

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 14 128
UBA-FB 000465/2



Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen

- Sektorstudie Wohnungsbau

von

Prof. Dr. Rolf-Ulrich Sprenger
Ursula Triebswetter

unter Mitarbeit von

Karin Behring
Tilman Rave

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Dr. Andreas Burger
Hans-Holger Lübcke

Berlin, Juni 2003

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen - Sektorstudie Wohnungsbau		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Sprenger, R.-U.; Triebswetter, U. und: Behring, K.; Rave, T.		8. Abschlußdatum Dezember 2002
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung Poschingerstr. 5 81679 München		9. Veröffentlichungsdatum
		10. UFOPLAN-Nr. 299 14 128
		11. Seitenzahl 98
		12. Literaturangaben 80
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin		13. Tabellen und Diagramme 24
		14. Abbildungen 1
		15. Zusätzliche Angaben
16. Kurzfassung Die vorliegende Untersuchung knüpft an eine Bestandsaufnahme der bundesdeutschen Subventionspolitik unter Umweltgesichtspunkten an (Sprenger und Rave, 2003), wobei das Subventionsthema jedoch stärker vor dem Hintergrund der sektorspezifischen Eigenheiten des Politikfeldes Wohnungsbau diskutiert wird. Angesichts der Tatsache, dass der Wohnungsbau einerseits Empfänger beträchtlicher Subventionen ist und andererseits von nicht zu unterschätzender ökologischer Bedeutung ist (insbesondere durch Flächenversiegelung, hohen Energie- und Ressourcenverbrauch und Abfallströme), zielt die Untersuchung darauf ab, umsetzbare Reformvorschläge für eine am Ziel der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung orientierten Subventionspolitik im Wohnungswesen abzuleiten. In einem ersten Schritt wird die ökologische Relevanz des Wohnungssektors eingehend beleuchtet und der Frage nachgegangen, inwieweit der Wohnungssektor subventioniert wird. Im Anschluss daran werden die Ziele der Wohnungspolitik in Deutschland untersucht sowie vor dem Hintergrund einer stärker ökologisch ausgerichteten Zielstruktur hinterfragt. Schließlich werden die Einzelsubventionen im Wohnungswesen dahingehend geprüft, ob von ihnen eine potenziell ökologisch kontraproduktive Wirkung ausgeht. Vor allem bei der Eigenheimzulage kann gezeigt werden, dass sie Neubauaktivitäten auf dem flachen Land begünstigt und somit die Zersiedelung der Landschaft beschleunigt. (Aber auch im sozialen Wohnungsbau und bei zahlreichen Steuer-vergünstigungen ergeben sich z.T. ungünstige Umweltwirkungen.) Im Hinblick auf die Eigenheimzulage wird daher u.a. vorgeschlagen, die Grundzulage für den Neubau abzusenken und zusätzlich eine ökologische Komponente einzubauen, die an wenig kostenintensiv zu verwaltenden Kriterien wie Art des verwendeten Baulandes, Grundstücks- und Wohnflächen sowie der Anzahl der Personen pro Haushalt anknüpft. Insgesamt wird ein Reformpaket entwickelt, das deutlich zur Minderung der CO ₂ -Emissionen als auch der Flächeninanspruchnahme beiträgt.		
17. Schlagwörter Subventionen; Subventionspolitik; ökologisch kontraproduktive Subventionen; Umweltschutz; Wohnungsbau		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4. Report Title Considering environmental aspects of subsidies - Sector study housing		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Sprenger, R.-U.; Triebswetter, U. and: Behring, K.; Rave, T.	8. Report Date December 2002	
6. Performing Organisation (Name, Address) Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung Poschingerstr. 5 81679 München	9. Publication Date	
	10. UFOPLAN-Ref. No. 299 14 128	
	11. No. of Pages 98	
	12. No. of Reference 80	
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin	13. No. of Tables, Diagrams 24	
	14. No. of Figures 1	
	15. Supplementary Notes	
16. Abstract This study is linked to another study which took stock of German subsidy policy from an environmental point of view (Sprenger and Rave, 2003). However, subsidies are discussed with respect to sector-specific peculiarities of housing in this report. Due to the fact that the housing sector receives a considerable amount of subsidies on the one hand and influences the state of the environment on the other hand (especially due to land use, high energy and resource consumption, waste) this study aims to develop reform option for a subsidy policy which is committed to sustainable development. First of all the ecological impacts of housing and the subsidy intensity of the housing sector are examined more closely. Then we look at some goals of housing policy and contrast them with goals of environmental policy. Some of the subsidies are singled out to determine their potential environmental impact. For example, it can be shown that the home-owner support scheme (Eigenheimzulage) promotes new construction activities in the countryside and contributes to urban sprawl. (Other negative environmental side effects occur in social housing schemes and due to tax subsidies). With respect to the home-owner support scheme we propose to lower the basic support (Grundzulage) in a multi-tier system and to introduce an ecological component. This component is based on criteria which can be administered easily (like kind of land used, amount of land designed for construction or housing, number of persons in household). Overall a policy package is proposed which contributes to a considerable reduction of CO ₂ -emissions and land use.		
17. Keywords Subsidies; subsidy policy; environmentally harmful subsidies; environmental protection; housing		
18. Price	19.	20.

I n h a l t

	Seite
Zusammenfassung	VI
Summary	X
1. Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung	1
2. Wohnungswesen, Umweltschutz und Subventionen	4
2.1 Abgrenzung des Untersuchungsfeldes Wohnungswesen	4
2.2 Ökologische Bedeutung der Wohnungspolitik	4
2.2.1 Ausgewählte Indikatoren	5
2.2.1.1 Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Wohn- und Baulandfläche	5
2.2.1.2 Stoffströme im Wohnungswesen	11
2.2.1.3 CO ₂ -Emissionen im Wohnungswesen	12
2.2.2 Wichtigste Determinanten der Umweltrelevanz des Wohnungssektors	14
2.2.2.1 Determinanten der Wohn- und Baulandflächennachfrage	14
2.2.2.2 Determinanten von Stoffströmen im Wohnungswesen	15
2.2.2.3 Determinanten des CO ₂ -Ausstosses im Wohnungswesen	16
2.3 Subventionsströme im Wohnungswesen	17
3. Die Beziehungen zwischen Subventionen im Wohnungswesen und Umweltschutz	22
3.1 Zielanalyse	22
3.1.1 Wohnungspolitische Ziele nach dem II. Wohnungsbaugesetz	22
3.1.2 Die ökonomische, ökologische und soziale Dimension im Bereich „Bauen und Wohnen“	24
3.2 Zielbeziehungen	27
3.2.1 Zielkonflikte	27
3.2.2 Erwünschte bzw. angestrebte Zielbeziehungen	28
4. Darstellung von ökologisch kontraproduktiven Subventionen im Wohnungs- bereich sowie mögliche Reformvorschläge	31
4.1 Methodik und Auswahl der zu untersuchenden Subventionen	31
4.2 Finanzhilfen und Transfers im Wohnungsbereich	32
4.2.1 Die Eigenheimzulage	32
4.2.1.1 Darstellung und Zielsetzung	32
4.2.1.2 Beurteilung der Eigenheimzulage	37
4.2.1.2.1 Wohnungspolitische Wirkung	37
4.2.1.2.2 Beurteilung der ökologischen Wirkungen der Eigenheimzulage	39
4.2.1.2.2.1 Ökologische Wirkungen der Grundförderung und der Kinder- zulage	39
4.2.1.2.2.2 Beurteilung der ökologischen Zusatzförderung	44
4.2.1.3 Reformvorschläge zur Eigenheimzulage	46
4.2.1.3.1 Bindung der Eigenheimzulage im Neubau an Flächein- spruchnahme und Energieeinsparung	47
4.2.1.3.2 Zusätzliche Fördermöglichkeiten für den Bestands- Erwerb in den neuen Bundesländern	48
4.2.1.3.3 Verbesserung der Ausgestaltung der Ökozulage	49
4.2.1.4 Zusammenfassung	50

	Seite
4.2.2 Sozialer Wohnungsbau	51
4.2.2.1 Darstellung und Zielsetzung	51
4.2.2.2 Beurteilung des sozialen Wohnungsbaus	53
4.2.2.2.1 Wohnungspolitische Wirkung des sozialen Wohnungsbaus	53
4.2.2.2.2 Beurteilung des sozialen Wohnungsbaus aus umwelt- politischer Sicht	54
4.2.2.3 Reform des sozialen Wohnungsbaus unter Umweltaspekten	55
4.2.2.3.1 Verhinderung des Abschmelzens von Sozialbindungen und Ausweisung von Belegungsrechten im Bestand	56
4.2.2.3.2 Förderung von Kombi-Modellen und Vorrang von energetischer Modernisierung und Instandhaltung vor Neubau	58
4.2.2.3.3 Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens	59
4.2.2.3.4 Verzicht auf Objektförderung bei Eigenheimen	60
4.2.2.4 Zusammenfassung zum sozialen Wohnungsbau	60
4.2.3 Wohngeld	61
4.2.3.1 Darstellung und Zielsetzung	61
4.2.3.2 Beurteilung des Wohngeldes	64
4.2.3.2.1 Wohnungspolitische Wirkung	64
4.2.3.2.2 Beurteilung des Wohngeldes aus umweltpolitischer Sicht	65
4.2.3.3 Reformvorschläge zum Wohngeld aus umweltpolitischer Sicht	68
4.2.3.4 Exkurs: Einmalige Leistungen für Wohngeldempfänger	69
4.2.3.5 Zusammenfassung zum Wohngeld	70
4.2.4 Bausparförderung	71
4.2.4.1 Darstellung und Zielsetzung	71
4.2.4.2 Beurteilung der Bausparförderung	71
4.2.4.3 Reformvorschläge	72
4.2.4.4 Zusammenfassung zur Bausparförderung	72
4.3 Kurzanalyse von Steuervergünstigungen im Wohnungswesen mit Ökologisch kontraproduktiven Wirkungen	72
4.3.1 Einkommensteuer	
4.3.1.1 Vorbemerkung. Konsumgutlösung für Wohneigentum	73
4.3.1.2 Investitionszulagen für die neuen Bundesländer	74
4.3.2 Grundsteuer	75
4.3.3 Zusammenfassung zu Steuervergünstigungen	76
4.4 Darstellung und Förderwirkung von ausgesuchten Umweltpro- grammen im Wohnungswesen	76
4.4.1 KfW-Programm zur CO ₂ - Minderung	76
4.4.2 KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm	78
4.4.3 1000 000 Dächer-Solarstrom-Programm	79
4.4.4 KfW-Co2-Gebäudesanierungsprogramm	80
4.4.5 Zusammenfassung zu Umweltprogrammen im Wohnungswesen	81
5. Die Reformvorschläge im Überblick – Potenziale für Budget- und Umweltentlastungen	83
5.1 Überblick über ökologisch kontraproduktive Finanzhilfen	83
5.2 Überblick über ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen	84
5.3 Fazit	85
6. Literatur	87

III

	Seite
Anhang: Ökologische Aspekte der Wohnungspolitik im internationalen Vergleich	94
1. Allgemeine Tendenzen	95
2. Wohnungsförderung im internationalen Vergleich	95
3. Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen im Wohnungswesen in der EU	96
4. Subventionsprogramme zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungswesen und deren Evaluierung: Arbeiten der OECD	98

Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Abbildung

<u>Tabelle</u>	Seite
2.2-1	7
2.2-2	8
2.2-3	9
2.2-4	13
2.3-1	18
2.3-2	20
4.2-1	
(a)	35
(b)	35
4.2-2	38
4.2-3	42
4.2-4	42
4.2-5	43
4.2-6	53
4.2-7	63
4.2-8	66
4.2-9	67
4.2-10	68
 <u>Übersicht</u>	
3.1-1	26
3.2-1	29
4.2-1	33
4.2-2	41
4.4-1	77
4.4-2	81
5-1	86

	Seite
<u>Abbildung</u>	
2.2-1 Bewohnte Wohneinheiten in Wohngebäuden nach der Fläche in Deutschland, 1998	10
<u>Anhang</u>	
Tab. A.2-1 Struktur der Wohnbauförderung im internationalen Vergleich 1997	95
Übers. A.3-1 Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen Im Wohnungswesen in der EU	97

Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung knüpft an eine Bestandsaufnahme der bundesdeutschen Subventionspolitik unter Umweltgesichtspunkten an (Sprenger und Rave, 2003), wobei das Subventionsthema jedoch stärker vor dem Hintergrund der sektorspezifischen Eigenheiten des Politikfeldes Wohnungsbau diskutiert wird.

Wohnen stellt ein Grundbedürfnis des Menschen dar. Allerdings greift die Bereitstellung von Wohnraum auf vielfältige Weise direkt in die Naturhaushalte ein. Über den Lebenszyklus einer Wohnung hinweg betrachtet ergeben sich eine Reihe möglicher Umweltauswirkungen: So verursachen schon Gewinnung, Herstellung und Transport der Baustoffe einen hohen Ressourcenverbrauch sowie vor allem Schadstoffbelastungen für Luft und Gewässer. Der Bauvorgang selbst ist vorwiegend mit Flächenversiegelung und Abfallströmen verbunden. Die Nutzung führt zwangsläufig zu einem Energieverbrauch und der Abriss beinhaltet wiederum große Abfallströme. Gleichzeitig bildet das Wohnungswesen einen der am höchsten subventionierten Teilbereiche der deutschen Volkswirtschaft. Vor diesem Hintergrund zielt die Fallstudie Wohnungsbau darauf ab, potenziell ökologisch kontraproduktive Subventionen im Wohnungsbereich zu identifizieren. Aufbauend auf der Analyse der Einzelsubventionen werden umsetzbare Reformvorschläge für eine am Ziel der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung orientierten Subventionspolitik im Wohnungswesen entwickelt.

Zunächst wird die ökologische Relevanz des Wohnungssektors eingehend beleuchtet und der Frage nachgegangen, inwieweit der Wohnungssektor subventioniert wird. Im Anschluss daran werden die Ziele der Wohnungspolitik in Deutschland untersucht und vor dem Hintergrund einer stärker ökologisch ausgerichteten Zielstruktur (u.a. den Vorschlägen der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“) hinterfragt. Vor diesem Hintergrund werden die Einzelsubventionen im Wohnungswesen dahingehend geprüft, ob sie eine potenziell ökologisch kontraproduktive Wirkung mit sich bringen und welche Reformmaßnahmen daraus abzuleiten sind.

In methodischer Hinsicht werden die Umweltwirkungen bestimmter Subventionen soweit wie möglich quantitativ erfasst, häufig sind jedoch nur qualitative Aussagen verfügbar. Die Umwelteffekte geeigneter Reformvorschläge sowie daraus eventuell resultierende Konflikte mit anderen Politikbereichen werden

vorwiegend qualitativ beschrieben. Hinsichtlich der Budgeteffekte von Reformvorschlägen werden Schätzungen vorgenommen. Die Studie untersucht alle wesentlichen und finanziell bedeutsamen Subventionen für das Wohnungswesen auf ihre ökologische Wirkung.

Die Studie wurde mittels eines Literaturüberblicks, der Analyse der Subventionsberichte der Bundesregierung sowie anhand von Sekundärstatistiken und der Durchführung von strukturierten Interviews durchgeführt. Die Ergebnisse der Fallstudie wurden zudem vor einem ausgewählten Stakeholderkreis präsentiert und diskutiert.

Im einzelnen wurden folgende Hauptergebnisse erzielt: Es wurde nachgewiesen, dass die Eigenheimzulage vor allem Neubauaktivitäten auf dem flachen Land begünstigt und somit die Zersiedlung der Landschaft beschleunigt. Daher wird auf eine generelle Absenkung der Grundzulage für den Neubau gedrängt. Darüber hinaus sollte anhand von wenig kostenintensiv zu verwaltenden Kriterien wie Art des verwendeten Baulandes, Grundstücks- und Wohnflächen sowie der Anzahl der Personen pro Haushalt eine Ökokomponente in die Grundzulage für Neubau eingebaut werden. Obwohl angesichts der gravierenden Leerstandsproblematik in den neuen Bundesländern eine stärkere Begünstigung von Bestandserwerb nötig erscheint, wird diese Empfehlung hier nicht ausgesprochen. Eine Begrenzung auf die neuen Bundesländer wäre politisch nicht durchsetzbar, da auch in den alten Bundesländern vermehrt Leerstände zu verzeichnen sind. Eine Ausdehnung des Vorschlags auf Gesamtdeutschland käme aber sehr teuer. Daher werden bei besonders schwerwiegenden Leerständen Subventionen für einen kontrollierten Abriss empfohlen. Die Ökozulage sollte in Zukunft nur noch für Passivhäuser vergeben werden. Denn mit der neuen Energiesparverordnung werden Niedrigenergiehäuser ohnehin zum Standard im Neubau erhoben. Die Inanspruchnahme der Ökozulage im Bestand könnte durch eine Vereinfachung der Nachweisverfahren im Bestand sowie durch eine zeitlich flexiblere Handhabe aktiviert werden.

Im sozialen Wohnungsbau dominiert derzeit die Förderung für Neubaumaßnahmen. Da vielerorts aber kein Mengenproblem mehr vorherrscht, sollte in Zukunft verstärkt auf die Nutzung des Wohnungsbestandes gesetzt werden. Einerseits kann dies über den Erwerb von Belegungsrechten, der mit Modernisierungsmaßnahmen verknüpft ist, geschehen. Andererseits sollte auch auf den direkten Erwerb von Belegungsrechten gedrungen werden. Neubau sollte in

VIII

verringertes Form im Rahmen sog. Kombi-Modelle stattfinden, die ebenfalls mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand verbunden sind. Des Weiteren sollte auf die Objektförderung für den Eigentumserwerb verzichtet werden. Die Eigenheimzulage hat diese Förderung bereits in großen Teilen ersetzt. Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass das schon jetzt gesetzlich verankerte flächen- und kostensparende Bauen im sozialen Wohnungsbau noch stärker zum Tragen kommt. All diese Maßnahmen führen zu einem geringeren Flächen- und zum Teil auch Energieverbrauch im sozialen Wohnungsbau. Insgesamt könnte ein Einsparungsvolumen von bis zu 4 Mrd. EUR im sozialen Wohnungsbau erzielt werden.

Viele Steuervergünstigungen im Wohnungswesen, die im Rahmen der Einkommensteuer vergeben wurden, wurden bereits abgeschafft. Im Rahmen der Einkommensteuer ist jedoch anzumerken, dass die Konsumgütlösung für Wohneigentum die Bildung von Wohneigentum im Vergleich zu den Erträgen aus Kapitalvermögen sehr begünstigt. Steuersystematisch ist dies korrekt. Die Bildung des Wohneigentums wird aber nicht nur über die Konsumgütlösung, sondern auch beispielsweise über die Eigenheimzulage privilegiert. Eine ökologische Korrektur der Eigenheimzulage erscheint daher doppelt dringlich.

Die zeitliche Befristung der Investitionszulagen für die neuen Bundesländer ist aufgrund der gravierenden Leerstandsproblematik korrekt. Weitere Modernisierungsaktivitäten sollten sich vor allem auf Energiesparmaßnahmen erstrecken, die aber auch z.B. im Rahmen der KfW-Programme gefördert werden.

Die dargelegten Reformvorschläge führen zur Freiwerdung von mehr als 6 Mrd. EUR. Davon könnten rund 1 Mrd. EUR zur Finanzierung der Wohngeldreform verwendet werden. Max. 1,8 Mrd. EUR stünden für Kombi-Modelle bzw. die Bestandsförderung sowie das kosten- und flächensparende Bauen im Sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Die KfW-Programme für gezielte Maßnahmen zur Minderung der CO₂-Emissionen im Gebäudebestand könnten kontinuierlich aufgestockt werden. Darüber hinaus könnte eine aufkommensneutrale Umschichtung von Mitteln, die bislang für Neubau im Rahmen der Eigenheimzulage verwendet werden, zur Linderung der Leerstandsproblematik durch kontrollierten Abriss erfolgen.

Das Reformpaket würde sowohl einen Beitrag zur Einhaltung des Ziels der Minderung der CO₂-Emissionen in privaten Haushalten und im Gebäudebereich

um 18-25 Mio. t bis 2005 als auch zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Stadt/Umland-Problematik leisten. Die ökologischen Probleme im Wohnungssektor werden jedoch nicht allein durch Subventionen verursacht. Daher kann ein Umbau der Subventionspolitik in diesem Bereich auch nicht das umfassende Allheilmittel darstellen. Vielmehr ist an einen ausgewogenen policy-mix zu denken, der mehrere Instrumente zu einem adäquaten Maßnahmenpaket bündelt.

Summary

This study is linked to another study which took stock of German subsidy policy from an environmental point of view (Sprenger and Rave, 2003). However, subsidies are discussed with respect to sector-specific peculiarities of housing in this report.

Having a place to live is a basic human need. However, the provision of living space influences the natural environment in various ways. Along the live cycle of a dwelling there are a number of environmental impacts: extraction of raw materials, production and transport of building materials give rise to high resource consumption as well as air and water pollution. Construction in itself is connected with land use and waste streams. The use of buildings inevitably leads to energy consumption and demolition entails waste streams again. At the same time housing is among the most highly subsidised sectors of the German economy. Due to this situation this study aims to identify potentially environmentally harmful subsidies in the housing sector. Based on the analysis of individual subsidies, feasible and environmentally sustainable reform options for a subsidy policy in the housing sector are developed.

First of all the ecological impacts of housing and the subsidy intensity of the housing sector are examined more closely. Then we look at some goals of housing policy and contrast them with goals of environmental policy (e.g. as developed by the parliamentary commission "Protection of People and the Environment"). Individual subsidies are then examined to find out whether they entail negative environmental side-effects and which reform measures may be appropriate.

Methodologically, environmental effects of subsidies are put into quantitative terms as far as possible. However, often we can only describe them in qualitative terms. Environmental effects of reform measures as well as potential conflicts with other policy goals are described in qualitative terms as well. Concerning the budget effects of reform measures, estimations are made. It should also be mentioned that this study examines environmental aspects of the most important housing subsidies (in financial terms and with respect to their environmental impact).

The study is based on a literature review and the analysis of subsidy reports of the federal government and uses secondary statistics and structured interviews. Results have been presented to and discussed with selected stakeholders.

The following main results can be mentioned: It was shown that the home-owner support scheme (*Eigenheimzulage*) promotes new construction activities in the country-side and contributes to urban sprawl. We therefore propose to lower the basic support (*Grundzulage*) in a multi-tier support system and to introduce an ecological component for new construction therein. This component is based on criteria which can be administered easily (like the kind of land used, amount of land designed for construction or housing, number of persons in a household). Due to problems of empty housing in Eastern Germany, subsidising the purchase of existing housing seems to be necessary; however, we don't make this proposal here. Limiting subsidies to Eastern Germany wouldn't be feasible politically, since the problem of empty housing is increasing in Western Germany as well. At the same time "purchasing subsidies" for Germany as a whole would be too expensive. Therefore we recommend demolition subsidies where empty housing is a very serious problem. The eco-component in the home-owner support scheme (*Ökozulage*)¹ should only be granted to minimal energy consumption housing (*Passivhäuser*) in the future. The new energy saving ordinance requires low energy consumption standards for new construction anyway. Granting the *Ökozulage* for existing housing could be made easier by relaxing the claims procedure and being more flexible in the timing (time of claim submission).

As to social housing projects, subsidies for new construction activities prevail. Since there is no lack of housing in many places, more emphasis should be placed on the use of existing housing. On the one hand, this can be done by the purchase of residency rights (*Belegungsrechte*) linked to modernising measures. On the other hand the direct purchase of residency rights should be pursued. New construction should only take place to a limited extent (so-called combined models), which are again linked to residency rights for existing housing. Furthermore, subsidies linked to construction (*Objektförderung*) to promote home ownership should be eliminated. The home-owner support scheme covers already this aspect of social housing projects. Emphasis should also be

¹ This already existing eco-component (*Ökozulage*) is not related to the proposed eco-component of the basic support (*Grundzulage*) above.

placed on the fact, that space-saving and low-cost construction is pursued (already more or less legally binding). Together all these measures lead to lower land use requirements and (partially) also to lower energy use in social housing projects. Overall budget reductions of up to 4 billion EUR in social housing projects can be achieved.

Many subsidies for the housing sector within the income tax have already been abolished. It should be mentioned, however, that increased property ownership is already favoured vis-à-vis other capital assets within income tax (so-called consumption good model). This seems to be in line with the tax system. Nevertheless increased property ownership is already promoted by the home-owner support scheme. Making changes to the home-owner support scheme is therefore all the more urgent.

Putting a time limit on investment grants for Eastern Germany is adequate due to the problem of empty housing. Further modernising activities should especially include energy saving measures (which are, however, also promoted by programs of the state-owned bank *Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW*).

Reform measures presented in this report would lead to budget reductions of over 6 billion EUR. Thereof about 1 billion EUR could be spend on the reform of means-tested direct housing payments (*Wohngeld*). Up to 1,8 billion EUR would be available for the so-called combined models, other support measures of existing housing and space-saving and low-cost construction in social housing projects. KfW programs for well-targeted measures to reduce CO₂-emissions in existing housing could be increased. Furthermore, subsidies that are used for new construction activities within the home-owner support scheme could be reallocated with a neutral budget effect to reduce the problem of empty housing (demolition subsidies).

Overall a policy package is proposed that contributes to a considerable reduction of CO₂ emissions of private households and the housing sector to reach the target of the government's climate protection program (share of 18-25 million t CO₂-reductions until 2005 by private households and the housing sector). It also reduces land use and prevents urban sprawl. However, environmental problems in the housing sector are not only caused by subsidies. Subsidy reforms cannot be a panacea. Rather, a policy-mix is needed, that combines various instruments in an overall policy package.

1. Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung

Wohnen stellt ein Grundbedürfnis des Menschen dar. Städte, Gebäude, Freiräume und auch die Gestalt der von Menschen geformten Landschaft bilden die räumliche Hülle für das Alltagsleben und die Kultur der Menschen, die in ihnen leben. Durch Bautätigkeit wird diese räumliche Hülle verändert und den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst. Die Bereitstellung und Nutzung von Wohnraum sind jedoch auch mit erheblichen Umweltbelastungen verbunden, die um so stärker ins Gewicht fallen, je mehr Fläche und Material in Anspruch genommen werden und je intensiver die Nutzung ist (Energieverbrauch). Gleichzeitig bildet das Wohnungswesen den nach der gewerblichen Wirtschaft am höchsten subventionierten Teilbereich der deutschen Volkswirtschaft.

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Fallstudie darauf ab, potenziell ökologisch kontraproduktive Subventionen im Wohnungsbereich zu identifizieren. Dabei sollen in Anlehnung an die Begrifflichkeiten, die in Rave und Sprenger (2003) dargestellt wurden, die sog. expliziten Subventionen (hauptsächlich Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) eingehend auf etwaige ökologisch nachteilige Wirkungen untersucht werden. Unter den expliziten Subventionen sollen aber auch ökologisch motivierte Subventionsprogramme (wie z.B. das KfW-CO₂-Minderungsprogramm) dahingehend untersucht werden, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht werden können. Auf die Prüfung der impliziten Subventionen, die im Wohnungsbereich beispielsweise die Nichteinhaltung von relevanten Gesetzen (wie z.B. das neue Bodenschutzgesetz) umfassen, wird verzichtet, da dies den Rahmen der Untersuchung sprengen würde.

Aufbauend auf die Analyse der Einzelsubventionen sollen umsetzbare Reformvorschläge für eine am Ziel der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung orientierten Subventionspolitik im Wohnungswesen entwickelt werden. Zu prüfen ist vor allem, inwieweit im Wohnungsbereich

- umweltschädliche Subventionen sozial- und wirtschaftsverträglich abgebaut werden können,
- eine Umschichtung von Subventionen entsprechend dem Leitbild der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung erforderlich ist und
- welche Möglichkeiten bestehen, Umweltaspekte in nicht-umweltbezogene Förderaspekte zu integrieren.

Die Studie untersucht in Kapitel 2 zunächst die ökologische Bedeutung des Wohnungssektors und deren wichtigste Determinanten sowie die Größe der Subventionsströme im Wohnungswesen. Auf der Basis der Analyse bestehender wohnungs- und umweltpolitischer Ziele sowie der Ableitung eines erwünschten bzw. angestrebten Zielsystems (siehe Kapitel 3) widmet sich die Untersuchung hauptsächlich der Identifizierung und Evaluierung ökologisch kontraproduktiver Subventionsregelungen (Kapitel 4). Aufgrund der Fülle der Subventionen beschränkt sich die Studie auf Fördertatbestände, die ein sehr hohes Fördervolumen beinhalten sowie ökologisch als besonders problematisch einzuordnen sind.

