräche über das Umweltthema generell ab. Aber auch zwischen der Europäischen Union und den USA existieren Differenzen, vor allem bezüglich des Rechts auf umweltpolitisch motivierte, unilaterale Maßnahmen.

Doch selbst wenn derzeit zu jedem einzelnen Verhandlungspunkt erhebliche Meinungsunterschiede vorherrschen, können Verhandlungen erfolgreich sein. Eine Zustimmung zu strittigen Punkten hängt dann vom Entgegenkommen bei anderen Themen ab. Daher bietet sich die Integration der Umweltthemen in Verhandlungspakete an.

Im Wesentlichen gibt es dafür drei Wege:¹⁴

- Erstens können umweltpolitische Zugeständnisse durch Maßnahmen kompensiert werden, die ebenfalls von umweltpolitischer Bedeutung sind. Hierzu gehören vor allem die Vorschläge der Entwicklungsländer zu einer Überarbeitung des TRIPS-Abkommens¹⁵, die Forderung sowohl von Entwicklungs- als auch Industrieländern nach einer Kennzeichnung genetisch modifizierter Lebewesen (welche teilweise bereits im Cartagena Protokoll (2000) verankert ist¹⁶) oder die Möglichkeit, Handelspräferenzen für besonders umweltverträgliche Produkte zu gewähren. Wenn eine Kompensation auf diese Art gelingt, kann ein Fortschritt in mehreren Umweltbereichen gleichzeitig erzielt werden.
- Eine zweite Möglichkeit, die am ehesten den Forderungen vieler Entwicklungsländer entspricht, ist die Kom-

¹³ Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, Brüssel 2000.

¹⁴ Vgl. ausführlich Althammer et al., a.a.O., S. 82 ff.

¹⁵ Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights (Abkommen über den Schutz handelsbezogener Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums).

¹⁶ Vgl. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 29 January 2000 (<http://www.Biodiv.org/biosafe/Protocol/Index.html>).

pensation umweltpolitischer Zugeständnisse durch die Verbindung mit Liberalisierungsschritten, z.B. die umfassendere Öffnung der Märkte in den Industrieländern für Agrarprodukte und Textilien.

- Drittens könnte außerhalb der WTO eine Kompensation durch finanzielle und technische Transfers in Entwicklungsländer vorgenommen werden, z.B. durch die Aufstockung der Global Environment Facility (GEF). Ein zusätzlicher finanzieller Ausgleich könnte in einem zweckgebundenen Schuldenerlass liegen, bei dem die erlassenen Gelder für den Umweltschutz in den Schuldnerländern verwendet werden.

Grundsätzlich ist schließlich eine technische und administrative Unterstützung bei der Umsetzung des WTO-Regelwerks nötig, damit die Entwicklungsländer einen größeren Nutzen aus der Welthandelsordnung erlangen können.

Gleichzeitig sollte ernsthaft darüber nachgedacht werden, längerfristig die bestehenden Konflikte zwischen der Handelsliberalisierung und der Umweltpolitik durch die Gründung einer Weltumweltorganisation (World Environment Organization — WEO) zu entschärfen.¹⁷ Damit wäre eine internationale Institution für den Schutz globaler Ressourcen zuständig, die auch den Einsatz umweltpolitischer Instrumente koordinieren würde. Die Verwendung von Handelsmaßnahmen müsste dann zwischen der WEO und der WTO eindeutig völkerrechtlich verankert werden. Allerdings ist nicht absehbar, ob und wann es zur Errichtung einer WEO kommt. Daher können die hier diskutierten Probleme derzeit nur in einem Prozess des Interessenausgleichs zwischen den WTO-Mitgliedsstaaten gelöst werden.

Ausblick

Die Bemühungen um eine neue Welthandelsrunde werden nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz

in Seattle fortgesetzt. Die EU hat ihre Position zu umweltpolitischen Fragen seit 1999 nicht verändert. Es ist daher absehbar, dass sie die Fragen nach dem Umgang mit multilateralen Umweltabkommen, nach der Verwendung von Produktions- und Prozessstandards sowie nach der Verankerung des Vorsorgeprinzips auf die Agenda für eine neue Liberalisierungsrunde setzen möchte. Dies erscheint für multilaterale Umweltabkommen und das Vorsorgeprinzip auch wünschenswert, da hier Klärungsbedarf besteht und im gegenwärtigen Regelwerk handels- und umweltpolitische Interessen nicht gut balanciert werden. Bei Ökolabels hingegen, die auf Produktions- und Prozessstandards beruhen, wird es für sinnvoller erachtet, Lösungen im Rahmen der internationalen Standard setzenden Institutionen anzustreben. Neben den drei EU-Prioritäten für eine Agenda sind vermutlich weitere umweltrelevante Themen — wie der Abbau von Agrarsubventionen oder der Schutz genetischer Ressourcen — zu berücksichtigen, die von anderen WTO-Mitgliedern eingebracht werden.

Die Anliegen der EU sind in der WTO heftig umstritten. Um zu einer Einigung über die umweltrelevanten Fragen zu gelangen, erscheint es notwendig, dass die Industrienationen ihre Bemühungen verstärken, im Gegenzug auf Forderungen der Entwicklungsländer einzugehen. Die Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Industriestaaten, umweltpolitische Belange im Rahmen der WTO voranzubringen, wird sich an ihrer Bereitschaft messen lassen, den ärmeren Ländern substantielle Zugeständnisse, vor allem beim Marktzugang, zu machen. Sie können so einen erheblichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten, da nicht nur die Bewahrung der Umwelt gesichert, sondern auch die Entwicklungschancen der ärmeren Länder des Südens verbessert würden.

¹⁷ Vgl. F. Biermann, U. E. Simonis: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen. 7. Jg., Heft 1, 2000, S. 163–183.

Der nächste Wochenbericht erscheint am 4. Januar 2001

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, Wolfram Schrettl, Ph. D.,
Dr. Bernhard Seidel, Prof. Dr. Gert G. Wagner, Dr. Hans-Joachim Ziesing
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich
Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann

Weitere Angleichung der Wohnverhältnisse in West- und Ostdeutschland
Bearbeitet von Joachim Frick und Herbert Lahmann

Neue Welthandelsrunde: Umweltpolitische Reformvorschläge der Europäischen Union
Bearbeitet von Susanne Dröge und Michael Kohlhaas

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: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, D-13437 Berlin
Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—
Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304