Dabei werden die Einzelregelungen nach einem möglichst einheitlichen Schema bezüglich ihrer Zielsetzung, ihrer Ausgestaltung sowie ihrer Wirkungsweise beschrieben und analysiert. Zur Identifizierung ökologisch kontraproduktiver Subventionen dient einerseits das in Kapitel 3 ausgearbeitete Zielsystem für das Wohnungswesen. Andererseits wird dieser Analyserahmen durch die in Rave und Sprenger (2003) ausgearbeitete Vorgehensweise ergänzt, d.h. die Verbindung zwischen Umweltschutz und Subventionen wird auch nach dem linkage-Ansatz der OECD (1998a und b) geprüft (siehe auch Kapitel 4.1 dieser Fallstudie).

Soweit wie möglich wird die Wirkungsweise der Subventionen quantitativ erfasst, häufig sind aber auch nur qualitative Aussagen z.B. zu den Umweltwirkungen bestimmter Subventionen verfügbar. Die Umwelt- und Budgeteffekte geeigneter Reformvorschläge sowie eventuelle Konflikte dieser Vorschläge mit anderen Politikbereichen werden vorwiegend qualitativ beschrieben. Im einzelnen werden die folgenden Fragenkomplexe behandelt:

- (1) Welche ökologische Relevanz birgt der Wohnungssektor? Inwieweit wird der Wohnungssektor subventioniert?
- (2) Welche Ziele verfolgt die Wohnungspolitik in Deutschland? Welche Konflikte entstehen, wenn ökologische Ziele stärker verfolgt werden sollen?
- (3) Welche Subventionen im Wohnungswesen bergen eine potenziell ökologisch kontraproduktive Wirkung?

- (4) Erreichen die Wohnungsmarktprogramme, die bereits eine Umweltzielsetzung verfolgen, ihr gesetztes Ziel?
- (5) Welche Reformmaßnahmen sind aus der Analyse der Fragestellungen (3) und (4) für die Politikgestaltung abzuleiten?
- (6) Welche Schlussfolgerungen sind aus den Untersuchungsergebnissen für die weitere Forschung zu ziehen?

2. Wohnungswesen, Umweltschutz und Subventionen

2.1 Abgrenzung des Untersuchungsfeldes Wohnungswesen

Der Bereich Wohnen besteht einerseits aus einem Wohnungsbaumarkt mit dem Hauptakteur Bauwirtschaft, der durch Neubautätigkeit sowie Modernisierungsmaßnahmen im Bestand das Wohnungsangebot schafft bzw. erweitert und saniert. Andererseits gibt es einen Wohnungsnutzungsmarkt mit Nutzern und Anbietern. Begleitet wird dieser Bereich von einer Vielzahl von gewerblichen Dienstleistungsaktivitäten wie z.B. dem Makeln von Grundstücken und Immobilien zum Zwecke von Verkauf bzw. Vermietung und Verpachtung. Sowohl Privathaushalte als auch gewerbliche Anbieter wie z.B. Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsgenossenschaften fungieren auf der Angebotsseite als Vermieter. Andererseits sind auf der Nachfrageseite ebenfalls die privaten Haushalte und gewerblichen Nutzer entweder im Wohnungsnutzungsmarkt oder als Nachfrager von Neubauleistungen aktiv. Das weitere Umfeld von Angebots- und Nachfrageseite wird von einer Vielzahl von Verbänden und Interessensvertretungen geprägt.

Da die Subventionsströme in beiden Märkten im Wohnungswesen vorwiegend der Versorgung der privaten Haushalte dienen, wird das Untersuchungsfeld in der vorliegenden Studie auf die Akteure Privathaushalte und deren Tätigkeiten als Mieter, Investoren und Selbstnutzer eingeschränkt.² Diese Aktivitäten weisen eine hohe Umweltrelevanz auf (siehe auch 2.2). Die Einbeziehung von Rückwirkungen der Haushaltssubventionierung auf den Unternehmenssektor würde eine Inzidenzanalyse erfordern, die den Rahmen dieser Studie sprengt.

2.2 Ökologische Bedeutung der Wohnungspolitik

Die Bereitstellung von Wohnraum greift auf vielfältige Weise direkt in die Naturhaushalte ein. Je größer die Flächeninanspruchnahme und der Materialein-

² Diese Eingrenzung der Subventionsempfänger folgt dem Ansatz des Subventionsberichtes für den Bereich Wohnungswesen. Die Strukturberichterstattung hingegen erstreckt sich auch auf Subventionen an das Baugewerbe. Grunddaten für Neubauinvestitionen und wertsteigernde Maßnahmen werden in der amtlichen Statistik regelmäßig erfasst. Daten zum Wohnungsnutzungsmarkt werden unregelmäßig anhand von Stichproben und Ergänzungen der Mikrozensusbefragungen erhoben.

satz dabei sind, desto größer sind auch die zu erwartenden Umweltbelastungen. Über den Lebenszyklus einer Wohnung oder gewerblich genutzter Räume hinweg betrachtet ergeben sich eine Reihe möglicher Umweltauswirkungen: So verursachen schon Gewinnung, Herstellung und Transport der Baustoffe einen hohen Ressourcenverbrauch sowie vor allem Schadstoffbelastungen für Luft und Gewässer. Der Bauvorgang selbst ist vorwiegend mit Flächenversiegelung und Abfallströmen verbunden. Die Nutzung führt zwangsläufig zu einem Energieverbrauch und der Abriss beinhaltet wiederum große Abfallströme.

Die mit der räumlichen Ausdehnung der Wohnungsmärkte verbundene Flächeninanspruchnahme erzeugt auch indirekte Umweltbelastungen. Durch die größeren Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten steigt nicht nur der Energieverbrauch und der CO₂-Ausstoß, sondern es treten infolge der Bodenversiegelung und Landschaftszerschneidung zusätzliche negative biologische und klein-klimatische Veränderungen auf (Enquete-Kommission, 1997). Im folgenden sollen ausgewählte Indikatoren gezeigt sowie die wichtigsten Determinanten ihrer Entwicklung dargestellt werden, u.a. auch der Einfluss wohnungsmarktrelevanter umweltpolitischer Regelungen.

2.2.1 Ausgewählte Indikatoren

Unter dem Aspekt der ökologischen Relevanz des Wohnungssektors wurde für dieses Kapitel das Wachstum der Siedlungsfläche (darunter die Wohn- und Baulandfläche) ausgewählt. Ferner wird das Ausmaß von Stoffströmen und des CO₂-Ausstoßes im Wohnungswesen diskutiert.

2.2.1.1 Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Wohn- und Baulandfläche

In der Bundesrepublik Deutschland macht derzeit der Anteil der Siedlungsfläche, d.h. Gebäude-, Verkehrs-, Betriebs- und Erholungsflächen, ca. 12 % der Gesamtfläche aus. Etwa die Hälfte dieser Fläche ist versiegelt. In den Kernstädten der Agglomerationsgebiete steigt der Anteil der Siedlungsfläche jedoch bis auf 50 % des Stadtgebietes und in einigen Großstädten bis auf 70 % (Bun-

desamt für Bauwesen und Raumordnung, 2000). In den vergangenen 50 Jahren hat die Siedlungsfläche in den alten Ländern konstant zugenommen und sich fast verdoppelt. Pro Kopf verfügte jeder Bundesbürger 2000 im früheren Bundesgebiet über 519 m² Siedlungsfläche, während es 1950 nur 350 m² waren. Im Jahre 2000 nahm die Siedlungsfläche um 129 ha pro Tag zu. Sollte sich diese Flächeninanspruchnahme in den nächsten 20-30 Jahren fortsetzen, so steht dies in einem diametralen Widerspruch zu Zielen eines nachhaltigen Natur-, Klima-, Arten-, Gewässer- und Bodenschutzes (Schmalholz/Wiggering, 2001).

Zwischen 1950 und 1998 stieg auch die individuelle Wohnflächeninanspruchnahme von weniger als 15 m² pro Kopf auf nunmehr 39 m² pro Kopf (siehe Tabelle 2.2-1). Der Anteil der Wohnbauflächen an der gesamten Siedlungsfläche beträgt ca. 27 %. Für den Zeitraum zwischen 1991 und 2010 wird eine tägliche Zunahme des Bruttobaulandes durch den Wohnungsneubau um ca. 51 ha vorhergesagt (Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde, 1996). Dies wären ca. 43 % der täglichen Siedlungsflächenzunahme. Damit wird der Problemdruck verdeutlicht, der u.a. auch durch ungesteuerten Neubau entsteht. Seit 1985 wuchsen die Flächen für Arbeitsstätten jedoch stärker als die Wohnbauflächen: Die Wohnbauflächen stiegen um ca. 7 % an, während die Arbeitsstättenflächen sogar um rund 15 % zunahmen. Es dominieren also nicht nur die Wohnbauflächen die Zunahme der Siedlungsflächen, obwohl auch sie kräftig gewachsen sind und einen sehr hohen Anteil am Gesamtwachstum der Siedlungsfläche einnehmen. Insgesamt tragen seit ca. 20 Jahren die gesamten Bauflächen und nicht mehr die Verkehrsflächen überproportional zum Siedlungsflächenwachstum bei.

Die durchschnittliche Wohnungsgröße wird entscheidend vom Anteil der Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern beeinflusst. Sind die Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern in Deutschland durchschnittlich 68 m² groß, umfassen sie in Zweifamilienhäusern schon 91 m² und sind in Einfamilienhäusern 121 m² groß (siehe Tabelle 2.2-2).

Tab. 2.2-1

Wohnungsversorgung Fläche je Person*

Jahr	Wohnfläche in qm
1950	15,0
1960	19,4
1968	23,8
1972	26,4
1978	31,1
1982	33,6
1987	35,5
1988	36,9
1989	36,7
1990	36,5
1991	36,5
1992	36,5
1998	39,0 ^{a)}

* Bis 1989 nur früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland.

a) Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit und Wohnungen, Fachserie 5 Heft 1, S.24.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes, Fachserie 5, Reihe 3, 1993; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000.

Hinsichtlich der Wohnungsgröße zeigt sich ein klarer Zusammenhang mit der Größe des Haushalts und dem Haushaltsnettoeinkommen, nicht aber mit dem Alter der Bezugsperson³ (Statistisches Bundesamt, 2000a). In den flächenmäßig großen Wohneinheiten, die von größeren Haushalten bewohnt werden, kommt sowohl der hohe Eigentümeranteil dieser Haushalte zum Ausdruck als auch der relativ hohe Anteil von Einfamilienhäusern. Die Eigentümerquote weist insoweit einen Bezug zur Fläche auf, als dass Eigentümerhaushalte eine um ca. 10 m² größere Wohnfläche pro Kopf nutzen als Mieterhaushalte (Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen, 2000). Die Eigentümerquote – also der Anteil der von den Eigentümern selbst bewohnten Wohneinheiten – liegt in Deutschland bei rund 41 %.

³ Die Bezugsperson des Haushalts ist die Person, die im allgemeinen die Lebensverhältnisse eines Haushalts bestimmt. Sie wird im Erhebungsbogen als erste Person eingetragen.

Tab. 2.2-2

Durchschnittliche Fläche je Wohneinheit in Wohngebäuden, 1998

Wohngebäude mit ... Wohneinheiten	Fläche je Wohneinheit in m²
Deutschland	
1	121,3
2	90,9
3 und mehr	67,8
Insgesamt	86,9
Früheres Bundesgebiet	
1	124,2
2	92,7
3 und mehr	69,8
Insgesamt	90,1
Neue Länder und Berlin-Ost	
1	105,3
2	79,4
3 und mehr	60,6
Insgesamt	73,4

* ohne Wohneinheiten in Wohnheimen

Quelle: Statistisches Bundesamt 1999.

Ein- und Zweifamilienhäuser beanspruchen pro m² Wohnfläche in der Regel größere Grundstücksflächen als Mehrfamilienhäuser. In der Statistik liegen dazu jedoch keine genauen Angaben vor. Auch wenn keine Unterschiede in der Beanspruchung von Grundstücksflächen zu identifizieren sind, kann angenommen werden, dass die höhere Anzahl von Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern zu einer im Durchschnitt geringeren Flächenversiegelung pro m² Wohnfläche führt (siehe Tabelle 2.2-3).⁴

⁴ Allerdings ist bereits an dieser Stelle einschränkend hinzuzufügen, dass nicht jede Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern in gleichem Maße als ökologisch negativ anzusehen ist. Neubauten auf Innenstadtbrachlagen, im Rahmen von Nachverdichtungsmaßnahmen, in verdichteter Bauweise an bereits bestehenden öffentlichen Verkehrswegen sind ökologisch vorteilhafter als freistehende Einfamilienneubauten auf der grünen Wiese einzustufen.

Tab. 2.2-3

Gebäudegröße und Grundstücksgröße

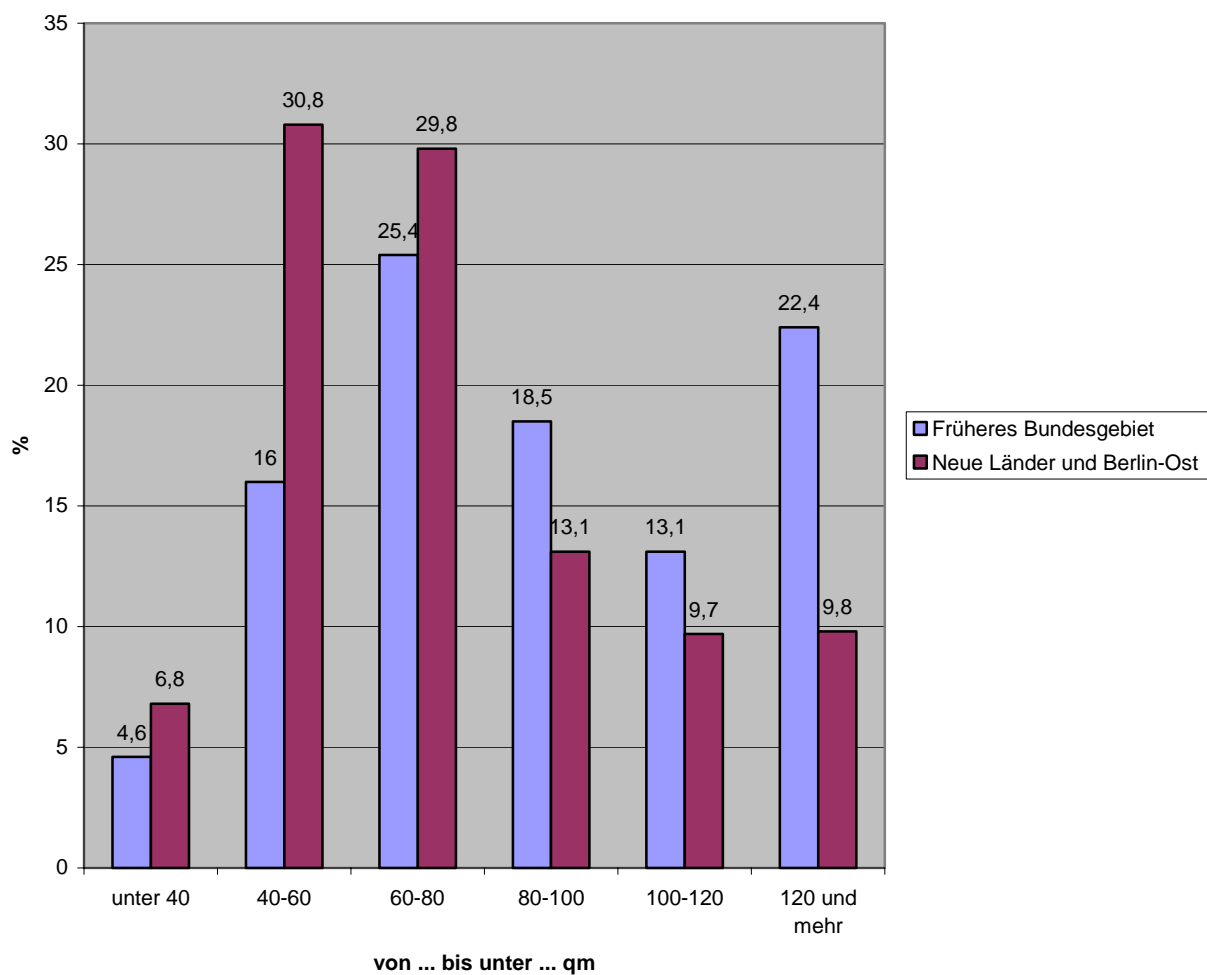
Gebäudeart und Gebäude- Anzahl	Davon mit einer Grundstücksfläche von ... bis unter ... m ²								
	bis 200	200- 400	400- 600	600- 800	800- 1000	1000- 1500	1500- 2000	2000- 4000	4000 und mehr
Deutschland, in % der Gebäude									
Wohnge- bäude mit 1 WE: 9 264	7	18	17	18	13	13	4	6	3
Wohnge- bäude mit 2 WE: 3 162	5	13	18	21	15	15	5	6	4
Wohnge- bäude mit 3 WE und mehr: 2 749	4	18	21	18	13	14	4	5	3
Früheres Bundesgebiet, in % der Gebäude									
Wohnge- bäude mit 1 WE: 7 966	7	19	17	18	13	13	4	5	3
Wohnge- bäude mit 2 WE: 2 737	4	13	18	22	16	15	5	5	3
Wohnge- bäude mit 3 WE und mehr: 2 176	4	17	21	18	13	14	5	5	3
Neue Länder und Berlin Ost, in % der Gebäude									
Wohnge- bäude mit 1 WE: 1 298	6	11	17	15	12	17	7	10	4
Wohnge- bäude mit 2 WE: 424	5	13	14	14	11	16	7	13	7
Wohnge- bäude mit 3 WE und mehr: 573	5	21	20	15	10	12	4	6	4

Quelle: Statistisches Bundesamt (1995): Bautätigkeit und Wohnungen, 1%-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Fachserie 5, Heft 1, Gebäude und Grundstücke – Struktur und Nutzung.

Die nachstehende Abbildung 2.2-1 verdeutlicht, dass größeren Wohnungen mit 100 und mehr m² im früheren Bundesgebiet erheblich mehr Bedeutung zukommt als in den neuen Ländern (ein Drittel vs. ein Fünftel). In den neuen Ländern überwiegen Wohneinheiten kleinerer und mittlerer Größe.

Abb. 2.2-1

Bewohnte Wohneinheiten in Wohngebäuden nach der Fläche in Deutschland, 1998



Quelle: Statistisches Bundesamt, 1999.

2.2.1.2 Stoffströme im Wohnungswesen

Im Bereich „Bauen und Wohnen“ fällt ca. ein Viertel aller mineralisch erzeugten Stoffströme an (insbesondere Kies und Sand). Betrachtet man die gesamte Bautätigkeit inkl. des Tiefbaus, so erhöht sich dieser Anteil sogar auf 50 %. Auch am Verbrauch des nachwachsenden Rohstoffes Holz ist der Bausektor in erheblichem Umfang beteiligt. Ca. 40 % des gesamten Abfallaufkommens sind dem Bausektor zuzurechnen. Die jährlich anfallenden Abfallmengen sind erheblich geringer als die neu im Bauwesen eingesetzten Materialmengen. Das Verhältnis von Stoffinput zu Stoffoutput schwankt je nach Rechenmodell zwischen 2:1 und 10:1 (vgl. dazu und im folgenden Forschungszentrum Karlsruhe GmbH und Universität Karlsruhe (TH), 1996).

Nicht nur die großen Baustoffströme bereiten Probleme, sondern in zunehmendem Maße kleinere Massenströme von teilweise toxischen Komponenten und Beimengungen zu Baustoffen. Da die heute verbauten Baustoffe in der Regel erst in 30 bis 100 Jahren zu Bauabfall werden, fallen eventuelle Entsorgungs- oder Recyclingprobleme sehr viel später an.

Für den Hochbau wurde mit Hilfe eines bottom-up-Ansatzes, in dem Stoffströme und Kosten von Gebäuden durch eine detaillierte Prozesskettenanalyse ermittelt wurden, ein Anwachsen der Stoffströme von jährlich 140 Mio. Tonnen Mitte der neunziger Jahre auf 150 Mio. Tonnen im Jahr 2000 geschätzt. Ein Rückgang auf etwa 90 Mio. Tonnen wird erst für die Dekade 2011-2020 erwartet. Die Abfallmengen im Bausektor werden gemäß diesem Ansatz von 70 Mio. Tonnen Mitte der neunziger Jahre auf 90 Mio. Tonnen im Jahre 2020 steigen. Dabei wird ein stetiges Wachstum von Sondermüll aus Bauschutt von 3,3 Mio. Tonnen im Jahr 1991 auf 5 Mio. Tonnen im Jahr 2020 erwartet. Eine Verstärkung sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Dimension des Bauschuttrecyclings kann damit erwartet werden.

In der zitierten Studie wurden die Stoffströme auch unter Verwendung der amtlichen Statistiken (makroökonomischer top-down-Ansatz mit Hilfe der Input-Output-Tabellen des Statistischen Bundesamtes und der Emissionskoeffizienten des Umweltbundesamtes) ermittelt. Dabei wurde für den aktuellen Ausgangsstoffumsatz ein mehr als doppelt so hoher Wert von 300 Mio. Tonnen errechnet. Das Abfallvolumen hingegen beträgt gemäß der top-down-Methode

nur 30 Mio. Tonnen; für Sondermüll konnten keine Daten vorgelegt werden. Die großen Unterschiede zwischen den beiden verwendeten Ansätzen sind teilweise auf unterschiedliche Systemgrenzen und auf Lücken in der statistischen Erfassung der Stoffumsätze zurückzuführen.

2.2.1.3 CO₂-Emissionen im Wohnungswesen

Im nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sind Reduktionsziele für einzelne Sektoren vorgegeben. Das größte CO₂-Reduktionspotential wird dabei den privaten Haushalten und dem Gebäudebestand zugeschrieben. Hier sind bislang kaum Fortschritte erzielt worden. Im Wohnungsbereich liegen 95 % des Einsparungspotenzials im Gebäudebestand. Vor allem sind Gebäude sanierungsbedürftig, die vor Einführung der zweiten Wärmeschutzverordnung von 1983 errichtet wurden. Ihr Anteil an der Wohnfläche des gesamten Wohnungsbestandes beträgt nahezu 80 %. Allein durch eine verbesserte Wärmedämmung sowie durch Heizungsmodernisierung können bei älteren Gebäuden enorme Energieeinsparungen erreicht werden (vgl. Kleemann/Kuckshinrich, 2000; Hillebrand/Wackerbauer et al., 1997).

Für 1999 schätzte das DIW die CO₂-Emissionen der privaten Haushalte, die vor allem auf die Beheizung von Wohngebäuden zurückzuführen sind, auf ca. 123,6 Mill. t (Ziesing, 2000). Dies sind ca. 14 % der gesamten CO₂-Emissionen in Deutschland. Der bisherige Höchststand seit 1990 war 1996 mit 142,1 Mill. t erreicht. Eine dauerhafte Minderung der CO₂-Emissionen ist nur über Emissionsminderungen im Wohnungsbestand zu erreichen. Bis 2005 wurde daher im nationalen Klimaschutzprogramm das Ziel gesteckt, die CO₂-Emissionen in privaten Haushalten und im Gebäudebereich um 18-25 Mill. t zu senken. Die zentralen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels sind dabei der Ausbau der Förderung von energiesparenden Investitionen und die geplante Energieeinsparverordnung. Die Senkung der CO₂-Emissionen im Bestand soll vor allem durch Förderanreize bewirkt werden.

Mithilfe der Heizstruktur der Wohnungen und der spezifischen CO₂-Emissionen der einzelnen Energieträger kann der auf die Raumheizung der Wohnungen zurückzuführende CO₂-Ausstoß berechnet werden. Anhand der folgenden spezifischen CO₂-Emissionen lässt sich eine Gewichtung der CO₂-Intensität der

Heizstruktur vornehmen (GEMIS-Daten der Anlage 2 des KfW-Gebäudesanierungsprogramms):

- Braunkohle: 0,60-0,70 kg CO₂/kWH (Brikett-Heizung),
- Steinkohle: 0,61-0,69 kg CO₂/kWH (Koks oder Brikett),
- Heizöl: 0,38-0,46 kg CO₂/kWH,
- Erdgas: 0,25-0,36 kg CO₂/kWH,
- Fernwärme: 0,00-0,28 kg CO₂/kWH,
- Strom 1,08 kg CO₂/kWH.

Tab. 2.2-4

Bewohnte Wohneinheiten nach überwiegender Beheizungsart und verwendeter Energieart, Prozentangaben (in Wohngebäuden ohne Wohnheime)

Beheizungsart / verwendete Energieart	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
Fernheizung	13,10	8,80	31,75
Block-/Zentralheizung	65,43	70,79	42,16
Etagenheizung	8,34	8,27	8,67
Einzel- oder Mehrraumöfen	12,98	11,99	17,28
Ohne Angabe	0,15	0,15	0,14
Beheizungsart insgesamt	100	100	100
Fernwärme	13,10	8,80	31,75
Gas	43,25	44,67	37,10
Elektrizität (Strom)	4,62	5,23	1,97
Heizöl	33,97	38,48	14,36
Briketts, Braunkohle	3,15	0,74	13,60
Koks, Steinkohle	0,64	0,68	0,47
Holz oder sonstige erneuerbare Energien	1,13	1,25	0,62
Ohne Angabe	0,15	0,15	0,14
Verwendete Energieart insgesamt	100	100	100

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998, Wohnsituation der Haushalte, Fachserie 5, Heft 1, Bestand und Struktur der Wohneinheiten, 1999.

Vergleicht man die Beheizungs- und verwendeten Energiearten zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern für das Jahr 1998, dem Zeitpunkt, zu dem die jüngsten Daten zur Wohnungsbeheizung vorliegen, so fällt auf, dass einerseits in den neuen Ländern ein weitaus höherer Anteil Fernwärme genutzt wird, andererseits aber der Anteil von Gas geringer als in den alten

Ländern ausfällt und mit mehr als 13% noch immer ein relativ hoher Anteil an CO₂-intensiven Brikett- und Braunkohleheizungen in Betrieb ist (vgl. Tabelle 2.2-4).

2.2.2 Wichtigste Determinanten der Umweltrelevanz des Wohnungssektors

2.2.2.1 Determinanten der Wohn- und Baulandflächennachfrage⁵

Die entscheidenden demographischen Determinanten für die Wohnungsnachfrage stellen die Anzahl der Haushalte sowie die Haushaltsgröße dar. 1991 betrug die Anzahl der Haushalte 35 Mill. und stieg bis 1999 auf ca. 37,8 Mill. an. Gleichzeitig ist eine Tendenz zur Haushaltsverkleinerung zu verzeichnen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist in den alten Ländern von 2,74 Personen im Jahr 1970 auf 2,25 Personen im Jahr 1991 gesunken. In Deutschland ist die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,27 Personen im Jahr 1991 nur leicht auf 2,18 Personen im Jahr 1999 gesunken. In Großstädten überwiegen Einpersonenhaushalte. Aus diesen Eckdaten kann eine insgesamt steigende Nachfrage nach Wohnungen abgeleitet werden. Auch die Einkommenszuwächse von privaten Haushalten sind mit der Nachfrage nach größeren Wohnflächen pro Kopf verbunden.⁶

Ebenfalls eine Rolle beim Gesamtwachstum der Siedlungsfläche – wovon die Gebäudeflächen einen Teil ausmachen - spielt die Suburbanisierung, also die Zunahme der Zahl der Einwohner und Arbeitsplätze im Umland der großen Städte und Verdichtungsräume. Nach der Wiedervereinigung hat sich dieser Prozess der Landschaftszersiedlung noch verschärft, insbesondere wurden trotz vorhandener innerstädtischer, baureifer Brachflächen vermehrt neue Flächen für Arbeitsstätten in Anspruch genommen. Vor allem die hohen Bauland-

⁵ Es werden nachfolgend nur die wichtigsten Einflussgrößen beschrieben. In einem vom ifo-Institut geschätzten (und inzwischen wohl veralteten) Wohnungsnachfragemodell finden sich insgesamt 47 Einflussgrößen. Außerhalb derartiger Modelle können Korrelationen nicht eindeutig nachgewiesen werden, sie sind mitunter aber offensichtlich.

⁶ Das Haushaltseinkommen ist die wichtigste aus einer Vielzahl von Determinanten für die Wohnungsnachfrage, vgl. dazu das ifo Wohnungsnachfragemodell, u.a. in K. Behring, Karl, H.-D., Wirkungen einer CO₂-Minderungspolitik auf die Wohnungsversorgung, Berlin/München 1994.

preise in den Agglomerationen einerseits sowie hohe Baulandverfügbarkeit, deshalb geringere Baulandpreise und gute Erreichbarkeiten im Umland andererseits, sind als Ursachen für diese Suburbanisierungsprozesse zu benennen. Die Baulandpreise üben jedoch einen nicht ganz eindeutigen Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung aus. Zwar dringt der Ein- und Zweifamilienhausbau aufgrund hoher Bodenpreise im städtischen Umland noch weiter in das ländliche Umland vor und erhöht auch dort die Bodenpreise. Zudem steigt der Preis für Wohnbauland, weil Kommunen tendenziell eher Bauland für Gewerbe als Wohnbauland ausweisen, um in den Genuss von Gewerbesteuererinnahmen zu gelangen und um die Errichtung von Infrastruktureinrichtungen, die mit der Wohnbaulandausweisung verbunden sind, zu vermeiden. Gleichzeitig aber bewirkt der hohe Bodenpreis zumindest auf dem Wohnbaulandmarkt einen sparsamen Umgang mit Fläche. Auch dort, wo der flächenintensive Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern stattgefunden hat, steigen mit zunehmender Siedlungsdichte die Bodenpreise und die Grundstücke werden kleiner (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2000).

Auch gesetzliche Rahmenbedingungen beeinflussen das Baulandangebot, das eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Wohnungsmarkt bildet. In Deutschland werden die für planungsrechtliche Entscheidungen zuständigen Gemeinden oftmals dafür kritisiert, aufgrund von Partikularinteressen wie z.B. der Maximierung von Gewerbesteuererinnahmen, Wohnbauland zu rationieren (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995, S. 86). Die wachsenden Flächenansprüche der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen führen verstärkt zu Nutzungskonkurrenzen und -konflikten. Der Gesetzgeber hat die Wichtigkeit von Umwelt- und Bodenschutz erkannt, und es wurden bereits einige Gesetzesänderungen in Richtung nachhaltiger Raumentwicklung und Bodensicherung vorgenommen. Bodenschutz und ein sparsamer Umgang mit der Ressource Fläche wurden sowohl im neuen Raumordnungsgesetz vom 1.1.1998 als auch im neuen Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG i.d.F.v. 1.3.1999) verankert.

2.2.2.2 Determinanten von Stoffströmen im Wohnungswesen

Inwieweit die in Abschnitt 2.2.1.2 für das Jahr 2000 geschätzte Entwicklung der Indikatoren für Stoffinputs und -outputs im Wohnungswesen realisiert wird, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Von entscheidender Bedeutung ist da-

bei u.a. das Niveau der Bautätigkeit, die Flexibilität und die Lebensdauer der Baukonstruktionen, die Zusammensetzung der Baustoffe sowie gesetzliche Rahmenbedingungen.

Laut ITAS/ifib (1996) sinkt die durchschnittliche Lebenserwartung neuer Baukonstruktionen. Seit der Nachkriegszeit wurden häufig ungenügend gedämmte und schwer reparierbare Bauteile verwendet. Monofunktionale Grundrisszuschnitte erschweren Umnutzungen. Daher erscheint eine Veränderung zu flexibel nutzbaren, dauerhaften und reparaturfähigen Konstruktionen nötig. Problematisch ist außerdem der Trend zu immer komplizierteren Baustoffen und die Tendenz zu Verbundmaterialien, die einem späteren Recycling nur schwer zuführbar sind.

Schließlich wirken die staatlichen Rahmenbedingungen auf das Ausmaß der Stoffströme ein. Gelingt es z.B. den vorhandenen Baubestand über entsprechende Anreize stärker auszunutzen, kann von einer Reduktion der Stoffströme ausgegangen werden. Eine Verankerung freiwilliger oder verbindlicher Recyclingquoten im Abfallgesetz sowie der Nachweis der Trennbarkeit von Baustoffen würden ebenfalls diesem Ziel dienen. Hinsichtlich der Kontrolle der Toxizität von Baustoffen besteht bereits eine Vielzahl von Vorschriften, z.B. die Chemikalienverordnung oder die Bauproduktenordnung.

2.2.2.3 Determinanten des CO₂-Ausstosses im Wohnungswesen

Deutschland hat sich verpflichtet, seine Emissionen der im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase bis zum Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um 21% zu reduzieren⁷. Darüber hinaus zielt die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung darauf ab, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um 25 Prozent zu reduzieren. Vom Gebäudebereich wird für die Erreichung dieser Ziele (bzw. für die verbleibende Deckungslücke) ein wesentlicher Beitrag erwartet. Der Energieverbrauch im Wohnungssektor hängt dabei im wesentlichen von der Art der verwendeten Energieträger, dem Umfang baulicher und heizungstechnischer Investitionen, dem Verhalten der Wohnungsnutzer und nicht zuletzt auch von staatlichen Maßnahmen ab. Für den Neubaubereich und auch den Gebäude-

⁷ In der EU-Lastenteilung leistet Deutschland damit den größten Minderungsbeitrag.

bestand wird in Zukunft insbesondere die neue Energieeinsparverordnung Impulse für eine Senkung des Energieverbrauchs geben. Auch von den durch das Ökosteuergesetz zu erwartenden höheren Energiepreisen sind positive Rückwirkungen in Richtung auf Energieeinsparung zu erwarten. Schließlich sind eine Reihe von Förderprogrammen zur CO₂-Minderung im Gebäudebestand zu nennen, die Teil dieser Untersuchung sind.

2.3 Subventionsströme im Wohnungswesen

Die privaten Haushalte kommen in den Genuss einer Vielfalt von wohnungsbezogener Transfers. Diese Transfers, die für das Wohnungswesen vergeben werden, werden in dieser Studie zu den Subventionen gerechnet (vgl. Rave/Sprenger, 2003). Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Entwicklung der Subventionsströme in den letzten zehn Jahren gegeben werden.

Laut Subventionsbericht der Bundesregierung stiegen in den letzten zehn Jahren die Subventionen an die Wohnungswirtschaft inkl. Sparwesen und Vermögensbildung sowie Steuervergünstigungen nach dem Fördergebiets- und Investitionszulagengesetz von gut 7 Mrd. EUR im Jahr 1993 auf über 13 Mrd. EUR im Jahr 2001 (siehe Tabelle 2.3-1).

Grund hierfür waren die Steuervergünstigungen beim Erwerb von Wohneigentum, deren Volumen von knapp 6 Mrd. EUR auf mehr als 11 Mrd. EUR anwuchs. Bis 1996 war der Anstieg des Subventionsvolumens hauptsächlich auf die wachsenden Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug nach § 10 e EStG zurückzuführen, bei dem die effektive Förderhöhe vom Grenzsteuersatz des Bauherrn abhing. Mit der Umstellung auf die Eigenheimzulage seit 1996, die unabhängig von der Höhe des individuellen Steuersatzes gezahlt wird, nahmen die Steuerausfälle aus der Eigenheimförderung weiter zu.⁸ 1999 hat sich die Zunahme des Subventionsvolumens abgeflacht, da der Vorkostenabzug für Erhaltungsaufwendungen vor Bezug einer selbstgenutzten Immobilie Ende 1998 abgeschafft wurde (Deutsche Bundesbank, 2000). Die auf der

⁸ Die Eigenheimzulage wird im Subventionsbericht als Nachfolgeregelung des § 10 e EStG als Steuervergünstigung aufgelistet. Da die Förderung durch die Eigenheimzulage jedoch steuer-unabhängig als Zuschuss gewährt wird, wird sie in der vorliegenden Untersuchung als Finanzhilfe systematisiert (vgl. auch Auskunft der Bundesministeriums für Bau, Wohnungswesen und Verkehr; siehe Kapitel 4.2).

Grundlage des Fördergebietsgesetzes gewährten Steuervergünstigungen beliefen sich im Jahr 2001 auf rund 1 Mrd. EUR. Im Einzelnen sind dies Sonderabschreibungsmöglichkeiten für neue Mietwohnungen sowie für nachträgliche Herstellungsarbeiten an Mietwohnungen, Investitionszulagen für Mietwohnungsneubauten in Innenstädten, für Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten an Wohngebäuden sowie für Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten an selbstgenutzten Wohnungen und schließlich Abzug wie Sonderausgaben für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden (vgl. 18. Subventionsbericht, Anlage 2, Ziffern 19-24).

Tab. 2.3-1

Subventionen des Bundes für das Wohnungswesen in Millionen EUR

Wohnungswesen	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{a)}	2002 ^{b)}
Finanzhilfen, gesamt	1 671	2 564	2 700	2 339	2 403	2 494	2 504	2 372	2 420	2 105
Darunter: Bundeszuschüsse für den Sozialen Wohnungsbau	1 118	1 310	1 365	1 548	1 512	1 473	1 256	1 079	830	675
Zinszuschüsse KfW-Programme	76	223	322	531	587	624	735	776	946	852
Wohnungsbauprämien	298	251	199	156	244	324	423	450	511	500
Steuervergünstigungen, gesamt^{c)}	5 686	6 598	6 803	7 534	9 626	10 509	10 624	11 254	11 489	11 287
Darunter: § 10e (inkl. 34f) EstG	4 065	4 832	5 338	5 629	5 057	4 423	4 014	3 119	2 193	772
Eigenheimzulage inkl. Kinder- und Ökozulage	-	-	-	291	1 793	3 604	5 305 ^{d)}	6 861 ^{d)}	8 191	9 468
Steuerverg. lt. Fördergebiets- und Investitionszul.gesetz	213	414	568	693	1 107	905	353	1 083	1 006	953
Summe Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	7 357	9 162	9 503	9 873	12 029	13 003	13 128	13 626	13 909	13 391

^{a)} Bei Finanzhilfen Soll-Angaben;

^{b)} Bei Finanzhilfen Angaben des Regierungsentwurfs;

^{c)} Summen stellen aufgrund der Schwierigkeiten des Schätzverfahrens nur Größenordnungen dar; inkl. Sparwesen und Vermögensbildung sowie Steuervergünstigungen nach dem Fördergebiets- und Investitionszulagengesetz;

^{d)} Abweichungen gegenüber Vorjahren auch durch genauere Schätzungen aufgrund neuer Unterlagen

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

Im Vergleich zu den Steuervergünstigungen des Bundes wurden die Finanzhilfen für das Wohnungswesen weniger stark ausgeweitet und beliefen sich 2001 inkl. der Wohnungsbauprämien auf gut 2,4 Mrd. EUR (Soll-Angaben). Der Bund gab davon etwa 800 Mio. EUR für den sozialen Wohnungsbau aus. Darüber hinaus gewährte der Bund im Jahr 2001 Zinszuschüsse für Wohnungsbau- und Modernisierungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von fast 1 Mrd. EUR. Die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz betragen rund 500 Mio. EUR. Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung strebt die Bundesregierung bis zum Jahr 2005 jedoch mehr als eine Halbierung der Finanzhilfen im Wohnungswesen an (18. Subventionsbericht). Hierbei sollen insbesondere bereits bis 2002 die Mittel für den sozialen Wohnungsbau und für den Wohnungsbau für Bundesbedienstete zurückgefahren werden. Mittel für Maßnahmen zur Modernisierung und Heizenergieeinsparung werden aufgestockt.

Es ist zu beachten, dass die genannten Zahlen nur Untergrenzen darstellen, da sich der Subventionsbericht nur auf die Ausgaben des Bundes bezieht. Die Subventionen der Länder und Gemeinden werden im Subventionsbericht nicht aufgeführt⁹. So geht der Bund der Steuerzahler von insgesamt ca. 4,5 Mrd. EUR Bund- und Länderförderung für den Sozialen Wohnungsbau aus (anstatt der im Subventionsbericht ausgewiesenen reinen Bundeszuschüsse in Höhe von gut 800 Mio. EUR) (Stern, 2001). Die Gemeinden geben zusätzlich (ohne Personalausgaben) ca. 920 Mio. EUR für das Wohnungswesen aus (Statistisches Bundesamt, 1998). Des weiteren wird das Wohngeld in Höhe von ca. 4,2 Mrd. EUR im Jahr 2000 nur im Finanzbericht aufgelistet, aufgrund seines Transfercharakters jedoch nicht im Subventionsbericht. Darüber hinaus kann das Bund-Länder Programm „Soziale Stadt“, dessen Ziel es ist, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf über ökonomische, kulturelle, städtebauliche bis hin zu ökologischen Impulsen zu fördern, und das mit 0,26 Mrd. EUR für das Jahr 2000 angesetzt wird, ebenfalls zu den Wohnungsbausubventionen hinzugerechnet werden.¹⁰ Die Hinzurechnung all dieser Subventionen erhöht die in Tabelle 2.3-1 ermittelte Subventionssumme von knapp 14 Mrd. EUR auf insgesamt etwa 23 Mrd. EUR. Diese Angabe stellt jedoch immer noch nicht die definitiv abschließende Subventionssumme für den Wohnungsbereich dar, da z.B.

⁹ Die Steuervergünstigungen werden allerdings für alle Gebietskörperschaften und separat für den Bund ausgewiesen. Tabelle 2.3-1 enthält hier die Angaben aller Gebietskörperschaften.

¹⁰ Das Programm wurde bereits im November 1996 beschlossen.

die Subventionen der diversen ökologisch ausgerichteten Wohnungsförderprogramme auf der Ebene der Länder und Gemeinden nicht berücksichtigt wurden.¹¹

Insgesamt erhält das Wohnungswesen im Haushaltsjahr 2001 fast ein Drittel des gesamten „Subventionskuchens“ des Bundes.

Tab. 2.3-2

**Aufteilung der wichtigsten¹² Subventionen im Wohnungswesen
auf Neubau und Bestand im Jahr 2000**

Wohnungsneubau	Mrd. EUR
§ 10 e (inkl. 34 f) EStG (bereits ausgelaufen)	1,5
Eigenheimzulage (Grund- und Kinderzulage)	3,8
Investitionszulage Mietwohnungsneubau in Innenstädten Neue Bundesländer (befristet)	0,1
Bundeszuschüsse Sozialer Wohnungsbau (Schätzung)	0,8
Wohnungsbau für Bundesbedienstete	0,1
Neubau insgesamt	6,3
Wohnungsbestand	Mrd. EUR
Eigenheimzulage (Grundzulage für Bestandserwerb/ Ausbau und Erweiterung sowie Kinderzulagen)	2,6
Investitionszulage Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten Neue Bundesländer (befristet)	0,3
Investitionszulage Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten Neue Bundesländer (befristet)	0,1
Sonderabschreibung Modernisierung/Ausbau (bereits ausgelaufen)	0,1
Zinszuschüsse KfW-Programme	0,8
Bundeszuschüsse Sozialer Wohnungsbau (Schätzung)	0,2
Wohnungsbestand insgesamt	4,1

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung, Eigenheimzulagen-Statistik sowie Zusammenstellung des ifo Instituts.

Tabelle 2.3-2 zeigt die Tendenz, dass die Subventionen für das Wohnungswesen Neubauaktivitäten deutlich stärker begünstigen als Maßnahmen im Be-

¹¹ Für das Jahr 1998 ermittelte das Institut für Weltwirtschaft in Kiel anhand einer Analyse der Haushaltspläne der Länder Finanzhilfen in Höhe von 9,2 Mrd. EUR, die auf Länderebene in das Wohnungswesen fließen (Boss/Rosenschon, 2000).

¹² Tabelle enthält nicht sämtliche Subventionen der Tabelle 2.3-1.

stand. Ca. 60 % des Finanzvolumens der größten Subventionsposten wurden im Jahr 2000 für Neubau ausgegeben, während ca. 40 % in den Bestand flossen. Allerdings ist einschränkend hinzuzufügen, dass vor allem durch den Wegfall des Sonderausgabenabzuges nach § 10 e EStG die Neubauförderung weiter abnehmen wird. Auch das neue Wohnfördergesetz sieht eine zunehmende Förderung des Bestandes im sozialen Wohnungsbau vor. Nach Meinung von Experten wandelt sich daher das Förderverhältnis bereits zugunsten des Wohnungsbestandes (Expertenworkshop des Umweltbundesamtes am 7.9.2001 in Berlin).

3. Die Beziehungen zwischen Subventionen im Wohnungswesen und Umweltschutz

3.1 Zielanalyse

Das folgende Kapitel befasst sich mit den Zielen der Wohnungspolitik gemäß dem II. Wohnungsbaugesetz und stellt neuere Bestrebungen dar, auch ökologische Ziele zu berücksichtigen. Die im Spannungsfeld zwischen Wohnungs- und Umweltpolitik evtl. entstehenden trade-offs sowie Lösungsversuche zur Minimierung dieser Zielkonflikte werden ebenfalls thematisiert.

3.1.1 Wohnungspolitische Ziele nach dem II. Wohnungsbaugesetz

Im Teil I des II. Wohnungsbaugesetzes sind unter §1 mit der Überschrift „Wohnungsbauförderung als öffentliche Aufgabe“ in Abs. 2 die wohnungspolitischen Ziele aufgeführt. Danach hat die Förderung des Wohnungsbaus das Ziel,

- den Wohnungsmangel zu beseitigen,
- für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen,
- eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen zu ermöglichen, insbesondere für diejenigen Wohnungssuchenden, die hierzu selbst nicht in der Lage sind, sowie für kinderreiche Familien.

Des Weiteren heißt es im II. Wohnungsbaugesetz, dass die Förderung des Wohnungsbaues überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen soll. Zur Schaffung von Einzeleigentum sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden.

Will man die Effizienz wohnungspolitischer Instrumente am Grad der Erreichung wohnungspolitischer Ziele messen, so sind die im II. Wohnungsbaugesetz formulierten Ziele näher zu konkretisieren bzw. auch zu quantifizieren. Behring und Goldrian (1991) haben die aus Politik und Wissenschaft stammenden Hinweise folgendermaßen zusammengefasst:

- „Beseitigung des Wohnungsmangels“ bedeutet, dass jeder Privathaushalt eine Wohnung zur Verfügung haben muss.

- „Schaffung von Wohneigentum“ zielt auf eine Erhöhung der Eigentümerquote (selbstnutzende Eigentümer) auf mehr als 50% aller Haushalte ab, um den westeuropäischen Durchschnitt zu erreichen.
- Eine „ausreichende Wohnungsversorgung“ wird üblicherweise unter Bedarfsgesichtspunkten interpretiert: Für jede Person im Haushalt sollte die Wohnung ein Zimmer aufweisen. Der Staat soll sich hierbei insbesondere um die Wohnungsversorgung von Beziehern geringer Einkommen und/oder kinderreicher Familien kümmern.

Diese Herangehensweise verdeutlicht, dass das Wohnungsbaugesetz explizit keinerlei ökologische Ziele verfolgt. Die genannten Ziele sind ausschließlich wohnungspolitischer Natur bzw. lassen sich noch am ehesten als soziale Ziele interpretieren, wobei sie aber auch eine grundgesetzliche Verpflichtung darstellen. Es ist jedoch anzunehmen, dass dem Staat implizit an gesundem Wohnen gelegen ist, sofern seine sozialpolitischen Ziele nicht beeinträchtigt werden. Wieweit gesundes Wohnen interpretiert werden darf, lässt sich aus dem Wohnungsbaugesetz nicht herleiten. Es ist davon auszugehen, dass im Minimum nichtgesundheitsschädliche Baustoffe gemeint sind.

Jedoch ist bereits aus rein wohnungspolitischer Sicht von einer veränderten Aufgabenstellung für die Wohnungssubventionspolitik auszugehen. Denn inzwischen ist der Wohnungsbestand so gestiegen, dass 1998 die durchschnittliche Leerstandsquote im früheren Bundesgebiet 4,6 % betrug und in den neuen Bundesländern – auch aufgrund der intensiven Bezuschussung des Wohnungsneubaus – sogar 12,7 %. Im Wohngeld- und Mietenbericht 1999 heißt es, dass „angesichts der eingetretenen Entspannung am Wohnungsmarkt (...) eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsangebotes ... derzeit nicht mehr im Vordergrund der Wohnungspolitik“ steht (S. 14). Es wird aber darauf hingewiesen, dass sich trotz des generell ausreichenden Angebotes weiterhin ökonomisch oder sozial benachteiligte Haushalte nicht aus eigener Kraft am Markt mit angemessenem Wohnraum versorgen können und entsprechende - wie noch zu zeigen sein wird - reformierte Förderinstrumente eingesetzt werden müssen. Diese soziale Zielsetzung ist unbestritten.

Allerdings bedeutet das generell angestiegene Wohnungsangebot nicht, dass in den nächsten Jahren überhaupt kein Wohnungsneubau mehr nötig ist. Nicht mehr zeitgemäße Wohnungen müssen auch in Zukunft ersetzt oder an neue Wohnbedürfnisse angepasst werden. Ebenso erfordern Verschiebungen in der

regionalen Wirtschaftsstruktur Neubautätigkeit. In Zukunft werden aber auch die Bestandsförderung für den Eigentumserwerb sowie kosten- und flächensparendes Bauen besonderen Nachdruck erfahren (Wohngeld- und Mietenbericht 1999, S. 14).

3.1.2 Die ökonomische, ökologische und soziale Dimension im Bereich „Bauen und Wohnen“

In jüngster Zeit wurden bereits eine Reihe von Anstrengungen unternommen, die ökonomische, ökologische und soziale Dimension des Nachhaltigkeitsleitbildes im Bereich „Bauen und Wohnen“ stärker zu berücksichtigen. Als vielleicht prominentestes Beispiel können auf diesem Gebiet die Arbeiten der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages herangezogen werden, die sich hauptsächlich auf die Felder „Flächenverbrauch“ und „Stoffströme“ konzentrierte. Auch das Umweltbundesamt und das Öko-Institut haben sich mehrfach dem Bedürfnisfeld Bauen und Wohnen gewidmet.

Die Enquete-Kommission verfolgte damals die Handlungsprämisse, „... die Integration der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension durch den Einstieg über die ökologische Dimension vorzunehmen. ... An konkreten Problemfeldern (sollte, Anm. d. Autors) erprobt werden, wie Rahmenbedingungen zu gestalten sind, die den ökologischen Erfordernissen Rechnung tragen und gleichzeitig ökonomische und soziale Probleme nicht verschärfen“ (Enquete-Kommission, 1997, S. 85). Diese Strategie wendet sich dem ökologisch Notwendigen zu, zielt gleichzeitig aber darauf ab, den damit verbundenen Potenzialen und den unweigerlich auch entstehenden Konflikten gemeinsam mit den betroffenen Akteuren offen zu begegnen sowie nach Lösungsstrategien zu suchen.

Vor diesem Hintergrund hat die Enquete-Kommission Zieldimensionen für den Bereich „Bauen und Wohnen“ entwickelt, die auch in diesem Forschungsvorhaben herangezogen werden sollen (siehe Übersicht 3.1-1). Dabei umfasst die soziale Dimension die im II. Wohnungsbaugesetz dargelegten wohnungspolitischen Ziele, erweitert jedoch deren Auslegung und nennt auch zusätzliche Elemente. So wird die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung nicht nur nach Haushaltsgröße interpretiert, sondern auch nach der Altersstruktur der Haus-

halte. Die Erhöhung der Wohneigentumsquote wird bereits unter Entkopplung von Eigentumsbildung und Flächenverbrauch angestrebt.¹³ Zusätzliche Aspekte wie „Gesundes Wohnen“, Vernetzung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit sowie Vermeidung von Ghettobildung wurden ebenfalls in den Katalog der sozialen Dimension aufgenommen.

Die ökonomische Dimension beinhaltet die Vorgabe sparsamer Haushaltsführung. Dies umfasst auch das Geringhalten bzw. Schrumpfen des getätigten Subventionsaufwandes. Des weiteren sollten laut Enquete-Kommission ökonomische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die bestandserhaltende Maßnahmen gegenüber Neubaumaßnahmen bevorzugen. Schließlich beinhaltet die ökologische Dimension die Verringerung der Flächeninanspruchnahme, die Begrenzung der Zersiedlung der Landschaft, die Orientierung am Ziel der Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 25% insgesamt bis zum Jahr 2005 u.ä. Gerade im Gebäudebestand besteht ein sehr großes CO₂-Minde- rungspotential.

Auch für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme bestehen bereits quantifizierte Umwelthandlungsziele. Die Enquete-Kommission riet zu einer Reduktion bis 2010 auf 10 % der Rate, die für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt wurde. Eine zeitlich weitergehende Empfehlung bis zum Jahr 2020 drängt auf eine Begrenzung der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag (Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms der Bundesumweltministeriums, April 1998).

¹³ Allerdings muss die Wohnungsversorgung nicht notwendigerweise über eine Erhöhung der Eigentumsquote verbessert werden. Gut funktionierende Mietmärkte dienen ebenfalls einer verbesserten Wohnungsversorgung.

Übers. 3.1-1

Ausgewählte Zieldimensionen für den Bereich „Bauen und Wohnen“

<p>Soziale Dimension</p> <p>Sicherung bedarfsgerechten Wohnraums nach Alter und Haushaltsgröße; erträgliche Ausgaben für Wohnen auch für Gruppen geringeren Einkommens im Sinne eines angemessenen Anteils des Haushaltseinkommens</p> <p>Schaffung eines geeigneten Wohnumfeldes, soziale Integration, Vermeidung von Ghettos</p> <p>Vernetzung von Arbeiten, Wohnen und Freizeit in der Siedlungsstruktur</p> <p>„Gesundes Wohnen“ innerhalb wie außerhalb der Wohnung</p> <p>Erhöhung der Wohneigentumsquote unter Entkopplung von Eigentumsbildung und Flächenverbrauch</p> <p>Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen</p>	
<p>Ökonomische Dimension</p> <p>Minimierung der Lebenszykluskosten von Gebäuden (Erstellung, Betrieb, Instandhaltung, Rückbau, Recycling etc.)</p> <p>Relative Verbilligung von Umbau- und Erhaltungsinvestitionen im Vergleich zum Neubau</p> <p>Optimierung der Aufwendung für technische und soziale Infrastruktur</p> <p>Verringerung des Subventionsaufwandes</p>	<p>Ökologische Dimension</p> <p>Reduzierung des Flächenverbrauches</p> <p>Beendigung der Zersiedelung der Landschaft</p> <p>Geringhaltung zusätzlicher Bodenversiegelung und Ausschöpfung von Entsiegelungspotentialen</p> <p>Orientierung der Stoffströme im Baubereich an den Zielen der Ressourcenschonung</p> <p>Vermeidung von Verwendung und Eintrag von Schadstoffen in Gebäude bei Neubau, Umbau und Nutzung; Beachtung dieser Prinzipien bei der Schließung des Stoffkreislaufs bei Baumaterialien</p> <p>Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen der Gebäude im Sinne des Beschlusses der Bundesregierung zur 25%-igen Reduktion insgesamt bis zum Jahr 2005</p>

Quelle: Enquete-Kommission, 1997.

Insgesamt stärker auf den Umweltaspekt sind die Arbeiten des Öko-Instituts und des Umweltbundesamtes im Bereich "Bauen und Wohnen" ausgerichtet. Wegweisend ist in diesem Zusammenhang etwa ein breit angelegtes Forschungsvorhaben, in dem Stoffströme und daraus abgeleitete Bedürfnisfeldbe-

zogene Profile der Umweltinanspruchnahme für unterschiedliche Entwicklungsszenarien bis zum Jahre 2020 bilanziert werden. Unter Beteiligung wesentlicher Akteure wurden hierfür umfangreiche Daten zu der zu erwartenden Nachfrage nach Wohnraum und zu den dadurch in Gang gesetzten Bauaktivitäten einschließlich der vorgelagerten Prozessketten erhoben. Um diese Daten zur Berechnung von Szenarien nutzen zu können, wurde eine Software entwickelt, mit der bedürfnisfeldbezogene Stoffstromanalysen durchgeführt und ausgewertet werden können. Zugrundegelegt wurden die in der Studie "Nachhaltiges Deutschland" ausgearbeiteten drei Entwicklungspfade "Referenzszenario", "Effizienz-Szenario" und "Nachhaltigkeitsszenario". Mit dem vom Öko-Institut entwickelten Stoffstrommodell können also zu verschiedenen Szenarien und Nachfragemustern Stoffströme berechnet werden. Hierzu gehören der Rohstoffbedarf, Emissionen von Treibhausgasen und Säurebildnern, das Aufkommen von Abfällen und Reststoffen und die Flächeninanspruchnahme für Gebäude und Grundstücke (vgl. Buchert, M. et al., 1999 und zu Ergebnissen jüngster Szenarioberechnungen Umweltbundesamt, 2002).

3.2 Zielbeziehungen

3.2.1 Zielkonflikte

Zwischen wohnungspolitischen und ökologischen Zielen besteht insofern ein grundsätzlicher Konflikt, als die Versorgung von Menschen mit Wohnungen immer Bodenfläche in Anspruch nehmen muss. Auch aus der Auflistung von Zieldimensionen im Abschnitt 3.1.2 wird ersichtlich, dass deren gleichzeitige Beachtung potentiell zu einer Vielzahl von Konfliktfällen führen kann. Ein Beispiel für eine ökologieorientierte Maßnahme im Baubereich, die potentiell zwar sozialverträglich ist, aber höhere Kosten zur Folge hat, liegt im Bereich Vermeidung von Schadstoffeintrag. Ökologisch geprüfte Baumaterialien sind zwar derzeit häufig noch teurer als herkömmliche Materialien, sie erfüllen aber das Ziel „Gesundes Wohnen“.

Um diesen Konfliktfällen besser begegnen zu können, sind zunächst die erwünschten bzw. angestrebten Zielbeziehungen für eine nachhaltige Entwicklung im Wohnungssektor aufzuzeigen (siehe Abschnitt 3.2.2).

3.2.2 Erwünschte bzw. angestrebte Zielbeziehungen

Grundsätzlich wäre es wünschenswert – wie es die Enquete-Kommission für den Bereich „Bauen und Wohnen“ vorgeschlagen hat -, ökologische Ziele zumindest so zu verfolgen, dass ökonomische und soziale Probleme nicht verschärft werden. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung bildet dabei die ökologische Ausrichtung der Subventionen in der Wohnungspolitik bei gleichzeitiger Erfüllung der genannten wohnungspolitischen Ziele.

Das Umweltbundesamt (2000) hat bereits für den Bereich „Boden“ Handlungsfelder für raumbezogene Umweltqualitätsziele definiert (siehe Übersicht 3.2-1). Für das Untersuchungsfeld „Wohnungssektor“ sind insbesondere die in Punkt 2 der Übersicht mit „Bewahrung und Förderung flächensparender Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen“ bezeichneten Handlungsfelder von Interesse. Dabei wird ein Mischkonzept von Wohnungsneubau- und Bestandsförderung zur Deckung des Wohnungsbedarfs ersichtlich. Im Hinblick auf den Handlungsbedarf wird einerseits Nachdruck auf die Bildung von Siedlungsschwerpunkten gelegt, um eine weitergehenden Zersiedlung durch Neubauaktivitäten zu vermeiden. Die Siedlungsschwerpunkte sollen dabei gezielt durch den öffentlichen Personennahverkehr erschlossen werden. Andererseits wird z.B. durch das Ziel der Nutzungsverdichtung und die Wohnumfeldverbesserung ausdrücklich auf die vermehrte Nutzung und ein besseres Management des Wohnungsbestandes hingewiesen.

Für die Siedlungsentwicklung werden in der Planungswissenschaft und -praxis bereits Qualitätsziele mit konkretem Raumbezug diskutiert. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat beispielsweise Vorschläge zu Umweltstandards für die optimale städtebauliche Dichte präsentiert (Apel, Lehmbruck u.a., 1997). Demzufolge sollte ein Dichtemaß von 60 Wohnungen pro ha Bruttobauland bei einer Geschossflächenzahl¹⁴ von 0,8 – 1,2 in Groß- und Mittelstädten grundsätzlich nicht mehr unterschritten werden. Hierbei wäre z.B. an das kosten- und flächensparende Bauen zu denken, das bereits in vielen Modellvorhaben entwickelt wurde und zu dem die Bundesregierung derzeit ein Kompetenzzentrum aufbaut.

¹⁴ Die Geschossflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche im Sinne des § 19 Abs. 3, Baunutzungsverordnung 1962 (BauNVO) zulässig sind.

Übers. 3.2-1

Wichtige Handlungsfelder für raumbezogene Umweltqualitätsziele

- | |
|---|
| <p>1. Lenkung der Nutzungsansprüche auf die Räume, in denen die Konflikte mit den Umweltmedien, der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und dem Landschaftsbild am geringsten sind, durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweisung von Schutzgebieten und Flächen mit Vorrangfunktionen für den Umweltschutz, • Freihaltung von Naturschutzvorrangflächen von Bebauung und Verkehrsinfrastruktur, • Erhalt noch vorhandener unzerschnittener Räume, • Einrichtung örtlicher und überörtlicher Freiraumverbundsysteme (Mindestflächenanteile) und Unterlassung von Eingriffen und Handlungen, die die spezifischen Schutzzwecke beeinträchtigen. |
| <p>2. Bewahrung und Förderung flächensparender Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen durch Stabilisierung und Ausschöpfung vorhandener Potentiale durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration der Siedlungsentwicklung einer Region auf Siedlungsschwerpunkte (-zentren), • Erschließung der Siedlungsschwerpunkte durch den ÖPNV sowie durch Rad- und Fußwegnetze, • Innenentwicklung durch Nutzungsmischung und Nutzungsverdichtung („Kompakte Stadt“, „Stadt der kurzen Wege“), • Stadterneuerung (Flächenrecycling, Wohnfeldverbesserung u.a.) und Standortsicherung von Betrieben; flächen- und ressourcensparender Bau von Wohn-, Gewerbe- und Infrastrukturprojekten und • Bündelung von Verkehrsstrassen, „Ausbau vor Neubau“. |
| <p>3. Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen bei Inanspruchnahme von Freiräumen unter Einbeziehung von Rückbaumaßnahmen (im örtlichen und regionalen Verbund) durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Aufwertung brachliegender Siedlungsflächen, • Verbindung von vorhandenen Biotopen/Grünflächen, • Renaturierung/Rekultivierung • Entsiegelung von Stellplätzen und Wegen und • Begrünung von Straßenräumen und Grundstücksflächen. |

Quelle: Umweltbundesamt (2000).

Eine konfliktlose Neuordnung der Subventionspolitik im Bau- und Wohnungsbe-
reich wird aber nicht immer möglich sein. Anzustreben sind Lösungen, bei de-
nen die trade-offs zwischen zwei oder mehreren Förderzielen möglichst gering
ausfallen. Dazu muss bei den einzelnen Subventionen geprüft werden, ob sie

gegen raumbezogene Umweltqualitätsziele verstoßen und inwieweit eine evtl. notwendige (Neu-)Gestaltung von Wohnungsmarktsubventionen wohnungspolitische Ziele unter Berücksichtigung der Ökologie erreichen kann (siehe Einzelausführungen zu Subventionsmaßnahmen in Kapitel 4).

4. Darstellung von ökologisch kontraproduktiver Subventionen im Wohnungsbereich sowie mögliche Reformvorschläge

4.1 Methodik und Auswahl der zu untersuchenden Subventionen

Zur Identifizierung ökologisch kontraproduktiver Subventionen wird der Einfluss von Wohnungsmarktsubventionen auf den Umweltschutz weitgehend nach dem linkage-Ansatz der OECD (1998a und b) erfasst. Gemäß diesem Ansatz wird zunächst der Einfluss einer Subvention auf den Umfang und die Zusammensetzung des Outputs einer subventionierten Aktivität untersucht. Dieser Ansatz konnte vor allem im Rahmen der Analyse der Wirkung der Eigenheimzulage verwirklicht werden. Aufgrund von Datenmängeln konnte das Konzept aber nicht durchgehend verfolgt werden. In einem zweiten Schritt werden die sich aufgrund der Fördersituation einstellenden Auswirkungen auf den Umwelt- und Ressourcenschutz abgeleitet. In der vorliegenden Fallstudie werden ausschließlich Folgen für die Flächenversiegelung, Landschaftszersiedlung und den Energieverbrauch untersucht. Oft ist die Analyse der ökologischen Wirkungen aber auf lediglich einen der drei genannten Faktoren beschränkt. Stoffströme wurden außer Acht gelassen, da ihre Quantifizierung als besonders schwierig gilt (vgl. Abschnitt 2.2.1). Die Einordnung einer bestimmten Subvention im Wohnungswesen unter ökologischen Gesichtspunkten orientiert sich daher vorwiegend an den in Abschnitt 3.2.2 genannten Umweltqualitätszielen „Bewahrung und Förderung flächensparender Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen durch Stabilisierung und Ausschöpfung vorhandener Potentiale“.

Die OECD schlägt als dritten Untersuchungsschritt vor, die Reaktion der natürlichen Umwelt auf die entstandene Umweltbelastung bzw. den höheren Ressourcenverbrauch zu prüfen (Assimilationsfähigkeit der Umwelt). Dieser letzte Untersuchungsschritt ist allerdings ohne Hinzunahme von anderen wissenschaftlichen Disziplinen nicht durchzuführen und wird daher in der vorliegenden Studie nicht verfolgt.

Im Folgenden werden wohnungsmarktrelevante Steuervergünstigungen und Finanzhilfen nach einem möglichst einheitlichen Schema bezüglich ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung sowie ihrer Wirkungsweisen beschrieben und analysiert. Soweit wie möglich werden die Umweltwirkungen bestimmter Subventionen quantitativ erfasst, häufig sind jedoch nur qualitative Aussagen verfügbar.

Die Umwelteffekte geeigneter Reformvorschläge sowie daraus eventuell resultierende Konflikte mit anderen Politikbereichen werden vorwiegend qualitativ beschrieben. Hinsichtlich der Budgeteffekte von Reformvorschlägen wird versucht, soweit wie möglich Schätzungen vorzunehmen.

Die Studie untersucht alle wesentlichen und finanziell bedeutsamen Subventionen für das Wohnungswesen auf ihre ökologische Wirkung. Auch wenn Teile einer bestimmten Subvention, z.B. die Ökozulage im Rahmen der Eigenheimzulage, nicht als ökologisch kontraproduktiv zu bewerten sind, wird ihre Darstellung dennoch in diesem Kapitel vorgenommen. Dadurch wird eine isolierte Betrachtung von Einzeleffekten eines größeren Subventionstatbestandes verhindert und eine Gesamtbeurteilung ermöglicht.

4.2 Finanzhilfen und Transfers im Wohnungsbereich

4.2.1 Die Eigenheimzulage

4.2.1.1 Darstellung und Zielsetzung

Die bis 1995 vom persönlichen Steuersatz abhängige Förderung nach § 10e des Einkommensteuergesetzes wurde durch das am 25. Dezember 1995 in Kraft getretene Eigenheimzulagengesetz mit dem Ziel abgelöst, vor allem auch sog. Schwellenhaushalten die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen. Die Eigenheimzulage umfasst das mit Abstand größte Fördervolumen im Wohnungsbereich. Des weiteren bildet sie seit geraumer Zeit den Gegenstand ökologischer Kritik (siehe Abschnitt 4.2.1.2.2).

Die Eigenheimzulage setzt sich aus der Grundförderung und einer Kinderzulage zusammen. Darüber hinaus kann eine ökologische Zusatzförderung gewährt werden, die derzeit bis 31.12.2002 befristet ist (siehe Übersicht 4.2-1). Das Einkommen der Antragsteller darf im Jahr der erstmaligen Inanspruchnahme der Eigenheimzulage und im vorausgegangenen Jahr 81 808 EUR für Alleinstehende bzw. 163 613 EUR für Verheiratete zuzüglich 30 678 EUR für jedes Kind nicht überschreiten.

Übers. 4.2-1

**Die Komponenten der Eigenheimzulage
(pro Jahr für eine Dauer von acht Jahren)**

Komponenten	Neubau- wohnung/ -eigenheim	Gebraucht- Wohnung/ -eigenheim	Ausbau/ Erweiterung	Geleistete Einlage beim Erwerb eines Genossenschaft santeils
Grundförderung	max. 2 556 EUR	Max. 1 278	max. 1 278	max. 1 227 EUR
Kinderzulage Je Kind	767 EUR	767 EUR	767 EUR	256 EUR
Ökozulage, energiesparende Techniken	max. 256 EUR	max. 256 EUR	max. 256 EUR	-
Ökozulage, Nie- drigenergiehaus	205 EUR	-	-	-

Stand: Eigenheimzulagengesetz, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2000.

Grundförderung und Kinderzulage

Die Grundförderung besteht in der Zahlung einer steuerunabhängigen Zulage von jährlich bis zu 2 556 EUR über acht Jahre für Neubauten. Für den Erwerb von Altbauten (Anschaffung der Wohnung nach Ablauf des zweiten auf das Jahr der Fertigstellung folgenden Jahres) sowie für Ausbauten und Erweiterungen wird eine Zulage von bis zu 1 278 EUR gewährt. Das Baukindergeld beträgt jährlich 767 EUR pro Kind für die Dauer von acht Jahren. Insgesamt darf die Gesamtförderung aus Eigenheimzulage und Baukindergeld bei Herstellung oder Erwerb die Bau- und Anschaffungskosten bzw. bei nachträglichen Ausbauten und Erweiterungen die Hälfte der Baukosten nicht überschreiten.

Auch für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen an einer eigentumsorientierten Wohnungsbaugenossenschaft wird eine Grundförderung in Höhe von 3% des Genossenschaftsanteils bei einem Mindestanteil von 5 113 EUR gewährt, höchstens aber 1 227 EUR jährlich. Die Kinderzulage beträgt dann für jedes Kind 256 EUR jährlich. Die Wohnungsgenossenschaft muss dabei ihren Mitgliedern ein unkündbares Optionsrecht auf Wohneigentum einräumen und darf erst ab dem 1.1.1995 in das Genossenschaftsregister eingetragen sein.

Ökologische Zusatzförderung

Bei der Herstellung oder dem Kauf eines Neubaus wird die Öko-Zulage für Niedrigenergiehäuser in Höhe von 205 EUR seit 1.1.2001 auf Wohnungen beschränkt, für die noch die Wärmeschutzverordnung von 1995 gilt. Dabei muss der Jahres-Heizwärmebedarf den nach der Wärmeschutzverordnung geforderten Wert um mindestens 25 % unterschreiten (Nachweis über Wärmebedarfsausweis). Die Wohnung muss dabei vor dem 01.01.2003 fertig gestellt werden oder vor diesem Zeitpunkt bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung angeschafft werden. Diese Beschränkung soll verhindern, dass auch Bauherren und Käufer eines Neubaus die Zusatzförderung für Energiesparmaßnahmen erhalten, die bereits nach der neuen Energieeinsparverordnung errichtet werden.

Beim Einbau von energiesparenden Technologien vor Bezug eines Alt- oder Neubaus wird eine Zulage von 256 EUR gewährt. Allerdings wurden die Leistungszahlen für die Förderung einer Elektro-Wärmepumpenanlage von bislang 3,5 auf 3,8 bei einer elektrischen Sole-Wasser-Wärmepumpenanlage und auf 4,0 bei allen sonstigen Elektro-Wärmepumpenanlagen erhöht und damit an den Stand der Technik angepasst. Auch diese Regelung gilt nur für Neubauwohnungen, die noch unter die Wärmeschutzverordnung von 1995 fallen, sowie für Altbauten, bei denen die Maßnahme vor Beginn der Nutzung der Wohnung zu eigenen Wohnzwecken sowie vor dem 01.01.2003 abgeschlossen wird.

Beim Neubau können beide Ökozulagen zusammen in Anspruch genommen, also max. 460 EUR pro Jahr über acht Jahre, beim Kauf einer Gebrauchtimobilie hingegen kann nur die Zulage für den Einbau energiesparender Techniken verwendet werden.

Tab. 4.2-1 (a) **Steuerliche Förderung über das Eigenheimzulagengesetz 1995 bis 2000: Anzahl der Fälle (Stand: Ende 2000)**

Art der Förderung	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Insgesamt	Darunter erstmals 1995	Insgesamt	darunter erstmals 1996	Insgesamt	darunter erstmals 1997	Insgesamt	Darunter erstmals 1998	Insgesamt	darunter erstmals 1999	Insgesamt	darunter erstmals 2000
I. Grundförderung												
- Neubau	1.875	1.875	105.303	103.373	365.739	261.033	665.859	302.204	984.496	322.160	1.159.267	180.055
- Bestandserwerb	14.247	14.247	234.746	219.389	523.764	285.059	843.248	318.969	1.163.855	325.057	1.318.261	164.040
- Ausbau/Erweiterung	34	34	5.253	5.217	29.837	24.516	73.797	44.412	116.255	44.188	128.691	15.759
- Genossenschaftsanteile	°	°	2.004	2.004	10.936	8.888	23.247	12.351	25.030	2.043	25.347	773
Summe I	16.156	16.156	347.306	329.983	930.276	579.496	1.606.151	677.936	2.289.636	693.448	2.631.566	360.627
II. Kinderzulagen ^{a)}	8.568	8.568	191.188	181.849	532.389	338.358	935.576	401.588	1.352.996	418.865	1.583.626	236.931
III. Öko-Zulagen												
- NeueTechniken	16	16	2.870	2.848	14.859	11.940	36.382	21.491	59.595	23.302	72.337	12.921
- Niedrigenergiehaus	17	17	5.466	5.448	28.502	23.069	76.332	47.847	143.472	67.199	191.305	47.978
Summe III.	33	33	8.336	8.296	43.361	35.009	112.714	69.338	203.067	90.501	263.642	60.899

a) einschließlich für Genossenschaftsanteile

Quelle: BMF (vorläufiges Ergebnis).

Tab. 4.2-1 (b) Steuerliche Förderung über das Eigenheimzulagengesetz 1995 bis 2000: Zulagevolumen in Mio. DM (Stand: Ende 2000)

Art der Förderung	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Insgesamt	Darunter erstmals 1995	Insgesamt	darunter erstmals 1996	Insgesamt	darunter erstmals 1997	Insgesamt	Darunter erstmals 1998	Insgesamt	darunter erstmals 1999	Insgesamt	darunter erstmals 2000
I. Grundförderung												
- Neubau	8,2	8,2	455,8	447,2	1.656,6	1.201,8	3.064,5	1.412,6	4.568,7	1.513,6	5.406,5	854,4
- Bestandserwerb	28,1	28,1	512,9	482,0	1.158,5	634,3	1.872,5	709,5	2.591,1	726,0	2.943,4	374,4
- Ausbau/Erweiterung	0,1	0,1	18,0	17,9	74,5	56,0	154,4	79,4	230,2	76,2	257,0	29,0
- Genossenschaftsanteile	0,0	0,0	0,6	0,6	3,7	3,1	8,1	4,3	8,7	0,7	9,0	0,3
Summe I.	36,4	36,4	987,3	947,7	2.893,3	1.895,2	5.099,5	2.205,8	7.398,7	2.316,5	8.615,9	1.258,1
II. Kinderzulagen^{a)}	22,3	22,3	504,6	480,2	1.401,7	888,1	2.451,2	1.041,7	3.549,0	1.096,4	4.165,0	627,3
III. Öko-Zulagen												
- NeueTechniken	°	°	0,7	0,7	3,7	2,9	8,8	5,2	14,5	5,7	17,7	3,1
- Niedrigenergiehaus	°	°	2,1	2,1	11,0	8,9	29,4	18,4	55,1	25,7	73,4	18,4
Summe III.	°	°	2,8	2,8	14,7	11,8	38,2	23,6	69,6	31,4	91,1	21,5
IV. Summe I bis III.	58,7	58,7	1.494,7	1.430,7	4.309,7	2.795,1	7.588,9	3.271,1	11.017,3	3.444,3	12.872,0	1.906,9

a) einschließlich für Genossenschaftsanteile

Anmerkungen: Schätzungen der Eigenheimzulage für 2001: 16.000 Mio. DM; 2002: 19.050 DM; 2003: 22.100 Mio. DM (AK-Steuerschätzung Mai 2001).

Quelle: BMF (vorläufiges Ergebnis).

Entwicklung der Anzahl der Förderfälle und des Fördervolumens

Nach den Ergebnissen der Eigenheimzulagenstatistik mit Stand Jahresende 2000 stieg die Anzahl der Erstförderfälle zwischen 1995 und 1999 im Neubau und im Bestandserwerb kontinuierlich an (siehe Tabelle 4.2-1 (a) und (b)). Es ist darauf hinzuweisen, dass Anzahl und Fördervolumen der erstmals für 2000 gewährten Eigenheimzulagen sich in künftigen Auswertungen noch deutlich erhöhen werden. Denn eine erhebliche Zahl von Anträgen, die eine erstmalige Eigenheimzulage für 2000 betreffen, werden erfahrungsgemäß erst nach Ende 2000 gestellt und sind in der nachstehenden Auswertung noch nicht berücksichtigt. Dennoch werden für das Jahr 2000 weniger Erstförderfälle im Rahmen der Eigenheimzulage erwartet, da die Einkommensgrenzen mit Jahresbeginn 2000 gesenkt wurden (persönliche Mitteilung BMF, 03.05.2001).

4.2.1.2 Beurteilung der Eigenheimzulage

4.2.1.2.1 Wohnungspolitische Wirkung

Das Eigenheimzulagengesetz ersetzt die bisherige Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG und § 10h EStG. Laut Subventionsbericht wird mit der Umstellung auf eine steuerunabhängige Förderung seit 1996 das Ziel verfolgt, vor allem auch sog. Schwellenhaushalte die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen. Als Schwellenhaushalte, die gerade noch in der Lage sind, Eigentum zu erwerben, gelten Haushalte mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 30 678 bis 40 903 EUR (siehe Bundestagsdrucksache 14/5889). Insbesondere sollen durch die Gewährung der Kinderzulage auch Familien mit Kindern gefördert werden. Ein Vergleich zwischen der alten Regelung nach §10e EStG und der neuen Förderung nach der Eigenheimzulage wird in nachfolgender Beispielsrechnung angestellt (siehe Tabelle 4.2-2).

Tab. 4.2-2

Vereinfachte Beispielsrechnung (Ehepaar mit 2 Kindern)

Zu versteuerndes Einkommen in EUR ^{a)}	Rechnerische Jahresförderung § 10e EStG 1995 und Bruttokindergeld (alte Förderung) in EUR ^{b)}	Eigenheimzulage Neubau (Neues Recht) in EUR ^{c)}
30 678	3 262	4 090
35 791	3 402	4 090
40 903	3 527	4 090

a) Vor Abzug § 10e EStG

b) Annahme: Tarif 1995; § 10e EStG: 9 203 EUR; Baukindergeld: 511 EUR je Kind

c) 2 556 EUR Grundzulage; 767 EUR Kinderzulage je Kind.

Quelle: Bundestagsdrucksache 14/5889.

Das Beispiel macht deutlich, dass der Nettoeinkommenseffekt für Schwellenhaushalte durch die Eigenheimzulage größer ist als durch die alte Förderung nach §10e EStG. Für die Wirksamkeit sind jedoch vor allem auch die höhere Transparenz und Kalkulierbarkeit der Ausgestaltung der Eigenheimzulage im Vergleich zum früheren § 10e EStG zu nennen. Ein Eigentümerwerbender kann sich unter den jetzigen Bedingungen acht Jahre lang auf die eingehenden Zahlungen aus der Eigenheimzulage verlassen. Bei der Kalkulation von durch den Eigentümerwerb entstehenden zukünftigen Belastungen spielt dies eine bedeutende Rolle.

Die vom Bundesministerium der Finanzen ermittelte Eigenheimzulagenstatistik enthält keine Differenzierung nach dem Einkommen, da nicht das genaue Einkommen bewilligungsrelevant ist, sondern nur das Über- bzw. Unterschreiten der Einkommensgrenzen. Das Bundesfinanzministerium schätzt, dass 2002 knapp 90 % der Eigenheimwerker unter der Einkommensgrenze des Eigenheimzulagengesetzes liegen.

Im Zusammenhang mit der Eigenheimzulage stellt sich auch die Frage, inwieweit diese Familien mit Kindern zugute kommt. Der Anteil der Fälle, in denen eine Kinderzulage gewährt wurde, liegt im Neubaubereich abgesehen vom Anfangsjahr 1995, relativ konstant bei ca. 60 % und stieg 1999 auf 63 % (siehe Tabelle 4.2-1 (a)). Beim Erwerb von Altbauten wurde zwischen 1995 und 1998 nur ein Anteil von ca. 55 % erreicht, 1999 wurde ein leichter Anstieg auf 57 % verzeichnet. Insgesamt ist der Anteil von Familien mit Kindern beim Erwerb von Neubauten gegenüber dem Bestandserwerb höher, da Familien mit Kindern

zusätzlich auch im sozialen Wohnungsbau gefördert werden. Der Anteil von Familien mit Kindern ist bei Erweiterungs- und Ausbaumaßnahmen mit ca. 70 % im Jahr 1999 besonders hoch.

In der Gesamtbevölkerung leben nur in 37 % der Haushalte Kinder. Dies zeigt, dass die Wohneigentumsförderung besonders Haushalte mit Kindern erreicht. Im Durchschnitt lebten 1,8 Kinder in den geförderten Haushalten (Bundestagsdrucksache 14/5889, 2001).

4.2.1.2.2 Beurteilung der ökologischen Wirkungen der Eigenheimzulage

Im folgenden Abschnitt werden die ökologischen Wirkungen der Eigenheimzulage, getrennt nach den einzelnen Komponenten Grundförderung, Kinderzulage und Ökozulage, geprüft.

4.2.1.2.2.1 Ökologische Wirkungen der Grundförderung und der Kinderzulage

Die Inanspruchnahme der Grundförderung verteilt sich zu etwa gleichen Fallzahlen auf Neubau und Bestandserwerb. Die Erstfälle, in denen Erweiterung und Ausbau gefördert werden, haben bis 1999 auf über 40 000 zugenommen, betragen aber nur ca. 12 % der Erstförderfälle von jeweils Neubau oder Bestandserwerb (322 000 bzw. 325 000 Fälle im Jahr 1999).

Gemessen am gesamten Volumen der Grundförderung der Jahre 1995 bis 1999 fließen ca. 62 % in die Förderung von Neubau, ca. 35 % in den Bestandserwerb, nur 0,12 % in den Erwerb von Genossenschaftsanteilen und 3,1 % in Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen.

Die Eigenheimzulage setzt damit in ihrer derzeitigen Ausgestaltung eine deutliche Akzentuierung zugunsten der Neubauförderung. Laut Bundesministerium für Bau, Verkehr und Wohnungswesen wird die niedrigere Förderung im Bestandserwerb damit begründet, dass von ihr potentiell preistreibende Wirkungen ausgehen und somit bei einer Anhebung der Grundförderung im Bestand der Fördereffekt wieder konterkariert würde. Da aber die Anschaffungskosten im

Bestand ca. 30 % unter den Kosten des Erwerbs von Neubau liegen und diese Preisdifferenz häufig den Schwellenhaushalten erst den Erwerb von Wohneigentum ermöglicht, ist eine Subventionierung des Bestandserwerbs trotzdem gerechtfertigt (Schilli, 1998). Fragwürdig erscheint eine Bevorzugung schließlich auch aufgrund den sich abzeichnenden demographischen Veränderungen (vgl. Kapitel 2.2.2.1).

Es wird die Hypothese aufgestellt, dass die höhere Förderung für den Neubau (2556 EUR Grundzulage vs. 1278 EUR bei Bestandserwerb) unter ökologischen Gesichtspunkten als problematisch zu beurteilen ist, da dadurch vor allem die Zersiedelung der Landschaft mit entsprechenden negativen Folgen beschleunigt wird. Denn die niedrigeren Bodenpreise auf dem Land verstärken den Fördereffekt noch und begünstigen somit die Ausdehnung und/oder Errichtung von Neubaugebieten mit erhöhtem Flächenverbrauch auf dem Land. So umfasst beispielsweise die Wohnfläche der Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern im Durchschnitt 121 bzw. 91 m², während sie in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten in Deutschland durchschnittlich nur 68 m² beträgt. Auch beanspruchen Ein- und Zweifamilienhäuser pro m² Wohnfläche in der Regel größere Grundstücksflächen als Mehrfamilienhäuser (siehe Daten in Abschnitt 2.2.1). Allerdings ist einschränkend hinzuzufügen, dass nicht jeder Neubau per se als ökologisch negativ einzustufen ist. Eine differenzierte Betrachtung der Neubauförderung nach Lage, Gebäudetyp und auch nach Region wäre daher idealerweise geboten. In der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich die Analyse jedoch auf Regionstypen.

Die Hypothese, dass die Eigenheimzulage die Flächeninanspruchnahme vor allem auf dem Land beschleunigt, soll im folgenden eingehender untersucht werden¹⁵.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a) hat in diesem Zusammenhang eine Analyse der Fertigstellungen im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser auf der Grundlage der Regionstypisierung der laufenden Raumbeobachtung angefertigt (vgl. Übersicht 4.2-2 zur Definition der Regionstypen).

¹⁵ Die ökologischen Wirkungen könnten auch im Hinblick auf die unterschiedliche Förderung von Neubau und Bestandserwerb untersucht werden. Dies würde eine stärkere Mikrofundierung erfordern, bei der z.B. auch die jeweiligen verkehrserzeugenden Wirkungen, die unterschiedlichen Beheizungsformen u.ä. vergleichend zu berücksichtigen wären. Diese Fragen sind zweifellos wichtig; der Flächenindikator lässt sich jedoch für eine Gesamtbewertung der ökologischen Wirkungen der Eigenheimzulage leichter operationalisieren.

Allerdings ist bei der nachfolgenden Analyse zu berücksichtigen, dass bei den Baufertigstellungen auch Mieteigenheime enthalten sind. Im Bundesdurchschnitt waren 1998 14 % der Wohneinheiten in Einfamilienhäusern und 48 % der Zweifamilienhäuser vermietet. Für diese Gebäude wird keine Eigenheimzulage gewährt. Ebenso wenig haben aufgrund der Einkommensgrenzen nicht alle Eigentümer von Neubauten die Eigenheimzulage erhalten. Des Weiteren muss bedacht werden, dass die Eigenheimzulage nicht allein ausschlaggebend für die Stadt-Umland-Wanderung ist. Hier wird noch eine Reihe anderer Einflüsse wirksam, z.B. der Wunsch von Familien, ihren Kindern saubere Luft, eine naturnahe Umgebung und reichlich Auslaufmöglichkeiten zu bieten. Die Anreize für einen Umzug ins städtische Umland werden allerdings durch die höhere Relevanz der Eigenheimzulage bei niedrigeren Erwerbspreisen verstärkt.

Übers. 4.2-2

Definitionen der siedlungsstrukturellen Regionstypen des BBR aus der laufenden Raubeobachtung

Agglomerationsräume

Regionstyp 1: Hochverdichtete Agglomerationsräume

Oberzentrum > 300.000 Einwohner oder Dichte um > 300 Einwohner/km², polyzentrische Struktur, Prototyp: Rhein-Ruhr

Regionstyp 2: Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren

Oberzentrum > 100.000 Einwohner und Umland-Dichte > 300 Einwohner/km². Monozentrische Struktur, Prototyp: Stadtstaaten

Verstädterte Räume (Umland der Ballungsräume)

Dichte > 150 Einwohner/km² oder Oberzentrum > 100.000 Einwohner bei einer Mindestdichte von 100 Einwohnern/km²

Regionstyp 3: Verstädterte Räume höherer Dichte kommen in ihrem Verdichtungsgrad den Agglomerationsräumen nahe > 200 Einwohner/km²

Regionstyp 4: Verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren weisen auf deutliche Verstädterungstendenzen hin

Dichte 100-200 Einwohner/km² und Oberzentren > 100.000 Einwohner

Regionstyp 5: Verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren, die z. T. dem Charakter ländlich geprägter Regionen nahekommen, sich aber doch nach ihrer Dichte von diesen abgrenzen

Dichte 150-200 Einwohner/km² und ohne Oberzentrum > 100.000 Einwohner

Ländliche Räume

Gering verdichtete Regionen nach einer noch relativ hohen Dichte und nach einer selbst für ländliche Räume geringen Dichte unterteilt

Dichte < 150 Einwohner/km² und ohne Oberzentrum > 100.000 Einwohner; mit Oberzentrum > 100.000 Einwohner und Dichte < 100 Einwohner/km²

Regionstyp 6: Ländliche Räume höherer Dichte

Dichte > 100 Einwohner/km²

Regionstyp 7: Ländliche Räume geringerer Dichte

Dichte < 100 Einwohner/km²

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a)

Tab. 4.2-3 Entwicklung der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern im gesamten Bundesgebiet nach Regionstypen

Jahr	1 Hochverdichtete Agglomerationsräume	2 Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren	3 Verstädterte Räume höherer Dichte	4 Verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren	5 Verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren	6 Ländliche Räume höherer Dichte	7 Ländliche Räume geringerer Dichte	Insgesamt
Basisjahr 1993	100	100	100	100	100	100	100	100
1994	93,85	145,74	124,93	137,89	116,96	126,10	179,93	125,07
1995	108,45	139,62	125,07	139,26	121,05	139,91	170,56	129,45
1996	87,06	156,48	104,62	120,81	101,64	113,39	166,00	115,10
1997	94,91	170,99	114,12	143,74	121,62	127,15	175,09	128,66
1998	101,97	190,57	119,01	140,96	120,65	127,11	190,60	134,49

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a).

Tab. 4.2-4 Entwicklung der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern in den alten Bundesländern nach Regionstypen

Jahr	1 Hochverdichtete Agglomerationsräume	2 Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren	3 Verstädterte Räume höherer Dichte	4 Verstädterte Räume mittlerer Dichte mit großen Oberzentren	5 Verstädterte Räume mittlerer Dichte ohne große Oberzentren	6 Ländliche Räume höherer Dichte	7 Ländliche Räume geringerer Dichte	Insgesamt
Basisjahr 1989	100	100	100	100	100	100	100	100
1990	87,20	99,78	91,86	87,02	87,92	96,65	79,38	90,66
1991	87,58	103,28	96,08	96,72	101,94	102,04	91,37	95,55
1992	84,83	107,05	99,88	101,97	106,46	107,90	103,56	98,09
1993	91,52	109,55	109,41	116,78	128,38	122,37	116,88	108,16
1994	99,26	127,92	131,25	150,08	149,11	163,00	173,76	129,97
1995	85,89	115,94	128,08	132,72	138,02	143,87	151,94	117,38
1996	79,68	102,19	103,60	109,58	110,51	128,82	139,76	101,40
1997	86,87	103,48	112,72	129,45	133,44	140,41	142,37	111,54
1998	93,33	124,35	119,15	132,27	139,27	143,42	164,33	119,55

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a).

Tab. 4.2-5 **Entwicklung der Bautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern je 1.000 Einwohner**

	Regionstyp	Fertigstellung Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern je 1000 EW					
		1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alte Länder	1 Hochverd. Agglomerationsräume	1,64	1,77	1,53	1,42	1,54	1,66
	2 Aggl.-räume mit herausragenden Zentren	2,07	2,41	2,17	1,91	1,93	2,32
	3 Verstädterte Räume höherer Dichte	2,70	3,22	3,13	2,52	2,73	2,88
	4 Verst. Räume mittl. Dichte mit großen OZ	3,25	4,15	3,63	2,98	3,51	3,58
	5 Verst. Räume mittl. Dichte ohne große OZ	3,18	3,67	3,37	2,69	3,24	3,37
	6 Ländliche Räume höherer Dichte	3,41	4,51	3,95	3,51	3,81	3,88
	7 Ländliche Räume geringerer Dichte	3,36	4,97	4,31	3,94	3,99	4,59
	Insgesamt	2,80	3,53	3,16	2,13	2,34	2,51
Neue Länder	2 Aggl.-räume mit herausragenden Zentren	0,53	1,34	1,82	2,49	2,92	3,04
	3 Verstädterte Räume höherer Dichte	0,61	1,67	2,18	2,44	2,73	2,61
	4 Verst. Räume mittl. Dichte mit großen OZ	0,99	2,12	3,04	3,07	3,73	3,37
	5 Verst. Räume mittl. Dichte ohne große OZ	0,30	1,29	2,14	3,26	3,74	2,71
	6 Ländliche Räume höherer Dichte	0,96	2,16	2,26	2,09	2,77	2,48
	7 Ländliche Räume geringerer Dichte	1,31	2,80	3,65	3,39	3,70	3,85
	Insgesamt	0,78	1,89	2,51	2,79	3,26	3,01
	Insgesamt	1 Hochverd. Agglomerationsräume	1,64	1,77	1,53	1,42	1,54
2 Aggl.-räume mit herausragenden Zentren		1,39	1,94	2,01	2,16	2,36	2,63
3 Verstädterte Räume höherer Dichte		2,42	3,02	3,00	2,51	2,73	2,85
4 Verst. Räume mittl. Dichte mit großen OZ		2,52	3,49	3,44	3,01	3,58	3,51
5 Verst. Räume mittl. Dichte ohne große OZ		2,76	3,33	3,20	2,77	3,31	3,28
6 Ländliche Räume höherer Dichte		2,86	3,99	3,58	3,21	3,59	3,59
7 Ländliche Räume geringerer Dichte		2,19	3,73	3,94	3,63	3,83	4,18
Insgesamt		2,25	3,04	2,96	2,30	2,57	2,69

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a)

Die längerfristige Betrachtung der alten Bundesländer zwischen 1989 bis 1998 zeigt, dass die ländlichen Räume die höchsten Zuwächse beim Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern aufweisen. Die ländlichen Räume geringerer Dichte außerhalb des Umlands der Ballungsgebiete verzeichnen dabei mit 64,3 % das stärkste Wachstum (vgl. Tabelle 4.2-4). Seit Einführung der Eigenheimzulage im Jahr 1996 sind dagegen in den alten Bundesländern die Fertigstellungen an Ein- und Zweifamilienhäusern im Umland der Ballungsgebiete, den verstäderten Räumen mittlerer Dichte, am stärksten angestiegen (26,0 % im Regionstyp 5, 20,7 % im Regionstyp 4). Auch in den Ballungsgebieten (Regionstyp 2: Agglomerationsräume mit herausragenden Zentren) werden wieder vermehrt Eigenheime nachgefragt (21,7 % im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 17,9 %).

Trotz dieser angewachsenen Bautätigkeit in Agglomerationsräumen und verstäderten Räumen ist festzustellen, dass die Bauintensität im Bereich Ein- und Zweifamilienhäuser (Bautätigkeit pro 1000 Einwohner) in den ländlichen Gebieten wesentlich höher als in den Agglomerationsräumen ist (siehe Tabelle 4.2-5). Insgesamt lässt sich also trotz der verstärkten Nachfrage nach Eigenheimen in Ballungsgebieten feststellen, dass die Träger der Entwicklung im Bereich Ein- und Zweifamilienhausbau weiterhin das Umland der Ballungsräume und vor allem die ländlichen Räume sind. Es deutet einiges darauf hin, dass die Eigenheimzulage diese Entwicklung begünstigt hat

Bei der abschließenden Interpretation der Wirkung der Eigenheimzulage auf die regionale Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern und die dadurch entstehende verstärkte Flächeninanspruchnahme sollten jedoch weitere Strukturfaktoren, wie die demographische und sozioökonomische Struktur der Haushalte, die Siedlungsstruktur, die Relation von Neubau und Bestandserwerb sowie die Immobilienpreise in den Regionen berücksichtigt werden.

4.2.1.2.2.2 Beurteilung der ökologischen Zusatzförderung

Obwohl die Inanspruchnahme der Ökozulage seit ihrer Einführung im Jahr 1995 von Jahr zu Jahr gestiegen ist, haben 1998 nur 14,4 % der Bezieher der Eigenheimzulage die Ökozulage für das Erreichen des Niedrigenergiehaus-Standards und 5,6 % für den Einsatz von Energiespartechniken bezogen. Im Bestand

haben sogar weniger als 1 % der Bezieher der Eigenheimzulage die Ökozulage für den Einbau energiesparender Techniken erhalten. Die geringe Inanspruchnahme dürfte nach Meinung von Experten weniger durch Unkenntnis dieser Förderung verursacht sein, als vielmehr dadurch, dass die von der Ökozulage subventionierte energiesparende Bauweise auch nach Subventionierung noch um einiges teurer ist als die konventionelle Bauweise. Es ist davon auszugehen, dass sich untere Einkommensgruppen Anlagen wie Wärmepumpen etc. aufgrund ihres engen finanziellen Spielraums bei der Anschaffung von Wohneigentum nicht leisten können. Bei oberen Einkommensgruppen besteht dagegen die Gefahr eines Mitnahmeeffektes, d.h. die ökologische Bauweise hätte unter Umständen auch ganz oder teilweise ohne die Subventionierung stattgefunden (Behring/Körner, 1995).

Die Ökozulage für Niedrigenergiehäuser wird nur gewährt, wenn die Höchstwerte des Jahresheizwärmebedarfs laut Wärmeschutzverordnung um 25 Prozent unterschritten werden (siehe Kap. 4.2.1.1). Die spezifischen Einspareffekte können nach anerkannten Regeln der Technik berechnet werden und sind – im Gegensatz zu anderen Heizungsarten – unabhängig von Witterungseinflüssen oder Nutzerverhalten. Allerdings sollte die derzeitige Ausgestaltung nach ihrem Auslaufen nicht mehr weitergeführt werden, wenn die Energieeinsparverordnung in Kraft tritt. Denn dann wird der Niedrigenergiehausstandard im Neubau gesetzlich vorgeschrieben und stellt keine besondere, förderwürdige Leistung mehr dar. Es sollten daher nur noch Ökozulagen für Neubauten gewährt werden, die noch weniger Energie verbrauchen (Passivhäuser) (vgl. Kap. 4.2.1.3.3).

Problematisch ist die geringe Inanspruchnahme im Bestand, da 95 Prozent der Heizenergie in bis zu 1992 errichteten Altbauten verbraucht werden. Derzeit verstärkt jedoch die Zulage offensichtlich nicht den Anreiz, von sich aus aktiv zu werden. Zusätzlich hemmend wirkt die Ausgestaltung, dass die Ökozulage im Bestand nur in zeitlicher Nähe zum Einzug und nicht mehr später genutzt werden darf. Allerdings sind viele Umbautätigkeiten ohnehin nur vor Bezug einer Wohnung sinnvoll. Bei den Fällen von Gebrauchtwohnungserwerb könnte eher als beim Neubau die Unkenntnis einer möglichen Förderung eine Rolle für die geringe Inanspruchnahme spielen. Neubauerwerber bzw. private Bauherren informieren sich aller Erfahrung nach genauestens über Materialien, Energieeinsparung, finanzielle Möglichkeiten etc. Zumal warten deutsche Bauherren

lieber eine längere Ansparphase ab, als auf den neuesten technischen Stand zu verzichten.¹⁶

Die bis 1999 bei Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen nur äußerst geringe Inanspruchnahme der Ökozulage hängt darüber hinaus mit dem komplizierten Nachweisverfahren der Energieeinsparung zusammen, das auch auf bereits vorhandene Räume angewendet wird. Die niedrige Zahl der im Bestand gewährten Zulagen wird damit erklärt, dass sich die durch die Ökozulage förderfähigen Maßnahmen im Bestand nicht wirtschaftlich durchführen lassen (Bundestagsdrucksache 14/5889).

Noch abzuwarten bleiben die Wirkungen der Energiepreisverteuerung durch die Ökosteuer, die im Wohnungsbestand zu einer kürzeren Amortisationszeit von Energieeinsparinvestitionen führt.

4.2.1.3 Reformvorschläge zur Eigenheimzulage

Im Hinblick auf eine Reform der Eigenheimzulage ist grundsätzlich anzumerken, dass unter umweltpolitischen Aspekten eine Abschaffung dieser Förderart am sinnvollsten wäre. Denn wie in Kapitel 4.2.1.2 diskutiert wurde, verstärkt die Eigenheimzulage den Anreiz zur Flächeninanspruchnahme. Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Wohnungspolitik ohnehin mit Zielen überfrachtet ist. So wird beispielsweise das Ziel der Vermögensbildung durch die Wohneigentumsförderung kritisiert. In diesem Zusammenhang wird die Eigenheimzulage als „... ein willkürlicher Eingriff zugunsten einer nicht als bedürftig einzustufenden Gruppe“ kritisiert, die „... zu Lasten von Steuerzahlern“ finanziert wird, „deren wirtschaftliche Situation ungünstiger als die der Geförderten sein kann“ (Eekhoff, 1998, S. 7). Da eine Streichung der Eigenheimzulage politisch aber nicht durchsetzbar sein dürfte, werden im Folgenden verschiedene Reformvorschläge dargestellt, die unter umweltpolitischen Aspekten zielführender sind als die bestehende Förderung und die Erreichung der wohnungspolitischen Ziele unter Entkopplung der Flächeninanspruchnahme verfolgen.

¹⁶ Vgl. dazu die noch unveröffentlichten Ergebnisse der Studie der Wüstenrot Stiftung, Wohneigentum in Europa, erstellt vom ifo Institut und dem geographischen Institut der TU München.

Es werden die Kopplung der Eigenheimzulage für den Neubaubereich an Flächeninanspruchnahme und Energieeinsparung, zusätzliche Fördermöglichkeiten für den Bestandserwerb in den neuen Bundesländern sowie die Verbesserung der Ausgestaltung der Ökozulage diskutiert.

4.2.1.3.1 Bindung der Eigenheimzulage im Neubau an Flächeninanspruchnahme und Energieeinsparung

In der langfristigen Betrachtung der Baufertigstellungen wurde ermittelt, dass die Eigenheimzulage die Neubauaktivitäten im Umland der Ballungszentren sowie auf dem flachen Land und damit die Zersiedlung der Landschaft begünstigt. Um generell einen Anreiz zur sparsamen Verwendung der Ressource Boden zu setzen, wird hier für die Einfügung einer Ökokomponente in das Eigenheimzulagengesetz plädiert. Damit wird ein Beitrag zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und des Energieverbrauchs erbracht.

Einerseits sollte dabei auf eine generelle Absenkung der Grundzulage für den Neubau geachtet werden, da Neubauaktivitäten im Vergleich zum flächenschonenden Erwerb aus dem Bestand derzeit doppelt so stark gefördert werden. In Regionen mit einem Überangebot an Wohnungen ist zu beobachten, dass durch verstärkte Neubautätigkeit nicht nur die Flächeninanspruchnahme im Umland, sondern auch die Leerstandsproblematik in Innenstadtlagen verschärft wird. Andererseits sollte die Grundzulage für den Neubau über die Einführung einer Ökokomponente z. B. nach Art des verwendeten Baulandes, Grundstücks- und Wohnflächen sowie der Anzahl der Personen pro Haushalt differenziert werden. Beispielsweise könnte dann der Förderhöchstbetrag für Neubau auf Recyclingflächen und auf sonstigen innerstädtischen Brachflächen vergeben werden. Damit könnte die Eigenheimzulage indirekt zur Altlastensanierung und zum Flächenrecycling beitragen. Die Förderung auf neu ausgewiesenem Bauland sollte aus ökologischen Gründen entsprechend grundsätzlich niedriger ausfallen. Zudem sollten die Grundstücks- sowie Wohnflächen zur Berechnung der Grundzulage hinzugezogen werden und Möglichkeiten der Nachverdichtung ausgeschöpft werden. Die Flächenintensität verschiedener Bauweisen bedarf allerdings einer differenzierten Beurteilung. Vergleicht man etwa die Flächeninanspruchnahme verdichtet gebauter Reihenhäuser mit der des Geschosswohnungsbaus, so ist der Unterschied nur marginal. Aufgrund hoher Abstandsflä-

chen nimmt der Geschosswohnungsbau ähnlich große Grundstücke pro vergleichbarer Wohneinheit in Anspruch (Krings-Heckemeier et al., 1997).

4.2.1.3.2 Zusätzliche Fördermöglichkeiten für den Bestandserwerb in den neuen Bundesländern

Eine weitere Möglichkeit zur ökologisch gewünschten Differenzierung der Eigenheimzulage besteht in der Änderung der Fördersätze für den Bestandserwerb. Fachleute fordern vereinzelt eine kostenneutrale Angleichung der Fördersätze zwischen Alt- und Neubau (Loske et al., 2000), andere wünschen eine Umkehr der jetzigen Förderung. Beispielsweise wird aufgrund der Leerstandsproblematik in den neuen Ländern vorgeschlagen, die Eigenheimzulage dort für Neubau nur noch in Höhe von 1 278 EUR zu gewähren und den Erwerb von Altbauten mit 2 556 EUR zu fördern (Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, 2000).

Der Vorschlag, in den neuen Ländern den Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand verstärkt zu fördern, zielt darauf ab, zusätzliche Bevölkerungsschichten zu erreichen, die bisher nicht in der Lage waren, preiswerte Objekte zu erwerben. Jedoch dürfte die Bevorzugung des Bestandserwerbs, die auf die neuen Länder begrenzt vorgeschlagen wurde, nicht den Wohnungsnachfragepräferenzen der Bevölkerung entsprechen. Selbst bei einer Halbierung der Eigenheimzulage für Neubau geht die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ davon aus, dass die Neubauaktivität weiterhin sehr hoch bleibt. Niedrige Bodenpreise und Baukosten sowie der zunehmende Vermögensaufbau der Haushalte in den neuen Bundesländern tragen dazu bei. Damit ist dieser Reformvorschlag sowohl aus umweltpolitischer als auch aus wohnungspolitischer Sicht wenig zielführend.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Leerstand Ost unterbreitete kürzlich einen weiteren Vorschlag zur Umgestaltung der Eigenheimzulage für den Bestandserwerb in den neuen Ländern und plädiert für eine wohnungsgrößenabhängige Förderung beim Bestandserwerb (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 2001). Diese kann die Grundzulage von 2 556 EUR, wie sie von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ unterbreitet wurde, sogar überschreiten. Berücksichtigungsfähig soll eine Wohnungsgröße von mindestens 70 m² und maximal von

120 m² sein. Letztere Größe entspricht in den neuen Ländern der Durchschnittsfläche von neu gebauten, selbstgenutzten Einfamilienhäusern. Als Höchstwert der Förderung wird bei einer 120 m² großen Wohnung eine Förderung von 3 835 EUR pro Jahr für die Dauer von acht Jahren vorgeschlagen. Bei einer Befristung dieses Vorschlags auf 10 Jahre wird damit gerechnet, dass ca. 70.000 Erwerber neuer Eigenheime von der grünen Wiese in die Innenstädte umgelenkt werden können. Dadurch könnte die ökologisch unerwünschte Flächenbeanspruchung erheblich begrenzt werden.

Jedoch ist anzumerken, dass die regionale Begrenzung einer höheren Förderung für den Bestandserwerb auf die neuen Bundesländer politisch nicht sinnvoll ist. Auch in den alten Bundesländern sind Leerstandsgebiete entstanden. Eine bundesweite Einführung einer erhöhten Bestandsförderung nach dem Modell der Bund-Länder-Arbeitsgruppe käme aber sehr teuer. Eine Eindämmung der Neubauaktivitäten sollte vielmehr über die ökologische Ausrichtung der Eigenheimzulage erfolgen. Gravierende Leerstände können über die Subventionierung von Abriss gemildert werden. Die Abrissmaßnahmen sollten aber in eine städtebauliche Konzeption oder Strategie der Stadtteilentwicklung zur Aufwertung der betroffenen Stadtteile eingebunden sein (Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, 2000). Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass konkrete Lösungsschritte von den Akteuren vor Ort zu gestalten sind (Franz, 2001). Dies gilt nicht nur für die neuen Bundesländer, sondern vielmehr bundesweit.

4.2.1.3.3 Verbesserung der Ausgestaltung der Ökozulage

Da mit dem für das Jahr 2002 geplanten Inkrafttreten der Energieeinsparverordnung Niedrigenergiehäuser zum Standard erhoben werden, sollte die Zulage in diesem Fall nach dem Auslaufen der jetzigen Regelung für Niedrigenergiehäuser nur noch für Passivhäuser vergeben werden.

Darüber hinaus sollten im Bestand die Nachweisverfahren für Energieeinsparmaßnahmen vereinfacht werden und vor allem eine zeitlich flexiblere Handhabe der Ökozulage im Bestand eingeführt werden, die nicht mehr ausschließlich an den Einzug gebunden ist. So könnte die Ökozulage sowohl beim Eigentumserwerb aus dem Bestand als auch bei Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen eine sinnvolle Ergänzung des schon bestehenden Maßnahmenbündels zur

Energieeinsparung im Bestand darstellen. Andere Programme, wie z.B. das seit 2001 laufende KfW-CO₂-Minderungsprogramm und zahlreiche Förderungen der Länder und Kommunen, gehören zu diesem Maßnahmenbündel.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass der Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich von Energiesparmaßnahmen in ausreichendem Maße berücksichtigt wird.

4.2.1.4 Zusammenfassung

Es wurde nachgewiesen, dass die Eigenheimzulage Neubauaktivitäten auf dem flachen Land und somit die Zersiedlung der Landschaft begünstigt. Daher wird auf eine generelle Absenkung der Grundzulage für den Neubau gedrängt. Darüber hinaus sollte anhand von einigen weiteren Kriterien wie Art des verwendeten Baulandes, Grundstücks- und Wohnflächen sowie der Anzahl der Personen pro Haushalt eine Ökokomponente in die Grundzulage für Neubau eingebaut werden.

Obwohl angesichts der gravierenden Leerstandsproblematik in den neuen Bundesländern eine stärkere Begünstigung von Bestandserwerb nötig erscheint, wird diese Empfehlung hier nicht ausgesprochen. Eine Begrenzung auf die neuen Bundesländer wäre politisch nicht durchsetzbar, da auch in den alten Bundesländern vermehrt Leerstände zu verzeichnen sind. Eine Ausdehnung des Vorschlags auf Gesamtdeutschland käme aber sehr teuer. Daher werden bei besonders schwerwiegenden Leerständen Subventionen für einen kontrollierten Abriss empfohlen.

Die Ökozulage sollte in Zukunft nur noch für Passivhäuser vergeben werden. Denn mit der neuen Energiesparverordnung werden Niedrigenergiehäuser ohnehin zum Standard im Neubau erhoben. Die Inanspruchnahme der Ökozulage im Bestand könnte durch eine Vereinfachung der Nachweisverfahren im Bestand sowie durch eine zeitlich flexiblere Handhabung aktiviert werden.

4.2.2 Sozialer Wohnungsbau

4.2.2.1 Darstellung und Zielsetzung

Als Objektförderung setzt der soziale Wohnungsbau an der Angebotsseite des Wohnungsmarktes am Objekt Wohnung an (und nicht am Subjekt Haushalt). Im wesentlichen soll sowohl einkommensschwachen Haushalten als auch bestimmten sozialen Gruppen, denen der Zugang zum Wohnungsmarkt versperrt ist, eine angemessene Wohnraumversorgung ermöglicht werden. Den Investoren werden dabei von Bund und Ländern Subventionen für den Bau von Mietwohnungen gewährt, die sie innerhalb einer Bindungsfrist als Mietverbilligungen an die Nutzer weitergeben müssen (Mietpreisbindung). Da die öffentliche Hand über die Subventionierung Belegungsrechte an den Sozialwohnungen erwirbt, kann sie diese grundsätzlich an sog. Problemhaushalte vergeben (Belegungsbindung). Normalerweise werden Belegungs- und Mietpreisbindung miteinander kombiniert. Belegungsbindungen können aber auch isoliert genutzt werden.

Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus wird auch die Bildung von Wohneigentum gefördert. So verteilten sich die 1998 insgesamt 82 759 geförderten Wohnungen in 47 % der Fälle auf Eigentumsmaßnahmen und in 53 % der Fälle auf Mietwohnungen. Derzeit vollzieht sich die Förderung des sozialen Wohnungsbaus innerhalb von drei Förderwegen (vgl. Nolte/Voß, 1997), die sowohl für Eigentums- als auch für Mietwohnungen in Frage kommen:

Fördermittel im ersten und zweiten Förderweg werden nach dem Prinzip der Kostenmiete vergeben. Die Berechnung der Kostenmiete erfolgt im wesentlichen auf der Grundlage der bewilligten Kosten für das Bauobjekt in der Art und Weise, dass der Investor die genehmigten Kosten unter Einberechnung der Subventionen weitgehend decken kann.

Seit 1989 schließlich existiert der dritte Förderweg (vereinbarte Förderung), der inzwischen die bedeutendste Position unter allen Förderwegen einnimmt und nicht dem Kostenmietensystem unterworfen ist. Die Art der Förderung, die Miethöhe und die Bindungsfrist werden zwischen dem Subventionsgeber und dem Investor vereinbart. Diese Flexibilisierung soll zusätzliches privates Kapital in den Wohnungsbau lenken.

Bei Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum ist auch eine Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Wohnungsbestand möglich. Diese Förderung erfolgt gemäß § 17 a II. WoBauG, jedoch nur soweit für die modernisierten Wohnräume Belegungsrechte eingeräumt werden. Die Modernisierungsförderung spielt insbesondere in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle, allerdings weniger unter dem Aspekt von Belegungsbindungen als unter dem Ziel der Bestandsverbesserung.

Von 1989 bis 1994 wurde fast ein Viertel aller neugebauten Wohnungen in Westdeutschland im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert. In den neuen Ländern lag die Relation der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau zur Wohnungsbautätigkeit 1993 und 1994 sogar bei annähernd 50 %. Seit 1995 hat die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus kontinuierlich abgenommen (Völker, 1999). Die Länder sind bemüht, die Zahl der Bewilligungen nicht in gleichem Maße sinken zu lassen wie die verfügbaren Finanzmittel, d.h. die durchschnittliche Förderintensität (Mittelleinsatz pro bewilligter Wohnung) soll verringert werden. Grundsätzlich kann dies durch eine vermehrte Anwendung der vereinbarten Förderung erreicht werden, die zu einer Verbesserung der Fördereffizienz beiträgt. Nach einer zunächst nur sehr zögerlichen Akzeptanz des dritten Förderweges durch die Bundesländer, wurden 1998 schon mehr als 60 % aller Förderfälle auf diesem Wege subventioniert (vgl. auch Tabelle 4.2.2-1). Zwei Drittel aller Eigentumsfördermaßnahmen im sozialen Wohnungsbau werden inzwischen über den dritten Förderweg abgewickelt. Seit 1998 verlagert sich zudem der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen weg von Mietwohnungen hin zur Eigentumsförderung, so dass die zunehmende Inanspruchnahme des dritten Förderweges teilweise auch die gestiegenen Eigentumsanteile widerspiegelt. In den alten Ländern sind der erste und der dritte Förderweg mit jeweils ca. 25 000 geförderten Wohnungen gleich stark ausgebaut, in den neuen Ländern machen die Förderfälle in der vereinbarten Förderung ca. 90 % aus.

Eine Verlagerung der Förderung auf Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen findet noch immer in den neuen Bundesländern statt. Die Zahl der Modernisierungen beträgt nach wie vor etwa das Dreifache der geförderten Neubaumaßnahmen. Auch die Fördervolumina für Modernisierungsmaßnahmen übersteigen die Mittel für Neubau deutlich. Etwa die Hälfte dieser Modernisierungsmaßnahmen erfolgt ohne Ausweisung von Belegungsrechten. Außer in Nordrhein-Westfalen konzentriert sich die Förderung in den alten Bundesländern auf Neubauten.

Tab. 4.2-6

**Sozialer Wohnungsbau nach Förderwegen
(Anzahl der bewilligten Wohnungen)**

Jahr	Insgesamt	1. Förderweg	2. Förderweg	3. Förderweg
Früheres Bundesgebiet				
1993	111 366	37 084	27 904	46 378
1994	106 412	33 149	26 248	47 015
1995	91 830	33 830	17 233	40 767
1996	79 253	33 211	15 654	30 388
1997	70 937	30 791	8 819	31 327
1998	52 887	25 495	2 714	24 678
Neue Länder und Berlin-Ost				
1993	38 977	6 162	2 346	30 469
1994	55 609	9 435	11 477	34 697
1995	51 533	10 048	9 498	32 787
1996	41 715	5 314	2 069	34 332
1997	36 553	5 001	1 358	30 194
1998	29 872	2 918	1 301	25 653
Deutschland insgesamt				
1993	150 343	43 246	30 250	76 847
1994	162 021	42 584	37 725	81 712
1995	143 363	43 878	26 731	73 554
1996	120 968	38 525	17 723	64 720
1997	107 490	35 792	10 177	61 521
1998	82 759	28 413	4 015	50 331

Quelle: Völker (1999).

4.2.2.2 Beurteilung des sozialen Wohnungsbaus

4.2.2.2.1 Wohnungspolitische Wirkung des sozialen Wohnungsbaus

Als schwerwiegender Mangel des sozialen Wohnungsbaus wird häufig seine kostentreibende Wirkung angeprangert (vgl. u.a. Eeckhoff, J., 1999). Investoren orientieren sich im ersten und zweiten Förderweg an der Kostenmiete, die die behördlich anerkannten Baukosten widerspiegelt, ohne auf wirkliche Marktknappheiten einzugehen. Die weitgehende Erstattung der (anerkannten) Kosten bietet dem Investor keinen Anreiz, die Kosten niedrig zu halten. Mit der verstärkten Inanspruchnahme des dritten Förderweges, der nicht an die Kosten-

miete gebunden ist, wird ein sparsamer Umgang mit Produktionsfaktoren eher erreicht.

Sozialer Wohnungsbau gilt in Engpasssituationen immer noch als adäquates Mittel zur Abfederung der Zugangsproblematik benachteiligter Einkommensgruppen zum Wohnungsmarkt über Belegungsrechte. Wohngeld bietet hingegen nur indirekte Anreize für Wohnungsbauinvestitionen (vgl. Abschnitt 4.2.3.2.1). Dass Reformmaßnahmen zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit im sozialen Wohnungsbau dringend nötig sind, steht jedoch außer Frage und spiegelt sich bereits im Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts wider (vgl. 4.2.2.3).

4.2.2.2 Beurteilung des sozialen Wohnungsbaus aus umweltpolitischer Sicht

Aus umweltpolitischer Sicht ist der soziale Wohnungsbau vor allem hinsichtlich der Relation von Neubau zu Modernisierung des Bestands (inkl. Energieeinsparmaßnahmen), im Hinblick auf die unmittelbare Verlängerung und den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand sowie der Förderung des flächensparenden Bauens zu prüfen.

Während sich der soziale Wohnungsbau nur in den neuen Bundesländern und in Ostberlin auf Modernisierungsmaßnahmen konzentriert, setzen alle alten Bundesländer bis auf Nordrhein-Westfalen nach wie vor auf Neubautätigkeiten. Gemäß § 17 a II. WoBauG können in den alten Bundesländern Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen gefördert werden, soweit für den modernisierten Wohnraum Belegungsrechte eingeräumt werden. Dies trägt dazu bei, dass weniger Neubauf Flächen für den sozialen Wohnungsbau benötigt werden. Zudem sind Modernisierungsaktivitäten auch unter dem Aspekt der Energieeinsparung begrüßenswert. Beispielsweise wurden in Nordrhein-Westfalen Modernisierungsaktivitäten mit einem Energieeinsparungsprogramm verknüpft.

Zumindest außerhalb der Ballungsgebiete dient der soziale Wohnungsbau nicht mehr der allgemeinen Bedarfsdeckung, sondern es bedarf der differenzierten Unterstützung von bedürftigen Haushalten. Bei entspannten Wohnungsmärkten ist dabei der Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand ein geeignetes Instrument.

Das Auslaufen von Sozialbindungen in großem Maßstab, das gegenwärtig vor allem die Sozialwohnungsbestände aus den 50er und 60er Jahren betrifft, könnte auch über einen unmittelbaren Erwerb von Belegungsrechten ohne den Umweg von Modernisierung abgeschwächt werden.¹⁷ Auch auf diese Weise verringert sich der Neubaubedarf an Sozialwohnungen. Im „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts“ ist dies jedoch nicht vorhergesehen, vermutlich deshalb, „... weil sonst keine Bundesmittel eingesetzt werden dürfen“ (Eekhoff, 2001). Unter Umweltaspekten ist eine Verknüpfung von Modernisierung und Verlängerung/Erwerb von Belegungsrechten der unmittelbaren Zahlung für Belegungsrechte vorzuziehen, da damit gleichzeitig das Ziel der Energieeinsparung und der Reduktion des Flächenverbrauchs verfolgt werden kann. Aufgrund der knappen Finanzmittel ist es aber nicht vorstellbar, dass dies für alle Wohnungen, die vom Auslaufen der Sozialbindung bedroht sind, der Fall sein wird.

Im II. Wohnungsbaugesetz ist bereits verankert, dass der soziale Wohnungsbau kosten- und flächensparend durchgeführt wird, was unter Umweltaspekten sehr zu begrüßen ist. Laut § 38 II. WoBauG müssen die Länder dafür Vorkehrungen treffen, dass mit öffentlichen Mitteln nur kosten- und flächensparender Wohnungsbau gefördert wird. Dies wird vielerorts bereits in die Tat umgesetzt. Beispielsweise fördert die Investitionsbank Schleswig-Holstein in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Kiel den Bau von Niedrigenergiehäusern in 2-geschossiger Holzrahmenbauweise.

4.2.2.3 Reform des sozialen Wohnungsbaus unter Umweltaspekten

Unter Umweltaspekten ist der soziale Wohnungsbau vor allem im Hinblick auf eine Eindämmung der Neubautätigkeit und Erhöhung der Modernisierungsaktivität zu reformieren. Dies ist häufig auch mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand verbunden. Darüber hinaus gilt es auch, das kosten- und flächensparende Bauen zu stärken.

¹⁷ Dies ist derzeit jedoch gesetzlich nicht verankert.

4.2.2.3.1 Verhinderung des Abschmelzens von Sozialbindungen und Ausweisung von Belegungsrechten im Bestand

Der Prozess des Abschmelzens von Sozialbindungen sollte nicht durch zusätzliche Neubauförderung ausgeglichen werden, sondern durch den Erwerb von Belegungsrechten im frei finanzierten Wohnungsbestand. Auf diese Weise kann ein entscheidender Beitrag zum sparsamen Umgang mit Flächen geleistet werden.

Auf entspannten Wohnungsmärkten können z.B. über Kooperationen der Kommunen mit Wohnungsunternehmen oder privaten Vermietern Belegungsrechte auch im frei finanzierten Bestand gekauft werden. Gegen Zahlung einer Belegungsprämie wird den Kommunen bei Bezug der Wohnung je nach Vertragsausgestaltung ein Vorschlags- oder Besetzungsrecht hinsichtlich der Mieter eingeräumt. Eine zusätzliche Mietpreisbindung für den Vermieter ist dabei nicht erforderlich bzw. wünschenswert, da über dieses Instrument nur die Zugangsproblematik gelöst werden soll. Begünstigte Mieter sollten die Markt- bzw. Vergleichsmiete bezahlen und gegebenenfalls durch Wohngeld unterstützt werden (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995).

Nolte/Voß (1997) betonen den erhöhten Grad an Flexibilität, über den Kommunen durch den Erwerb von Belegungsrechten verfügen. Es können nicht nur die spezifischen Gegebenheiten des lokalen und regionalen Wohnungsmarktes berücksichtigt werden, sondern es können auch Zeit und Kosten eingespart werden.

Allerdings besteht ein Haupteinwand der Kommunen gegen den Erwerb von Belegungsrechten in deren Kosten. Während die Kosten für den sozialen Wohnungsbau weitgehend von Bund und Ländern getragen werden, müssen die Kommunen die Kosten für den Erwerb von Belegungsrechten selbst tragen.

Nicht nur aus diesem Grunde wird die Bedeutung des Erwerbs von Belegungsbindungen im Bestand zum Teil als gering erachtet. Beispielsweise konnte in Nordrhein-Westfalen trotz einer positiven Bewertung seitens der Kommunen und trotz einer Verbesserung der Förderkonditionen die Akzeptanz bei Haus- und Grundbesitzern sowie bei Wohnungsunternehmen nicht erhöht werden. Bei diesen Gruppen besteht nach wie vor die Furcht, über Belegungsbindungen

eine Verschlechterung der Sozialstruktur in ihren Wohnungsbeständen einzuleiten und so eine Fluktuation von „guten Mietern“ anzuregen. Bislang konnten nur Belegungsbindungen an Standorten ohne Versorgungsprobleme im sozialen Wohnungsbau und in älteren, stark defizitären Wohnungsbeständen, die ohne Modernisierung nicht mehr vermietungsfähig gewesen wären, eingerichtet werden.

Als Ausweg aus dem Dilemma, auf angespannten Wohnungsmärkten nur wenig Belegungsbindungen im Bestand schaffen zu können, wird darauf hingewiesen, die investive Objektförderung auch mit Maßnahmen zur sozialen Integration und Betreuung der sich im Zeitablauf evtl. verändernden Zielgruppe zu flankieren. Darüber hinaus sollten Garantien für die Übernahme der das Normalmaß übersteigenden Instandhaltungskosten gefördert werden (Krupinski, 2000). Auch andere Untersuchungen weisen auf die hohen Versorgungspotentiale hin, die durch den Erwerb von Belegungsrechten für bedürftige Haushaltsgruppen mobilisiert werden können (Schader-Stiftung, Darmstadt, 1997).

Weitere Möglichkeiten, um den Bestand an Sozialwohnungen stärker zu mobilisieren, die bereits heute von den Ländern und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang genutzt werden, liegen auch in der Unterstützung des Wohnungstausches und des Umzugsmanagements sowie der Förderung des Erwerbs bestehenden Wohnraums zur Eigentumsbildung. Auch die Einführung der Fehlbelegungsabgabe führt – wenn auch in begrenztem Maße – zur verstärkten Nutzung des Sozialwohnungsbestandes durch die sozialen Gruppen, die tatsächlich dazu berechtigt sind. Der Bedarf für eine Unterbringung einkommensschwacher Gruppen in Neubausozialwohnungen wird somit reduziert.

Trotz der auch im Entwurf eines Gesetzes zur Reform des sozialen Wohnungsbaus angestrebten Neugewichtung der Fördermaßnahmen im Bestand und im Neubau wird geschätzt, dass der Finanzbedarf für die soziale Wohnraumversorgung weiterhin hoch bleiben wird. Zwar wird der Wohnungsneubau zurückgehen, aber aufgrund der auslaufenden Sozialbindungen werden erhebliche Fördermittel für den Erwerb von Belegungsbindungen benötigt (siehe Punkt 4.2.2.3.2 für eine Quantifizierung).

4.2.2.3.2 Förderung von Kombi-Modellen und Vorrang von energetischer Modernisierung und Instandhaltung vor Neubau

Der Kritik, dass der Erwerb von Belegungsrechten auf angespannten Wohnungsmärkten nicht funktioniert, kann durch sog. Kombi-Modelle begegnet werden. Im Rahmen dieser Kombinationsförderung erhält der Investor eine Förderung für bindungsfreie Neubauten, wenn er dafür Belegungsrechte in seinem nicht gebundenen Bestand einräumt (Behring/Kirchner/Ulbrich, 1998). Dadurch wird der Neubau zurückgedrängt, aber nicht völlig ausgeschlossen und es können im Vergleich zu einer reinen Schaffung von Sozialwohnungen durch Neubau Flächen eingespart werden. Die Kombi-Modelle wurden vor allem in Nordrhein-Westfalen erfolgreich durchgeführt. Darüber hinaus sollte der soziale Wohnungsbau in Zukunft durch energetische Modernisierungs- und Instandhaltungsaktivitäten mehr Nachdruck auf die Förderung des Mietwohnungsbestandes legen. Die Förderrichtlinien der Länder, sowie die zusätzlichen Fördermöglichkeiten durch die Kommunen bieten ausreichende Möglichkeiten, die Förderhöhe nach Art und Umfang der Modernisierung/Instandhaltung zu differenzieren. So wie schon derzeit die Neubauinvestitionen, teilweise sogar durch bautechnische Institute, auf ihre Kosteneinsparung untersucht werden, könnte eine Überprüfung von Modernisierungsplänen auf ihre energetische Wirksamkeit zwingend vorgeschrieben werden.

Die bislang erbrachten Bau- und Förderleistungen haben die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte erheblich verbessert, so dass der Bedarf an neugebauten Sozialwohnungen im Bundesdurchschnitt rückläufig ist und in einigen Regionen überhaupt nicht mehr besteht. In den neuen Bundesländern halten die Kommunen über ihre kommunalen Wohnungsgesellschaften noch erhebliche Wohnungsbestände, so dass auch hier kurz- und mittelfristig kein zusätzlicher Neubau nötig sein dürfte (Stern, 2001).

2000 betrug das Ausgabevolumen im sozialen Mietwohnungsneubau 2,3 Mrd. EUR. Aufgrund der oben geschilderten Effizienzmängel sollte die Neubauförderung für den sozialen Mietwohnungsneubau im 1. und 2. Förderweg gekürzt werden. Die oben beschriebenen Mängel des ersten und zweiten Förderwegs gelten in abgeschwächten Maße auch für den dritten Förderweg, so dass die Objektförderung in dieser Förderart auch nur noch in weitaus begrenzterem Maße als bisher stattfinden sollte. Diese Mittel sollten für Kombi-Modelle bzw. für den

Erwerb von Belegungsrechten sowie die energetische Modernisierung der Wohnungsbestände bereitgestellt werden. Stern (2001) hält rund 500 Mio. EUR für die alten Bundesländer für ausreichend. In den neuen Bundesländern wird derzeit kein weiterer Bedarf gesehen. Basierend auf dem Ausgabevolumen von 2000 könnte daher ein längerfristiges Einsparpotential von ca. 1,8 Mrd. EUR pro Jahr erzielt werden.

4.2.2.3.3 Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens

Im internationalen Vergleich sind die Bau- und Bodenkosten in Deutschland hoch. Hohe Baukosten aber erschweren eine bessere Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten. Daher sind konsequente Maßnahmen zur Senkung der Baukosten ein wichtiger Schritt, um den sozialen Wohnungsbau zu verbilligen (vgl. auch Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechtes, 2001). Gerade beim kosten- und flächensparenden Bauen kann der soziale Wohnungsbau eine Vorreiterrolle übernehmen, wenn insbesondere der teure Flächen- und Energiebedarf zurückgeschraubt werden. In einer Vielzahl von Projekten ist dies bereits der Fall. Im Neubau nehmen die Bodenkosten einen wesentlichen Anteil an den Gesamtkosten ein. Der soziale Wohnungsbau könnte somit nicht nur eine Signalfunktion für den nicht geförderten Wohnungsbau übernehmen, sondern durch das kostensparende Bauen steigt auch die Fördereffizienz, da bei gegebenem Fördervolumen eine größere Anzahl von Haushalten gefördert werden kann.

Als Instrumente für eine Senkung der Kosten im sozialen Wohnungsbau kommen vornehmlich Kostenobergrenzen und von den Baukosten unabhängige Förderpauschalen in Frage. Als Ergänzung zu den Kostenobergrenzen sind auch Beratungen zur Gebäudeausstattung und zum Energiebedarf, Kostenkontrollen sowie die Vergabe von Fördermitteln im Wettbewerb denkbar. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass langfristig die tatsächlichen Kosten für die Ermittlung der Subventionierung angesetzt werden und die verfügbaren Mittel effizienter eingesetzt werden. Gleichzeitig werden weniger Flächen in Anspruch genommen und die Energiekosten langfristig gesenkt. Die genannten Maßnahmen werden derzeit schon von einigen Bundesländern praktiziert (vgl. Behring/Kirchner/Ulbrich, 1998).

4.2.2.3.4 Verzicht auf Objektförderung bei Eigenheimen

Neben der Eigenheimzulage wird die Bildung von Wohneigentum auch im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus subventioniert. Solange die steuerliche Wohneigentumsförderung noch progressionsabhängig vergeben wurde, war dies sinnvoll, um auch Bezieher niedriger Einkommen angemessen zu fördern. Durch die Gewährung der Eigenheimzulage wird jedoch die Zielgruppe der Schwellenhaushalte bereits erreicht (siehe oben), so dass die Förderung durch den sozialen Wohnungsbau fraglich wird. Zudem besteht – anders als bei der Eigenheimzulage - kein Rechtsanspruch auf die Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus. Dies kann zu erheblichen Ungleichbehandlungen zwischen geförderten und nicht geförderten Haushalten führen.

Bekanntermaßen nehmen Eigentümer auch größere Wohnflächen pro Kopf in Anspruch als Mieter. Durch die Subventionierung des Eigentumserwerbes wird dieser umweltpolitisch wenig erwünschte Effekt verstärkt. Daher ist sowohl aus wohnungsversorgungs- als auch aus umweltpolitischen Gründen für eine Einstellung der Objektförderung bei Wohneigentum zu plädieren. Laut Bund der Steuerzahler würde dies eine Haushaltsentlastung von ca. 2,3 Mrd. EUR pro Jahr bedeuten (Stern, 2001).

4.2.2.4 Zusammenfassung zum sozialen Wohnungsbau

Im sozialen Wohnungsbau dominiert derzeit die Förderung für Neubaumaßnahmen. Da vielerorts aber kein Mengenproblem mehr vorherrscht, sollte in Zukunft verstärkt auf die Nutzung des Wohnungsbestandes gesetzt werden. Einerseits kann dies über den Erwerb von Belegungsrechten, der mit Modernisierungsmaßnahmen verknüpft ist, geschehen. Andererseits sollte auch auf den direkten Erwerb von Belegungsrechten gedrungen werden¹⁸.

Neubau sollte in verringerter Form im Rahmen sog. Kombi-Modelle stattfinden. Des weiteren sollte auf die Objektförderung für den Eigentumserwerb verzichtet werden. Die Eigenheimzulage hat diese Förderung bereits in großen Teilen ersetzt. Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass das schon jetzt gesetzlich

¹⁸ Die Erfahrungen der einzelnen Länder sind hier abzuwarten (Finanzierungsbedarf etc.).

verankerte flächen- und kostensparende Bauen im sozialen Wohnungsbau noch stärker zum Tragen kommt.

All diese Maßnahmen führen zu einem geringeren Flächen- und zum Teil auch Energieverbrauch im sozialen Wohnungsbau. Insgesamt könnte ein Einsparungsvolumen von bis zu 4 Mrd. EUR erzielt werden.

4.2.3 Wohngeld

4.2.3.1 Darstellung und Zielsetzung

Wohngeld ist ein von Bund und Ländern getragener Zuschuss zu den Wohnkosten, der bedürftige Haushalte in die Lage versetzen soll, eine ihren Familienverhältnissen angemessene Wohnung zu Marktpreisen anzumieten (Nolte/Voß, 1997)¹⁹. Es wird als Mietzuschuss für Mieter einer Wohnung oder als Lastenzuschuss für Eigentümer eines Eigenheims oder Eigentumswohnung gezahlt, wenn die Höhe der Miete oder der Belastung für angemessen großen Wohnraum die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushalts überfordert. Das Wohngeld soll die Nachfrage der privaten Haushalte stärken. Bis zur jüngsten Wohngeldreform, die zum 1. Januar 2001 in Kraft trat, wurde zwischen dem sog. „Tabellenwohngeld“ und dem pauschalierten Wohngeld unterschieden.

Ob die herkömmliche Form der Wohngeldgewährung („Tabellenwohngeld“) in Anspruch genommen werden konnte, hing von drei Faktoren ab:

- der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder,
- der Höhe des Familieneinkommens und
- der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung.

¹⁹ Wohngeld wird nach der Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute als Transfer mit Subventionscharakter aufgrund seiner Wirkungen auf die sektorale Produktionsstruktur in den Subventionsbegriff miteinbezogen worden (vgl. Fritzsche et al., 1988). Aus umweltpolitischer Sicht erscheint die Zuordnung zu den Subventionen weniger zwingend (vgl. die Schlussfolgerungen in Kap. 4.2.3.2.2 und die Abgrenzung in Rave/Sprenger (2003)). Da es sich in jedem Fall aber um einen bedeutsamen Transfer handelt und das Wohngeld auch in die Reformvorschläge für den Sektor Wohnungsbau als Ganzes einbezogen wird (vgl. Kap. 5), soll es an dieser Stelle auch behandelt werden.

Das pauschalierte Wohngeld stellte bislang ein vereinfachtes Wohngeldverfahren für Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge dar. Es wurde nur an Mieter gezahlt und unter bestimmten Voraussetzungen zusammen mit der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge, auf die es angerechnet wurde, als Pauschale gewährt. Die Wohngeldpauschalierung diente vor allem dem Zweck der Verwaltungsvereinfachung.

Im früheren Bundesgebiet wurde das Wohngeld zur Stärkung der Wohnkaufkraft einkommensschwacher Haushalte 1965 als Subjektförderung eingeführt. Auf die neuen Ländern und Berlin-Ost wurde das Wohngeld 1991 übertragen.

Die Wohngeldreform vom 1. Januar 2001 bewirkte erstmals seit 1990 wieder eine Leistungsanpassung unter Berücksichtigung der Mieten- und Einkommensentwicklung in den letzten 10 Jahren. Dies erfolgte durch eine Anhebung der Miethöchstbeträge und Einkommensgrenzen sowie der Anhebung der Werte in den Wohngeldtabellen (Haustein et al., 2001).

Am 31. Dezember 1999 bezogen ca. 2,8 Millionen Haushalte in Deutschland Wohngeld, dies entsprach 7,4 % aller Haushalte. Im früheren Bundesgebiet bezogen 6,7 % aller Haushalte Wohngeld, in den neuen Ländern waren es 10,6 %. Insgesamt wurden 1999 mehr als 3,5 Mrd. EUR für Wohngeld ausgegeben, wovon 1,9 Mrd. EUR auf den Bund entfielen. Im früheren Bundesgebiet sank im Vergleich zu 1998 die Zahl der Empfängerhaushalte von Tabellenwohngeld um 4,8 %, die Anzahl der Empfänger von pauschalierem Wohngeld ging um 7,5 % zurück. In den neuen Bundesländern hingegen stieg die Zahl der Bezieher von pauschalierem Wohngeld um 5,7 %, was im wesentlichen auf die dort generell angewachsene Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zurückzuführen ist. Die Anzahl der Tabellenwohngeldempfänger ging auch in den neuen Bundesländern mit 1,0 % leicht zurück. Ende 1999 bezogen 54,6 % der Empfängerhaushalte Tabellenwohngeld und 45,4 % Pauschalwohngeld. 1991 hatte der Anteil der Tabellenwohngeldempfänger noch 85,4 % betragen (siehe auch Tabelle 4.2-7).

Im Wohngeld- und Mietenbericht 1999 wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Wohngeldnovelle die Wohngeldleistungen für alle bisher Berechtigten um ca. 50 % steigen werden. Zusätzlich wird sich der Kreis der Anspruchsberechtigten um ca. 420 000 Haushalte erweitern. Daher wird geschätzt, dass die Aufwendungen für das Tabellenwohngeld um ca. 0,6 bis 0,8 Mrd. EUR steigen

werden. Insgesamt dürften die Wohngeldausgaben 2001 auf ca. 4,6 Mrd. EUR ansteigen (DIW-Wochenbericht 47/00).

Tab. 4.2-7

**Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende
und jährliche Wohngeldausgaben**

Jahr	Empfängerhaushalte am Jahresende			Jährliche Wohngeldausgaben ^{a)}		
	Insgesamt	Tabellen- wohngeld	Pauscha- liertes Wohngeld	Insgesamt	Tabellen- wohngeld	Pauscha- liertes Wohngeld
	1000			Mill. EUR		
Deutschland						
1991	3 541	3 023	518	2 326	.	.
1992	3 850	3 078	772	3 515	.	.
1993	3 212	2 340	872	3 315	.	.
1994	2 744	1 755	989	2 954	.	.
1995	2 595	1 523	1 072	2 937	.	.
1996	2 719	1 495	1 224	3 127	.	.
1997	2 861	1 582	1 279	3 427	.	.
1998	2 947	1 586	1 361	3 635	.	.
1999	2 809	1 533	1 276	3 629	1 680	1 949
Früheres Bundesgebiet						
1991	1 757	1 285	472	1 946	.	.
1992	1 847	1 127	720	1 947	1 102	845
1993	1 844	1 026	818	1 961	922	1 040
1994	1 902	980	923	2 086	893	1 192
1995	1 938	942	996	2 288	880	1 408
1996	2 091	954	1 137	2 470	916	1 554
1997	2 141	976	1 165	2 710	998	1 713
1998	2 206	977	1 229	2 817	1 026	1 791
1999	2 068	930	1 137	2 771	1 001	1 770
Neue Länder und Berlin-Ost						
1991	1 784	1 738	46	380	.	.
1992	2 003	1 951	52	1 568	.	.
1993	1 369	1 315	54	1 354	.	.
1994	842	776	66	869	.	.
1995	657	582	75	650	.	.
1996	628	540	88	657	.	.
1997	720	606	114	717	.	.
1998	741	609	132	819	.	.
1999	742	603	139	858	679	179

a) Quelle für den Zeitraum 1992 bis 1996 für die neuen Länder und Berlin-Ost: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

Quelle: Hausteil et al. (2001).

4.2.3.2 Beurteilung des Wohngeldes

Die Auswirkungen der Wohngeldreform zum 1.1.2001 lassen sich nicht in die Analyse einbeziehen, weil einschlägige Daten noch nicht vorliegen. Die folgenden Ausführungen basieren deshalb auf der letzten Veröffentlichung von Wohngelddaten für das Jahr 1999 und streifen mögliche Auswirkungen der aktuellen Wohngeldreform nur kurz.

4.2.3.2.1 Wohnungspolitische Wirkung

Anders als beim sozialen Wohnungsbau ist das Ziel der Wohngeldtransfers weniger die Ausweitung des Wohnungsangebotes als vielmehr die soziale Absicherung des Wohnens für bedürftige Haushalte. Hier ist das Wohngeld dem sozialen Wohnungsbau überlegen. Aus verteilungspolitischer Sicht gilt ein Instrument als treffsicher, wenn zum einen der Kreis der Leistungsempfänger, die aufgrund ihrer Bedürftigkeit einen Rechtsanspruch haben, möglichst genau eingegrenzt werden kann. Zum anderen müssen die Transferleistungen der individuellen Bedürftigkeit angepasst sein (Nolte/Voß, 1997).

Mit Hilfe der bereits genannten Kriterien (Familien- bzw. Gesamteinkommen, Haushaltsgröße, Miethöchstbeträge) wird der Kreis der Wohngeldberechtigten genau eingegrenzt. Die jährliche Überprüfung der finanziellen Situation führt zu einem Ausschluss derjenigen Personen, die ihren Wohngeldanspruch zwischenzeitlich verloren haben. Jedoch nehmen nicht alle Wohngeldberechtigten Wohngeld in Anspruch. Es wird geschätzt, dass etwa 50 % der Wohngeldberechtigten ihren Rechtsanspruch aus unterschiedlichen Gründen nicht wahrnehmen (Behring/Goldrian, 1991). Entscheidend für die soziale Treffsicherheit ist jedoch, ob das Wohngeld jederzeit in Anspruch genommen werden könnte. Dies ist der Fall, da ein Rechtsanspruch besteht. Die Berechnungskriterien des Wohngeldes sorgen dafür, dass die Höhe der Leistungen mit der individuellen Bedürftigkeit der Leistungsempfänger variiert.

Ein langjähriger Mangel des Wohngeldes, der mit der Wohngeldnovelle zum ersten Mal seit 10 Jahren wieder beseitigt wurde, besteht in der unregelmäßigen Anpassung sowohl der Wohngeldhöhe an die Preisentwicklung als auch der Einkommensobergrenzen an die Einkommensentwicklung. Wohngeldberechtigte hatten daher in den letzten 10 Jahren reale Einbußen zu verzeichnen. Seit 1990 stiegen die durchschnittlichen Mieten der Mieterhaushalte um ca. 36 % an (vgl. Wohngeld- und Mietenbericht 1999, S. 46).

Allerdings dürfte das Wohngeld den Marktzugang für einkommensschwache Mieter, die noch keine Wohnung besitzen, bei angespannten Wohnungsmärkten kaum erleichtern. Das Wohngeld kann in diesen Fällen die Belegungsbindungen des sozialen Wohnungsbaus zur Versorgung bestimmter Haushaltsgruppen nicht ersetzen (Behring/Goldrian, 1991). Zudem wurden 1998 mehr als ein Viertel aller Sozialwohnungen von Wohngeldempfängern bewohnt, die also einer „doppelten“ Förderung bedurften.

In Wohnungsmärkten mit hohen Angebotsdefiziten kann das Wohngeld langfristig auch eine Angebotsausweitung nach sich ziehen. Die Wohngeldzahlungen stärken die Kaufkraft der nachfragenden Haushalte, die Kaufkraft der Nachfrager wiederum fließt in die Renditeüberlegungen potentieller Mietwohnungsinvestoren ein.

Im Einzelnen erhielten 1999 von den 1,5 Mill. Tabellenwohngeldempfängern 1,4 Mill. einen Mietzuschuss und nur 0,1 Mill. einen Lastenzuschuss. Das Wohngeld kommt daher in erster Linie den Mietern zugute (pauschaliertes Wohngeld wird nur Mietern gewährt).

4.2.3.2 Beurteilung des Wohngeldes aus umweltpolitischer Sicht

Aus umweltpolitischer Sicht ist vor allem zu untersuchen, ob das Wohngeld zu einem erhöhten Flächenkonsum führt. Dies ist eng mit dem ureigenen Ziel der angemessenen Wohnraumversorgung verbunden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob durch das Wohngeld eine räumlich konzentrierte Nachfrage nach Wohnungen induziert wird.

Die Höhe des Wohngeldes hängt auch von der Größe der Wohnung ab, die in erster Linie mit der Haushaltsgröße variiert. Im Wohngeld- und Mietenbericht werden sowohl die Richtflächen als auch die durchschnittlichen, tatsächlichen Wohnflächen der Wohngeldempfänger ausgewiesen. Die Richtflächen dienen als interne Kalkulationsgrundlage zur Bestimmung der Höchstbeträge für Miete und Belastung. Sie betragen 48 m² für Einpersonenhaushalte, 62 m² für Zweipersonenhaushalte und 12 m² für jede weitere Person.

Tab. 4.2-8

Richtfläche und tatsächliche Wohnfläche der Hauptmieter mit Tabellenwohngeldbezug bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen in den alten Bundesländern

Haushaltsgröße	Richtfläche in m ²	Durchschnittliche Fläche in m ²			
		1992	1994	1996	1998
1	48	51	50	49	48
2	62	65	64	63	64
3	74	74	73	72	73
4	86	81	80	80	81
5	98	88	88	88	89
6 und mehr	110 und mehr	96	95	97	100
Insgesamt	-	63	63	63	64

Quelle: Wohngeld- und Mietenberichte 1993, 1995, 1997 und 1999.

Die Wohnraumversorgung und damit die Wohnflächeninanspruchnahme kann durch den Vergleich der Richtflächen mit den tatsächlich genutzten Wohnflächen beurteilt werden. Für Ein- bis Dreipersonenhaushalte entsprechen im Zeitraum von 1992 bis 1998 die tatsächlich genutzten Flächen den Richtflächen. Größere Haushalte nutzen jedoch Wohnflächen, die deutlich unter den Richtflächen liegen. Von einer durch das Wohngeld induzierten Zunahme des durchschnittlichen Flächenkonsums kann in diesem Zeitraum daher nicht ausgegangen werden.²⁰ Zum Teil nutzten Haushalte aber Wohnflächen, die wesentlich größer sind als die Richtflächen (vgl. Tabelle 4.2-9). Dies trifft auf die Hälfte der sog. Überschreiterfälle zu, das sind Wohngeldempfänger, deren Mieten höher sind als die zuschussfähigen Höchstbeträge. Laut Wohngeld- und Mietenbericht

²⁰ Freilich ist hinzuzufügen, dass sich Wohngeldempfänger ohne den Erhalt von Wohngeld nur kleinere Wohnungen leisten könnten. Es besteht aber ein gesellschaftlicher Konsens über das Ziel einer angemessenen Wohnraumversorgung, der auch durch umweltpolitische Zielsetzung nicht eingeschränkt werden sollte.

1999 handelt es sich bei den die Richtflächen überschreitenden Wohnungen um Wohneinheiten, deren Quadratmetermieten relativ niedrig sind, was vor allem bei größeren Wohnungen aus dem älteren Bestand der Fall ist. Gleichzeitig ist aber zu beobachten, dass viele Wohngeldempfänger, insbesondere in den Ballungsgebieten, auf die höheren Wohnkosten mit einer Einschränkung ihres Flächenkonsums reagieren. Die Mietüberschreitungsquoten sind in teuren Regionen mit hohen Mietenstufen (IV-VI) niedriger als in Regionen mit niedrigem Mietenniveau. Im Ergebnis spiegelt daher der Anstieg der Mietüberschreitungsquoten vor allem die Mietniveaus und keinen höheren Flächenkonsum wider.

Tab. 4.2-9

**Wohnflächen der Hauptmieter mit Tabellenwohngeldbezug
in den alten Bundesländern**

Haushaltsgröße	Richtfläche in m ²	Anteil der Hauptmieter mit einer Wohnfläche von ... bis ... % der jeweiligen Richtfläche				
		Weniger als 80	80 bis 90	90 bis 110	110 bis 120	Über 120
1998						
1	48	25,4	14,0	27,9	8,4	24,3
2	62	17,5	15,1	34,0	12,1	21,3
3	74	18,2	17,2	39,4	10,7	14,5
4	86	23,1	22,4	36,5	7,9	10,1
5	98	30,7	21,0	32,4	6,4	9,4
Insgesamt ^{a)}	-	23,3	16,4	32,0	9,1	19,3

a) Bezogen auf Haushalte mit 1 bis 5 Personen.
Quelle: Wohngeld- und Mietenbericht 1999.

Das Wohngeld beeinflusst nicht nur die von den begünstigten Haushalten gewählte Wohnfläche und -qualität, sondern eventuell auch die Wahl des Wohnstandortes. Vielfach wird die These vertreten, dass das Wohngeld über die regionale Differenzierung der zuschussfähigen Miethöchstbeträge Ballungstendenzen verstärkt. Da in Gemeinden mit hoher Mietenstufe die zuschussfähigen Höchstbeträge höher sind als in Gemeinden mit niedriger Mietenstufen, besteht ein Anreiz, sich zugunsten einer Großstadtwohnung zu entscheiden, da dort im Gegensatz zum nahegelegenen ländlichen Raum ein höheres Wohngeld bezogen werden kann (Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in Ballungsräumen die Mietdifferenziale gegenüber dem ländlichen Raum meist so groß sind, dass sie auch nicht durch höhere

Wohngeldbezüge kompensiert werden können. Außerdem sind die bezuschussten tatsächlichen Flächen in Ballungszentren kleiner als in ländlichen Gebieten (siehe Tabelle 4.2-10).

Tab. 4.2-10

**Richtfläche und tatsächliche Wohnfläche der Hauptmieter
mit Tabellenwohngeldbezug bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen
in den Mietenstufen, alte Bundesländer 1998**

Haus- haltsgröße (Personen)	Richtfläche WoGG m ²	Tatsächliche Fläche						
		Durchschnitt- liche Fläche	Mietenstufe					
			I	II	III	IV	V	VI
Alte Bundesländer								
1	48	48	55	50	49	46	45	44
2	62	64	70	65	63	62	60	59
3	74	73	81	77	72	70	69	67
4	86	81	90	84	79	77	76	74
5	98	89	100	93	87	84	82	80
6 und mehr	110 und mehr	100	112	104	96	95	91	89
Insgesamt	-	64	76	68	63	60	57	55

Mietenstufe I: Ballungsgebiet; Mietenstufe VI: ländliches Gebiet

Quelle: Wohngeld- und Mietenbericht 1999.

4.2.3.3 Reformvorschläge zum Wohngeld aus umweltpolitischer Sicht

Aus umweltpolitischer Sicht besteht kein Anlass, das Wohngeld zu reformieren. Die derzeit bestehende regionale Differenzierung des Wohngeldes ist gerechtfertigt, da ohne diese Bewilligungskonditionen Haushalte in mietgünstigen Regionen einen hohen realen Wohnkonsum bezuschusst bekämen, während Haushalte in Regionen mit einem hohen Mietniveau nur einen ausgesprochen niedrigen Standard subventioniert erhielten. Die in der politischen Diskussion gelegentlich zu hörende Meinung, dass Wohngeldempfänger in Regionen mit billigeren Mieten ziehen könnten, vernachlässigt die häufig bestehende Abhängigkeit von den Arbeitsmärkten in Ballungsgebieten sowie andere Bindungen an den Wohnstandort. Auch wenn das Wohngeld in seinem regionalisierten Bewilligungsmodus nur eine unvollkommene räumliche Wirkung erreichen kann, erscheint die aktuelle Praxis doch angemessen:

Die nach Mietenstufen und damit nach den Angebotsbedingungen unterschiedlicher Märkte differenzierten Höchstbeträge des Wohngeldes bewirken, dass nur Wohnungen mittlerer Qualität und Lage voll wohngeldfähig bleiben. Wohnkosten oberhalb der festgelegten Höchstbeträge sind von den Wohngeldempfängern selbst zu tragen.

Die von der Mehrheit der Mitglieder der Expertenkommission Wohnungspolitik (1995) ausgesprochene Empfehlung, die regionalen Aufschläge zum Wohngeld, die von Bund und Ländern finanziert werden, durch ein kommunales Zusatzwohngeld zu ersetzen, würde die Kommunen erheblich belasten. Vor allem Kommunen in Ballungsgebieten mit sehr angespannten Wohnungsmärkten wären dadurch stark belastet.

Die durch die Rückführung des sozialen Wohnungsbaus freiwerdenden Mittel könnten auch zur Wohngeldförderung bzw. zur Finanzierung der Wohngeldnovelle eingesetzt werden.

4.2.3.4 Exkurs: Einmalige Leistungen für Wohngeldempfänger

Im Winter 2000/2001 hat die Bundesregierung bedürftigen Haushalten einen einmaligen Heizkostenzuschuss als Ausgleich für die gestiegenen Heizölkosten gewährt. Gebilligt wurden dabei insgesamt 0,7 Mrd. EUR. Pro Quadratmeter Wohnfläche beträgt dieser Zuschuss 2,5 EUR. Anspruchsberechtigt sind etwa 3,6 Mill. Personen. Der Anteil der Wohngeldempfänger an den bislang bewilligten Fällen liegt dabei bei rund 85 Prozent.

Vor dem Hintergrund dieser Studie stellt sich die Frage, ob die Heizkostenzuschüsse als Subventionen anzusehen sind. In diesem Zusammenhang gilt es zunächst zu bedenken, dass für Bezieher niedriger Einkommen das Wohngeld dazu beitragen soll, das gesetzlich verankerte Existenzminimum zu sichern. Dieses Existenzminimum wird steuerlich in Anlehnung an das Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht belastet. Wie hoch dieses Existenzminimum anzusetzen ist, hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab, der wiederum vom Gesetzgeber einzuschätzen ist (vgl. BMF, 2002). Die Befreiung von der Besteue-

rung und staatliche Leistungen, die das Existenzminimum sichern sollen, sind demzufolge nicht als subventionsrelevant anzusehen.

Das Wohngeld im Allgemeinen und die Heizkostenzuschüsse im Besonderen können auch in Anlehnung an den Kieler Subventionsbegriff geprüft werden. Es wäre zu fragen, inwiefern diese Maßnahmen auf hilfsbedürftige Individuen und spezifische Randgruppen zugeschnitten sind oder breite Bevölkerungsschichten begünstigt werden (vgl. Rave/Sprenger, 2003). Im ersten Fall müsste von einer spezifischen verteilungspolitischen Maßnahme, im letzteren Fall von einer Subvention gesprochen werden. Die Tatsache, dass im vorliegenden Fall weniger als 10% der Haushalte von dieser Maßnahme profitieren, spricht eher dafür, nicht von einer Subvention zu sprechen.

Nichtsdestoweniger ist aus umweltpolitischer Sicht zu bemängeln, dass die Transferleistungen an den Heizkosten anknüpfen und damit Anreize zum Energiesparen und zur Ressourcenschonung abgemildert werden. Eine inputunabhängige Transferleistung wäre hier vorteilhafter.

4.2.3.5 Zusammenfassung zum Wohngeld

Das Wohngeld gilt als sozial treffsicher. Auch wenn seine Gewährung im Vergleich zu einer Situation ohne diesen Zuschuss den Wohnflächenkonsum erhöht, ist dies als gesellschaftliche Norm anerkannt. Zum Teil dürften die Empfänger trotzdem noch mit Wohnraum unterversorgt sein. Im Zeitraum zwischen 1992 und 1998 hat sich der Wohnflächenkonsum der Wohngeldempfänger nicht erhöht. Aus ökologischen Gründen besteht daher kein Reformbedarf. Der Finanzierungsbedarf der jüngsten Wohngeldreform in Höhe von ca. 1 Mrd. EUR könnte beispielsweise durch Umschichtung von Mitteln aus dem sozialen Wohnungsbau „gedeckt“ werden (oder durch Umschichtung von Mitteln aus der Bausparförderung, siehe Abschnitt 4.2.4.3)²¹.

²¹ Inzwischen wurde die Wohngeldreform realisiert. Sie wurde anteilig von Bund und Ländern aus Steuergeldern finanziert. Daten über die zusätzlichen Ausgaben bzw. eine Gegenfinanzierung im Etat des betreffenden Ministeriums liegen nicht vor.

4.2.4 Bausparförderung

4.2.4.1 Darstellung und Zielsetzung

Das Bausparen wird zum Zwecke der Förderung der Wohneigentumsbildung einkommensabhängig über die Wohnungsbauprämie subventioniert. Laut Wohnungsbau-Prämiengesetz wird für jährliche Bausparbeiträge bis zu 511 bzw. 1022 EUR für Alleinstehende bzw. Verheiratete eine Wohnungsbauprämie in Höhe von 10 Prozent gewährt, solange das zu versteuernde Jahreseinkommen nicht mehr als 25 565 bzw. 51 130 EUR beträgt. Gemäß 17. Subventionsbericht wird das kassenmäßige Gesamtvolumen der Wohnungsbauprämie für das Jahr 2000 rund 500 Mio. EUR veranschlagt.

4.2.4.2 Beurteilung der Bausparförderung

In konsequenter Weiterführung der zum 31.12.1995 erfolgten Streichung des Sonderausgabenabzugs von Bausparbeiträgen sollte auch die Gewährung von Wohnungsbauprämien geprüft werden. Denn die Subventionierung des Bausparens verleitet zu einer Reihe von Mitnahmeeffekten. Zum einen deuten verschiedene Untersuchungen darauf hin, dass das Bausparen aufgrund der günstigen Finanzierungsbedingungen auch ohne staatliche Förderung in Anspruch genommen wird. Denn Bausparverträge sind häufig ohnehin Teil eines Finanzierungsplans, die Förderung für die Eigentumsbildung wird daher nur mitgenommen (Behring/Goldrian, 1991). Zum anderen wird die Bausparförderung vielfach nur unter dem Aspekt einer prämiens optimalen Finanzanlage in Anspruch genommen. Darlehen zum Wohnungsbau werden oft gar nicht beantragt. In diesem Fall substituiert das Bausparen lediglich andere Sparformen und hat mit der Bildung von Wohneigentum nicht direkt zu tun.

Zudem weist der Bund der Steuerzahler darauf hin, dass die Bausparförderung den Erwerb von Wohneigentum kaum wirksam fördern kann (Stern, 2001). Beispielsweise kann ein Ehepaar in einer zehnjährigen Ansparphase bei einer höchstmöglichen Förderung von 1 984 EUR nur ca. 1 % der üblichen Kosten eines Einfamilienhauses als Förderung erwarten. Daher kann kaum angenommen werden, dass die Bausparförderung die Entscheidung, Wohneigentum zu bilden, deutlich beeinflusst. Es wird der Schluss gezogen, dass „... die zukünftige

ge Bautätigkeit und damit das gesamte Wohnungsangebot von der Bausparförderung weitgehend unabhängig sein dürfte“ (Stern, 2001, S. 116).

4.2.4.3 Reformvorschläge

Aus den oben skizzierten Gründen wird dafür plädiert, die Bausparförderung abzuschaffen sowie die frei werdenden Mittel umzuschichten. So könnten die Mehrkosten, die durch die Reform des Wohngeldes entstehen und auf ca. 1Mrd. EUR geschätzt werden, zumindest teilweise kompensiert werden (vgl. auch DIW-Wochenbericht 41/00). Auch unter dem Aspekt der staatlichen Förderung der Ergänzung der Rentenversicherung um eine private Altersvorsorge, die einen beträchtlichen Finanzierungsaufwand bedeutet, liegt es nahe, relativ ineffektive Subventionen einzuschränken oder aufzugeben.

4.2.4.4 Zusammenfassung zur Bausparförderung

Auch wenn die Gewährung von Wohnungsbauprämien keine direkten negativen ökologischen Effekte produziert, sollte sie gestrichen werden. Häufig ruft die Subventionierung des Bausparens nur Mitnahmeeffekte hervor. Das Wohnungsangebot dürfte von der Bausparförderung weitgehend unabhängig sein.

4.3 Kurzanalyse von Steuervergünstigungen im Wohnungswesen mit ökologisch kontraproduktiven Wirkungen

Im Folgenden sollen wichtige Steuervergünstigungen im Wohnungswesen mit ökologisch kontraproduktiven Wirkungen kurz dargestellt werden. Im Rahmen der Einkommensteuer wurden viele Vergünstigungen bereits abgeschafft, so dass die Darstellung kurz gehalten werden kann. Steuervergünstigungen im Rahmen der Grundsteuer wurden an anderer Stelle schon mehrfach aus ökologischer Sicht thematisiert, so dass hier nur ein kurzer Abriss der Diskussion erfolgen soll.

4.3.1 Einkommensteuer

Im Rahmen der Einkommensteuer ist die steuerliche Behandlung von Wohneigentum von Bedeutung. Ebenso soll kurz auf einige Sonderregelungen für die neuen Länder im Rahmen des Investitionszulagengesetzes eingegangen werden.

4.3.1.1 Vorbemerkung: Konsumgütlösung für Wohneigentum

Die seit dem Veranlagungszeitraum 1987 geltende sog. Konsumgütlösung für selbstbewohnte Wohnungen hat günstige Rahmenbedingungen für die Bildung von Wohneigentum geschaffen. Wohnungseigentümer müssen den Nutzungswert einer selbst genutzten Wohnung nicht mehr versteuern. Steuersystematisch ist dies nur folgerichtig, da nicht zur Erzielung von Markteinkommen verwendete Vermögensgegenstände nicht zum steuerpflichtigen Einkommen zählen. Diese Lösung entspricht der „Konsumsteuer“ in Form der zinsbereinigten Einkommensteuer, die deren Befürworter für Erträge aus allen Vermögensarten fordern. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall, so dass der aus dem Wohneigentum gezogene Nutzen (in Form eingesparter Miete) gegenüber den aus Kapitalvermögen zu versteuernden Erträgen steuerlich eindeutig bevorzugt ist. Allerdings werden Bezieher geringer Einkommen und Haushalte mit niedrigem Vermögen häufig nicht in den Genuss dieses Steuerprivilegs gelangen, weil sie kein Wohneigentum bilden können. Aus Gerechtigkeitsgründen wird daher die Konsumgütlösung zum Teil kritisiert (Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995).

Die Konsumgütlösung ist aus steuersystematischer Sicht durchaus konsequent. Allerdings ist für die ökologischen Auswirkungen der Gesamtförderung des Wohneigentums zu berücksichtigen, dass die Bildung des Wohneigentums nicht nur über die Konsumgütlösung, sondern auch beispielsweise über die Eigenheimzulage privilegiert ist. Eine Reform der Eigenheimzulage, die ökologische Aspekte stärker berücksichtigt, wurde in Abschnitt 4.2.1.3 diskutiert.

4.3.1.2 Investitionszulagen für die neuen Bundesländer

Auf Grundlage des Investitionszulagengesetzes von 1999 werden in den neuen Bundesländern die folgenden Investitionszulagen gewährt:

- 15 % Investitionszulage für Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten an Wohngebäuden und für Erhaltungsaufwendungen (befristet bis zum 31.12.2004),
- 15 % Investitionszulage für Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten an selbstgenutzten Wohnungen (befristet bis 31.12.2004) sowie
- 10 % Investitionszulagen für Mietwohnungsneubauten in Innenstädten (befristet bis 31.12.2001).

Laut 18. Subventionsbericht betragen die dadurch entstehenden Steuermindereinnahmen im Jahr 2000 840 Mill. EUR.

Bei der Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes in den neuen Ländern wurden bereits große Fortschritte erzielt. Trotzdem wird noch weiterer Nachholbedarf gesehen, mit dem die laufenden Förderregelungen begründet werden. Die Befristung der Fördermittel wird damit erklärt, dass dieser Nachholbedarf nur temporärer Natur ist. Vor allem das frühzeitige Auslaufen der Förderung des Mietwohnungsneubaus in Innenstädten ist angesichts der Leerstandsproblematik in den neuen Bundesländern sinnvoll. Die Leerstände konzentrieren sich nämlich nicht auf die Plattenbauten (Leerstandsquote von 12 Prozent), sondern auf innerstädtische Geschosswohnungen (Leerstandsquote von 33 Prozent; vgl. Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (2000)). Die zusätzliche Förderung von innerstädtischen Mietwohnungsneubauten ist daher sowohl wohnungspolitisch als auch aus Gründen der Flächenschonung nicht mehr angebracht.

Ebenso gerechtfertigt ist die Befristung des Mitteleinsatzes für Modernisierungsmaßnahmen. Denn es sollte nur solange weiter modernisiert werden, wie auch eine Nachfrage nach diesen Wohnungen besteht. Auch wenn Modernisierungsmaßnahmen keine zusätzlichen Flächen beanspruchen, sollte allein aus wohnungspolitischen Gründen auf keinen Fall Forderungen nach einer Verlängerung des Investitionszulagengesetzes stattgegeben werden.

Das bei einem Abbau der Sonderregelungen für die neuen Bundesländer entstehende freie Finanzvolumen von 840 Mio. EUR sollte vielmehr gezielt für weitere CO₂-Reduktionsmaßnahmen verwendet werden (z.B. Aufstockung der KfW-Programme für energetische Modernisierung).

4.3.2 Grundsteuer

Der wohnungspolitische Bezug der Grundsteuer wurde in der Studie von Bizer und Lang (2000) bereits ausführlich behandelt und soll hier nur kurz wiedergegeben werden.²² Derzeit ist aus ökologischer Sicht vor allem zu monieren, dass über die Steuermesszahlen der Ein- und Zweifamilienhausbau gegenüber dem restlichen Gebäudebau geringer belastet wird. Da Einfamilienhäuser tendenziell aber den größten Flächen- und Versiegelungsbedarf haben, wird der Konflikt mit umweltpolitischen Zielen deutlich. Bizer und Lang plädieren daher für die Umwandlung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer, die die Fläche der Grundstücke plus etwaige versiegelte Flächen zur Bemessungsgrundlage hat. Dieser Reformvorschlag führt dazu, dass freistehende Einfamilienhäuser aufgrund der höheren Flächen- und Versiegelungsintensität am stärksten belastet werden. Der Geschosswohnungsbau wird am wenigsten stark belastet. Da der Reformvorschlag unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität erfolgen sollte, fallen die Lenkungswirkungen insgesamt gering aus. Die Differenzierung in sieben ökologische Steuerklassen wirkt trotzdem in Richtung auf eine naturschonendere bzw. verdichtete Nutzung hin.

Die zusätzliche ökonomische Anreizwirkung einer Flächennutzungssteuer für den sparsamen Umgang mit der Ressource Boden ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie nur begrüßenswert.

²² Da der bedeutendste Ausnahmetatbestand innerhalb der Grundsteuer, die zehnjährige Grundsteuerbefreiung beim Erwerb von Wohnungseigentum, bereits seit längerem abgeschafft wurde, ist die Grundsteuer hier nicht unter dem Aspekt der expliziten Subventionen einzuordnen. Vielmehr kann ihre Ausgestaltung als Beispiel für implizite Subventionen dienen.

4.3.3 Zusammenfassung zu Steuervergünstigungen

Viele Steuervergünstigungen im Wohnungswesen, die im Rahmen der Einkommen- und Grundsteuer vergeben wurden, wurden bereits abgeschafft. Im Rahmen der Einkommensteuer ist jedoch anzumerken, dass die Konsumgutlösung für Wohneigentum die Bildung von Wohneigentum im Vergleich zu den Erträgen aus Kapitalvermögen sehr begünstigt. Steuersystematisch ist dies korrekt. Die Bildung des Wohneigentums wird aber nicht nur über die Konsumgutlösung, sondern auch beispielsweise über die Eigenheimzulage privilegiert. Eine ökologische Korrektur der Eigenheimzulage erscheint daher doppelt dringlich.

Die zeitliche Befristung der Investitionszulagen für die neuen Bundesländer ist aufgrund der gravierenden Leerstandsproblematik korrekt. Weitere Modernisierungsaktivitäten sollten sich vor allem auf Energiesparmaßnahmen erstrecken, die aber auch z.B. im Rahmen der KfW-Programme gefördert werden.

Die Transformation der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer ist aus Sicht dieser Studie nur zu begrüßen.

4.4 Darstellung und Förderwirkung von ausgesuchten Umweltprogrammen im Wohnungswesen

Im Folgenden soll der Beitrag der wichtigsten KfW-Programme zur CO₂-Minderung analysiert werden. Es werden das seit 1996 laufende Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur CO₂-Minderung, das 1990 eingerichtete KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm, das 100.000-Dächer-Solarstrom-Programm sowie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm von 2001 dargestellt und ihre Förderwirkungen untersucht.

4.4.1 KfW-Programm zur CO₂-Minderung

Das KfW-Programm zur CO₂-Minderung finanziert seit 1996 Investitionen zur CO₂-Minderung und Energieeinsparung in bestehenden Wohngebäuden (selbstgenutzt und vermietet) der alten Länder durch zinsgünstige Darlehen.

Seit 1998 wird zudem bundesweit die Errichtung von Niedrigenergiehäusern gefördert. Insgesamt wurden bundesweit bis zum 31. Dezember 2000 Förderkredite über 4,6 Mrd. EUR zugesagt. In Übersicht 4.4-1 werden die finanzierten Maßnahmen dargestellt.

Übers. 4.4-1

Geförderte Maßnahmen im KfW-Programm zur CO₂-Minderung

<p>A. Maßnahmen an bestehenden Wohngebäuden zum Zwecke der CO₂-Minderung und Energieeinsparung durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Wärmeschutzes der Gebäudeaußenhülle, z.B. Isolierung der Außenwände, Dachdämmung, Einbau von Wärmeschutzfenstern an bestehenden Wohngebäuden • Installation von Brennwert- oder Niedertemperaturheizkesseln • Installation von Wärmeübergabestationen für Fern- oder Nahwärmeversorgungen • Installation von Kraft-Wärme-Kopplungen
<p>B. Maßnahmen an bestehenden und neuen Wohngebäuden zur Nutzung erneuerbarer Energien, und zwar Installation von:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wärmepumpen • Solarthermischen Anlagen • Photovoltaikanlagen • Biomasse und Biogasanlagen • Geothermischen Anlagen • Wärmetauschern • Wärmerückgewinnungsanlagen
<p>C. Neubau von Passivhäusern Unter Passivhäusern werden Wohnbauten verstanden, deren Jahresheizwärmebedarf 15 kWh je qm Wohnfläche nicht überschreitet.</p>

Quelle: KfW (2001).

Bis zum 31.12. 2000 flossen 44 % aller Kreditzusagen in die Verbesserung des Wärmeschutzes an Wohngebäuden, 39 % in die Errichtung von Niedrigenergie- und Passivhäusern (seit 30.06.1999 werden nur noch Passivhäuser gefördert), 15 % in Heizungsmodernisierungen und nur 2 % in die Nutzung von regenerativen Energien. Insgesamt konnten bislang 356 000 Wohnungen gefördert werden, wobei 85 % des Kreditvolumens von privaten Haushalten in Anspruch genommen wurden. Darüber hinaus gelangen Unternehmen, Kommunen oder Energiecontracting-Anbieter in den Genuss der Fördermittel. Die Kredite haben eine Laufzeit von bis zu 20 Jahren und die günstigen Zinssätze werden bis zu 10 Jahre festgeschrieben. Der Investor erhält somit langfristige Planungssicherheit. Das Recht auf kostenlose, außerplanmäßige Tilgung führt dazu, dass die KfW dem Investor das Zinsänderungsrisiko fast völlig abnimmt (KfW, 2001). Das Programm hat keine Laufzeitbegrenzung, es bestehen jedoch interne Plafonds der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Private Haushalte wurden im Mittel mit 8 181 bis 12 271 EUR pro Wohneinheit gefördert, Genossenschaften und Unternehmen erhielten eine durchschnittliche Förderung von 5 113 bis 25 565 EUR pro Wohneinheit.

Gemäß einer Studie des Forschungszentrums Jülich wird bei einer Vollausschöpfung aller Programmmittel der Ausstoß von CO₂-Emissionen durch das KfW-Programm im Jahre 2001 um ca. 906.000 t reduziert (Kleemann/ Kuckshinrich, 2000). Das Reduktionspotential ergibt sich aus der Einsparung von Raumwärmeerzeugung und durch die verringerte Energieproduktion. Von allen geförderten Einzelmaßnahmen erzielt der Einbau von Brennwertkesseln die höchste Energieeinsparung, die zudem noch relativ kostengünstig ist. Die Einsparung je qm Wohnfläche kann über eine Kumulierung von Maßnahmen noch beträchtlich erhöht werden. Werden alle Dämmmaßnahmen sowie ein Kessel-austausch durchgeführt und zusätzlich eine Solaranlage aufgestellt, kann eine Einsparung von fast 80 % erreicht werden.

Auch wenn der Klimaschutz im Gebäudebestand nur schleppend vorangeht, bietet das KfW-Programm zur CO₂-Minderung mit seinen finanziellen Anreizen einen guten Ansatz zu einer ökologisch und ökonomisch sinnvollen Modernisierung.

4.4.2 KfW-Wohnraum- Modernisierungsprogramm

Das Wohnraummodernisierungsprogramm wurde 1990 zur Förderung von Bestandsinvestitionen in den neuen Ländern aufgelegt. Es unterstützt durch die Vergabe zinsgünstiger Darlehen Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen und weitere Maßnahmen wie die Schaffung neuen Wohnraumes in bestehenden Gebäuden oder Investitionen in das Wohnumfeld. Laut KfW (2000) entfielen zwischen dem 1.10.1990 und dem 31.1.2000 ca. 22 % des Förderkreditvolumens und die Hälfte aller Kredite auf Energiesparmaßnahmen. Hauptsächlich handelt es sich bei den geförderten Maßnahmen um die Umstellung der Heizungen von besonders schadstoffintensiver Kohle auf Gas oder Öl. Dadurch wird der jährliche CO₂-Ausstoß um 6 Mio. t reduziert.

Nach Auslaufen des bisherigen Programms im Januar 2000 wurde mit den neuen Ländern das Anschlussprogramm KfW-Wohnraum-Modernisierungspro-

programm II vereinbart. Das Programm unterstützt nur noch Modernisierungsinvestitionen in Altbauten, Hochhäusern, Grundrissveränderungen in Plattenbauten und denkmalgeschützten Gebäuden. Bis zum Jahr 2002 soll ein Kreditvolumen von rund 5 Mrd. EUR vergeben werden. Allerdings können Energiesparmaßnahmen nicht mehr im gesamten ostdeutschen Wohnungsbestand gefördert werden. Daher wurde das KfW-Programm zur CO₂-Minderung im Februar 2000 auf die neuen Bundesländer ausgeweitet. Vormalig konnten in den neuen Bundesländern nur regenerative Energien und Passivhäuser gefördert werden.

Laut Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau wurden auch in dem neuen Wohnraum-Modernisierungsprogramm ein Viertel der bislang vergebenen Kredite für Energiesparmaßnahmen verwendet. Genaue Angaben zum CO₂-Minderungspotential liegen jedoch noch nicht vor.

4.4.3 100.000 Dächer-Solarstrom-Programm

Anfang 1999 startete das sog. "100.000-Dächer-Solarstrom-Programm". Das Programm hat zum Ziel, bis 2004 rund 100.000 Photovoltaikanlagen mit einer durchschnittlichen Spitzenleistung von 3 kW, d.h. insgesamt rund 300 MW zu installieren. Dazu werden für die Errichtung und Erweiterung von Photovoltaikanlagen ab einer installierten Spitzenleistung von ca. 1 kW peak zinsverbilligte Darlehen gewährt. Antragsberechtigt sind Privatpersonen sowie kleine und mittlere private gewerbliche Unternehmen und freiberuflich Tätige.

Ursprünglich konnten die Investoren zwischen einem Zuschuss und einem Kredit wählen. Da die Zuschüsse jedoch kaum in Anspruch genommen wurden, wurde diese Variante eingestellt.

Zwischen Januar 1999 und Ende 2001 wurden rund 31.000 Kreditzusagen für ca. 126 MW peak Nennleistung erteilt. Das Programm wurde damit stark in Anspruch genommen und erfüllt seine gesetzten Ziele. Allerdings ist das Programm mehr als Technologieförderungsprogramm denn als CO₂-Minderungsprogramm zu verstehen, da die CO₂-Minderung im vernachlässigbaren Bereich liegen dürfte. Durch die vorübergehende Subventionierung von Photovoltaikanlagen wird allerdings erhofft, dass diese sich zukünftig am Markt alleine tragen können.

4.4.4 KfW- CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

Anfang 2001 hat die Bundesregierung gemeinsam mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zusätzlich zu den bestehenden Förderprogrammen das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm aufgelegt. Für die Zinsverbilligung der Förderdarlehen will der Bund zwischen 2001 und 2005 200 Mio. EUR jährlich einsetzen. Damit kann voraussichtlich ein Förderkreditvolumen von insgesamt gut 5 Mrd. EUR erreicht werden. In diesem neuen Programm werden keine Einzelmaßnahmen gefördert, sondern nur Maßnahmenpakete, die mindestens zu einer CO₂-Minderung von 40 kg je qm Wohnfläche pro Jahr führen. Gefördert werden Investitionen in Wohngebäuden, die 1978 oder früher fertiggestellt wurden. Antragsteller können selbstnutzende Eigentümer, private Vermieter, Wohnungsunternehmen und Kommunen sein. Da in diesem Programm anspruchsvollere und damit kostenintensivere Lösungen förderfähig sind, ist die Zinsverbilligung für die gewährten Darlehen deutlich höher als z.B. im KfW-Programm zur CO₂-Minderung. Die förderfähigen Maßnahmenpakete sind in Übersicht 4.4-2 zusammengefasst.

Laut Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau gingen von Ende Januar bis Juli 2001 im KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm 5.892 Anträge über 379 Mill. EUR ein. Davon wurden bis Ende Juli 3.862 Kredite über 234 Mill. EUR für Modernisierungsinvestitionen in 14.464 Wohnungen zugesagt. Nach etwas zögerlichem Anlaufen des Programms wurden allein im Monat Juli 2001 Kreditanträge in Höhe von ca. 90 Mill. EUR gestellt.

Die Anteile der Gesamtkreditzusagen verteilen sich zu 23 % auf das Maßnahmenpaket 1 und zu 29 % auf das Maßnahmenpaket 2. 20 % entfielen auf das Maßnahmenpaket 3 und 28 % auf das Maßnahmenpaket 4. Insgesamt lässt das KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm aufgrund seiner Förderung von Paketlösungen anstatt von Einzelmaßnahmen von allen KfW-Programmen die größte CO₂-Minderung erwarten.

Übers. 4.4-2

Förderfähige Maßnahmenpakete im KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

<p>Maßnahmenpaket 1: Erneuerung der Heizung, Wärmedämmung des Daches und der Außenwände</p>
<p>Maßnahmenpaket 2: Erneuerung der Heizung, Wärmedämmung des Daches und der Kellerdecke oder erdberührter Außenflächen beheizter Räume, und Erneuerung der Fenster</p>
<p>Maßnahmenpaket 3: Erneuerung der Heizung und Umstellung des Heizenergieträgers und Erneuerung der Fenster</p>
<p>Maßnahmenpaket 4: Maßnahmekombinationen außerhalb der Pakete 1 bis 3, mit denen mindestens 40 kg CO₂ pro qm Wohnfläche und Jahr eingespart werden. Als abweichende Maßnahmen kommen dabei z.B. auch in Betracht: mechanische Lüftungsanlagen, Erdwärmetauscher, transparente Wärmedämmung, Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung. Einzelmaßnahmen, die im Rahmen des Kredithöchstbetrages zusätzlich zu den Paketen 1-3 durchgeführt werden, sind möglich.</p>

Anmerkung: Für die Durchführung der Maßnahmenpakete 1-3 sind technische Mindestanforderungen zu erfüllen.

Quelle: KfW (2001).

4.4.5 Zusammenfassung zu Umweltprogrammen im Wohnungswesen

Obwohl die KfW-Förderprogramme eine zunehmende Breitenwirkung zeigen, bleibt es abzuwarten, ob die bisher umgesetzten und derzeit laufenden Maßnahmen zum Klimaschutz im Wohnungswesen ausreichend sind, um das Ziel einer CO₂-Minderung in Höhe von 25 % bis 2005 zu erreichen. Von der Einsparung in Höhe von 32 Mill. t., die dazu im Wohnungssektor nötig wären, erreicht das CO₂-Minderungs-Programm ca. 1 Mill. t und das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm ca. 6 Mill. t. Das genaue Einsparpotential des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms II bleibt noch abzuwarten. Unbekannt sind bislang auch noch die Einsparpotentiale des neu aufgelegten CO₂-Gebäudesanierungsprogramms²³. Im allgemeinen kann von den KfW-Programmen

²³ Schätzungen der Bundesregierung gehen von 7 Mio. t CO₂-Einsparung aus.

jedoch ein wichtiger und relativ kostengünstiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden. Es ist darauf zu drängen, dass auch in Zukunft weitere Fördergelder für Energieeinsparmaßnahmen zur Verfügung stehen. Hier wäre auch an eine Umschichtung aus anderen Förderquellen zu denken.

5. Die Reformvorschläge im Überblick – Potenziale für Budget- und Umweltentlastungen

Eine Ausrichtung der Wohnungspolitik in der dargestellten Form bietet erheblichen Spielraum für den Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen und die Umschichtung der gewonnenen Finanzierungsmasse für ökologisch und ökonomisch sinnvollere Verwendungen. Im Folgenden werden die Reformvorschläge nochmals überblicksartig zusammengefasst und nach ihrer Ausrichtung (Abbau, Umschichtung von Subventionen bzw. Integration von Umweltaspekten) tabellarisch aufgelistet (siehe Übersicht 5-1 am Ende dieses Kapitels). Soweit es möglich ist, werden auch Budget- und Umweltwirkungen erfasst.

5.1 Überblick über ökologisch kontraproduktive Finanzhilfen

Die Eigenheimzulage begünstigt Neubauaktivitäten auf dem flachen Land und somit die Zersiedlung der Landschaft. Die Grundzulage für den Neubau sollte daher abgesenkt und durch ökologische Komponenten ergänzt werden. Ein Teil der freiwerdenden Mittel kann zur Linderung der Leerstandsproblematik vor allem in den neuen Bundesländern eingesetzt werden. Die Ökozulage sollte nach dem Inkrafttreten der Energieeinsparverordnung in Zukunft nur noch für Passivhäuser gewährt werden.

Im sozialen Wohnungsbau dominiert derzeit die Förderung für Neubaumaßnahmen. Da vielerorts aber kein Mengenproblem mehr vorherrscht, sollte in Zukunft verstärkt auf die Nutzung des Wohnungsbestandes gesetzt werden. Einerseits kann dies über den Erwerb von Belegungsrechten, der mit Modernisierungsmaßnahmen verknüpft ist, geschehen. Daher sollte die Neubauförderung für den sozialen Mietwohnungsbau nach dem 1. und 2. Förderweg gekürzt werden. Diese Wege gelten als besonders ineffizient. In abgeschwächtem Maße ist auch der dritte Förderweg aus Effizienzgründen zu kritisieren, so dass die Objektförderung in dieser Förderart auch nur noch in Höhe von ca. 0,5 Mrd. EUR erfolgen sollte. Andererseits sollte auch auf den direkten Erwerb von Belegungsrechten gedrängt werden. Dies würde eine Gesetzesänderung erfordern, da sonst keine Bundeszuschüsse eingesetzt werden dürfen. Des Weiteren sollte auf die Objektförderung für den Eigentumserwerb verzichtet werden. Die

Eigenheimzulage hat diese Förderung bereits in großen Teilen ersetzt. Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass das schon jetzt gesetzlich verankerte flächen- und kostensparende Bauen im sozialen Wohnungsbau noch stärker zum Tragen kommt.

Die freiwerdenden Mittel sollten vor allem für die Durchführung von Kombi-Modellen und den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand in den alten Bundesländern bereitgestellt werden. Basierend auf dem Ausgabevolumen von 2000 in Höhe von 2,3 Mrd. EUR für den sozialen Mietwohnungsneubau könnte daher ein längerfristiges Einsparpotential von ca. 1,8 Mrd. EUR pro Jahr erzielt werden. Ein Teil dieser Mittel sollte zugunsten von Modernisierungsaktivitäten und evtl. auch für die Finanzierung der Wohngeldreform umgeschichtet werden.

Das Wohngeld ist aus umweltpolitischen Gründen nicht reformbedürftig. Es stellt aus Effizienzgründen eine erheblich günstigere Art der Wohnraumversorgung dar als der soziale Wohnungsbau. Eine Umschichtung von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus und auch des Bausparens hin zur Finanzierung der jüngsten Wohngeldreform, deren Kosten auf ca. 1 Mrd. EUR geschätzt werden, erzielt indirekt positive ökologische Effekte. Da die Mittel des sozialen Wohnungsbaus auch mit Belegungsrechten im Bestand verknüpft werden können, ist der künftige Bedarf an neu zu bauenden Sozialmietwohnungen nurmehr gering und es können entsprechende Flächen eingespart werden.

Allein schon aufgrund der Mitnahme von Wohnungsbauprämien sollte die Subventionierung des Bausparens gestrichen werden. Das frei werdende Finanzvolumen in Höhe von 0,5 Mrd. EUR könnte zur Finanzierung der Wohngeldreform verwendet werden.

5.2 Überblick über ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen

Innerhalb der Einkommensteuer wurden in den letzten Jahren bereits sehr viele Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau abgeschafft. Die derzeitigen Steuervergünstigungen gelten nur noch für die neuen Bundesländer. Die durch das Investitionszulagengesetz gewährten Steuervergünstigungen sind befristet und sollten aufgrund des Überangebotes auf dem Wohnungsmarkt in den neuen Bundesländern auch nicht verlängert werden. Dadurch ließen sich 1 Mrd.

EUR jährlich einsparen. Diese Mittel könnten evtl. für weitere CO₂-Minderungsmaßnahmen im Wohnungsbestand eingesetzt werden.

Innerhalb der Grundsteuer fällt vor allem die Begünstigung des Baus von Ein- und Zweifamilienhäusern gegenüber dem Mehrgeschosswohnungsbau als ökologisch kontraproduktiv auf. Die aufkommensneutrale Umwandlung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer würde zu einer stärkeren Belastung von Ein- und Zweifamilienhäusern und damit einem sparsameren Umgang mit Flächen führen.

5.3 Fazit

Die dargelegten Reformvorschläge führen zum Freiwerden von mehr als 6 Mrd. EUR. Davon können rund 1 Mrd. EUR zur Finanzierung der Wohngeldreform verwendet werden. Max. 1,8 Mrd. EUR stünden für Kombi-Modelle bzw. die Bestandsförderung sowie das kosten- und flächensparende Bauen im Sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Die KfW-Programme für gezielte Maßnahmen zur Minderung der CO₂-Emissionen im Gebäudebestand könnten kontinuierlich aufgestockt werden. Darüber hinaus könnte eine aufkommensneutrale Umschichtung von Mitteln, die bislang für Neubau im Rahmen der Eigenheimzulage verwendet werden, zur Linderung der Leerstandsproblematik durch kontrollierten Abriss erfolgen.

Das Reformpaket würde sowohl einen Beitrag zur Einhaltung des Ziels der Minderung der CO₂-Emissionen in privaten Haushalten und im Gebäudebereich um 18-25 Mill. t bis 2005 als auch zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Stadt/Umland-Problematik leisten.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die ökologischen Probleme im Wohnungssektor nicht allein durch Subventionen verursacht werden. Daher kann ein Umbau der Subventionspolitik in diesem Bereich auch nicht das umfassende Allheilmittel darstellen. Vielmehr ist an einen ausgewogenen policy-mix zu denken, der mehrere Instrumente zu einem adäquaten Maßnahmenpaket bündelt.

Übers. 5-1

Zusammenfassung aller ökologisch kontraproduktiver Subventionen

Subventions-tatbestand	Reformvorschlag	Budgetwirkung	Umweltwirkung
Eigenheimzulage	Senkung und Ökologisierung der Grundzulage im Neubau; Abbau Ökozulage für Niedrigenergiehäuser (Vergabe nur noch an Passivhäuser); Flexibilisierung der Inanspruchnahme der Ökozulage im Bestand Kontrollierte Abrisssubventionen	Deutliche Budgetentlastung (ca. 1 - 1,5 Mrd. EUR ohne Berücksichtigung der Abrisssubventionen)	Verringerung der Flächeninanspruchnahme Erhöhte Energieeffizienz im Neubau Erhöhte Energieeffizienz im Bestand
Sozialer Wohnungsbau	Kürzung der Mittel auf 0,5 Mrd. EUR/Kombi-Modelle bzw. Erwerb von Belegungsrechten im Bestand; Stärkung kosten- und flächensparendes Bauen; Abbau der Objektförderung für Erwerb von Eigenheimen	Freiwerdende Mittel: 1,8 Mrd. EUR: teilweise Umschichtung für Modernisierungsaktivitäten sowie kosten- und flächensparendes Bauen Freiwerdende Mittel: 2,3 Mrd. EUR Davon: Umschichtung von 0,5 Mrd. EUR für Wohngeld	Verzicht auf weitere Flächeninanspruchnahme; Erhöhung der Energieeffizienz von Mietwohnungen Geringere Flächeninanspruchnahme
Wohngeld	Kein negativer umweltpolitischer Effekt per se; kein Reformvorschlag	(Finanzierungsbedarf in Höhe von 1 Mrd. EUR)	Indirekt: Weniger Flächeninanspruchnahme durch Verzicht auf Sozialwohnungsneubau
Bausparen	Abbau von Wohnungsbauprämie	0,5 Mrd. EUR Umschichtung zugunsten der Finanzierung der jüngsten Wohngeldreform	Kein nennenswerter direkter Umwelteinfluss; über Finanzierung des Wohngeldes aber indirekte Flächenschonung über Vermeidung von Sozialwohnungsbau
Einkommensteuer	Abbau der Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer	1 Mrd. EUR; Umschichtung zugunsten gezielter Förderung von CO ₂ -Reduktionsmaßnahmen	Kein weiterer Neubau in Innenstädten; Flächenschonung
Grundsteuer	Umwandlung in Flächennutzungssteuer	Aufkommensneutral	Schonenderer Umgang mit Flächen

Quelle: Ifo Institut (2001).

6. Literatur

Apel, D., Lehmbruck, M. u.a. (1997), Kompakt, mobil, urban – Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsentwicklung im internationalen Vergleich, Deutsches Institut für Urbanistik, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin (Difu Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 24).

Behring, K.; Goldrian, G. unter Mitarbeit von Harald Blau (1991), Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente, Aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und Ansatzpunkte für wohnungspolitische Initiativen, Duncker und Humblot, Berlin.

Behring, K.; Karl, D. unter Mitarbeit von Peter Dullinger, Georg Goldrian und Karl-Heinz Nierhaus (1994), Wirkungen einer CO₂-Minderungspolitik auf die Wohnungsversorgung, Duncker und Humblot, Berlin.

Behring, K.; Körner, J. (1995), Neue Wohneigentumsförderung – Steigerung der Effizienz?, in: ifo Schnelldienst, 28/95, S. 18-26.

Behring, K., Kirchner, J., Ulbrich, R. unter Mitarbeit von Renate Guder und Andreas Spillner (1998), Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus – Untersuchung der praktizierten Förderung und Analyse ihrer Effizienz, Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 145, Duncker & Humblot, Berlin/München.

Bell, M., Lowe, R., Roberts, P. (1996), Energy Efficiency in Housing, Aldershot, Avebury.

Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechtes, 2001.

Bizer, K., Lang, J. unter Mitarbeit von Kerstin Meyenschein, Tilmann Möller und Jens Ochtrop (2000), Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 21/00, Berlin.

Boss, A.; Rosenschon, A. (2000), Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Januar 2000.

Buchert, M. et al. (1999): Stoffflussbezogene Bausteine für ein nationales Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, Berlin (UBA-Texte, 47/99).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000), Raumordnungsbericht 2000, Berichte, Band 7, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a), Regionale Verteilung der Eigentumsbildung – Genehmigte Ein- und Zweifamilienhäuser, Bonn, 23.06.2000.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (BBR/IÖR) (2001), BBR-Wohnungsprognose 2015; als Ms. (Präsentation anlässlich der BMVBW-Presskonferenz), Bonn (Januar 2001).

Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde (1996), Raumordnungsprognose 2010. Materialien zur Raumentwicklung, Heft 74, Bonn.

Bundesministerium für Bau, Wohnungswesen und Verkehr (2001), Entwurf: Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Leerstand Ost, Berlin, 23. Mai 2001.

Bundesministerium der Finanzen (2002), Monatsbericht des BMF, Januar 2002, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2001), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland - Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn.

Czerny, M. (2001) (Koordination), Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft, Wien.

DeCicco, J., Smith, L., Diamond, R., Morgan, S., Debarros, J., Wilson, T. (1994), Energy Conservation in Multifamily Housing: Review and Recommendations for Retrofit Programs“, paper presented at the ACEEE 1994 summer study on energy efficiency in buildings, ACEEE, Washington.

De la Morvonnais, P. (2000), Housing Policy – Expected Changes and Trends, 49th Euroconstruct Conference, Wien.

Deutsche Bundesbank (2000), Monatsbericht Dezember 2000.

Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5889 (2001), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski, Dr. Barbara Höll und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/5604, Steuerliche Förderung über das Eigenheimzulagengesetz 1995 bis 2000 (Nachfrage zur Bundestagsdrucksache 14/4199), 17.04.2001.

Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5538 (2001), Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts, 13.3.2001.

Dienemann, O. (1990), Perspektiven für den DDR-Baumarkt im Rahmen des EG-Binnenmarktes, Referat im Rahmen der EURO-CONSTRUCT-Konferenz am 7.12.1990, unveröffentlichtes Manuskript, in: Behring, K.; Thanner, B. unter Mitarbeit von Peter Dullinger und Georg Goldrian (1993); Privatisierung von in öffentlicher Hand befindlichen Wohnungen in der ehemaligen DDR, IRB Verlag Stuttgart.

DIW-Wochenbericht 47 (2000), Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden, Berlin.

Donner, C. (2000), Wohnungspolitiken in der Europäischen Union, Theorie und Praxis, edition 2000, Wien.

Eekhoff, J. (1998), Wohnungsbauförderung neu orientieren, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Heft 19/1998.

Eekhoff, J. (2001), Anmerkungen zum geplanten Wohnraumförderungsgesetz, in : Wirtschaftsdienst 3/2001, S. 146-148.

Eigenheimzulagengesetz in der Neufassung vom 26.03.1997 (BGBl. I S. 734), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2000 (BGBl. I 2000 S. 1810).

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (1997): Konzept Nachhaltigkeit, Fundamente für die Gesellschaft von morgen, Zwischenbericht, Bonn.

Empirica Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, 1996, Möglichkeiten des Abbaus von Mietverzerrungen im Bestand von Sozialwohnungen, Bonn.

Euroconstruct (2000), Trends in the European Construction Industry, Summary Report, 49th Euroconstruct Conference, Wien.

Europäische Kommission (1999), Database on environmental taxes in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland – Evaluation of environmental effects of environmental taxes, Luxembourg.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, im Auftrag der Bundesregierung, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (2000), Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Berlin.

Forschungszentrum Karlsruhe GmbH, Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) und Universität Karlsruhe (TH), Fakultät für Architektur, Institut für Industrielle Bauproduktion (ifib) (1996), Stoffströme und Kosten in den Bereichen Bauen und Wohnen, Karlsruhe.

Franz, P. (2001), Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, in : Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 27-34, Halle.

Gluch, E. (2001), Entwicklung in Europa – Den Höhepunkt überschritten, in: immobilien business, Nr. 2, S. 20-23.

Haustein, W. et al. (2001), Wohngeld in Deutschland 1999, Ergebnisse der Wohngeldstatistik, in: Wirtschaft und Statistik 2/2001, S. 109-115.

Hillebrand, B., Wackerbauer, J. und Karin Behring, Hans-Dieter Karl, Ulrike Lehr, Andreas Oberheitmann, Ralf Ratzenberger, Thomas Siebe, Karl-Heinz Storchmann unter Mitarbeit von Georg Goldrian und Reinhard Hild (1997), Gesamtwirtschaftliche Beurteilung von CO₂-Minderungsstrategien – Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, ifo Studien zur Umweltökonomie Nr. 22, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Höbel, R. (2000), Kooperation als Instrument zur Wohnraumbeschaffung im Bestand – Bedarf, Bereitschaft der Akteure und Effizienz, in: Wohnraumbeschaffung durch Kooperation – eine Option für eine neue Wohnungspolitik? Werkstattbericht März 2000 der Schader Stiftung, Darmstadt.

I-Bank (1999): „Wohnungsmarktbeobachtung 1998 in Schleswig-Holstein“, Investitionsbank Schleswig-Holstein (Hrsg.), Kiel.

Kleemann, M.; Kuckshinrichs, W.: Wie wirksam ist die finanzielle Förderung? Eine modellgestützte Analyse der CO₂-Reduktion und der Beschäftigungseffekte durch das CO₂-Minderungsprogramm der KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, 14, Sonderausgabe „Klimaschutz im Wohnungssektor: Investieren in die Zukunft“, S. 50-55.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (2000), 10 Jahre KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 17.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (2001), Das neue KfW-Gebäudesanierungsprogramm, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 21.

Krings-Heckemeier, M-T., Braun, R., Faller, B., Geiss, S. (1997), Potentiale für kostengünstige Eigenheime, empirica, Bonn.

Krupinski, H. (2000), Kooperation zwischen Bund, Land, Gemeinden und Wohnungswirtschaft bei der sozialen Wohnraumversorgung, in: Schader Stiftung (Hrsg.), Wohnraumbeschaffung durch Kooperationen – eine Option für eine neue Wohnungspolitik? Symposium am 10.06.1999 in Bonn-Bad Godesberg, Darmstadt.

Loske, R. et al. (2000), Abbau umweltschädlicher Subventionen, Ein Beitrag zur finanz- und umweltpolitischen Zukunftsfähigkeit, (http://www.gruen-fraktion.de/uthem/wirtschaft/umwelt_Sub.htm).

Moret Ernst & Young (1996), Tax provisions with a potential impact on environmental protection, final report.

Nolte, R., Voß, O. unter Mitarbeit von Winfried Michels (1997), Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, Theoretische Analyse und empirische Überprüfung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Band 178, Münster.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2000), Wohnungsbauförderung auf einen Blick, München.

OECD (1998a): Improving the environment through reducing subsidies #1: summary and policy conclusions, OECD, Paris.

OECD (1998b): Improving the environment through reducing subsidies #2: Analysis and overview of studies, OECD, Paris.

OECD (2001), Design of Sustainable Building Policies: Scope for Improvement and Barriers, Paris.

Persönliche Mitteilung des BMF, 03.05.2001 durch Frau Sibylle Zehl.

Rußig, V. unter Mitarbeit von Elke Kronjäger (2001), ifo Bauvorausschätzung Westdeutschland 2000-2010, Textband, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Schader-Stiftung (1997), Bericht „Neue Wohnungen auch im Alter“, Darmstadt.

Schilli, B. (1998), Die Eigenheimzulage – ein Königsweg? Theoretische und empirische Analyse der staatlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums im Rahmen der Eigenheimzulage, Europäische Hochschulschriften Bd. 2398, Peter Lang, Frankfurt am Main.

Schmalholz, M.; Wiggering, H. (2001), Der Ansturm auf die Fläche – Die fortschreitende und ungebremste Inanspruchnahme des Bodens zerstört wichtige Lebensgrundlagen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. April 2001.

Sprenger, R.-U. und Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, TEXTE Nr. 30/03 des Umweltbundesamtes.

Statistisches Bundesamt (1993): Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes, Fachserie 5, Reihe 3.

Statistisches Bundesamt (1995): Bautätigkeit und Wohnungen, 1%-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Fachserie 5, Heft 1, Gebäude und Grundstücke – Struktur und Nutzung.

Statistisches Bundesamt (1998), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1998, Fachserie 14, Reihe 3.3.

Statistisches Bundesamt (1999): Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998, Wohnsituation der Haushalte, Fachserie 5, Heft 1, Bestand und Struktur der Wohneinheiten.

Statistisches Bundesamt (1999a), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik 1999.

Statistisches Bundesamt (2000): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2000.

Statistisches Bundesamt (2000a): Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998, Wohnsituation der Haushalte, Fachserie 5, Heft 2, Wohnsituation von Haushalten und Familien, 1999.

Stern, V. (2001), Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden.

Umweltbundesamt (2002): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – die Zukunft dauerhaft gestalten, Berlin: Erich-Schmidt-Verlag.

Völker, A. (1998), Sozialer Wohnungsbau 1998 – Niveau der Förderung sinkt weiter, in: Bundesbaublatt Heft 12/1999, S. 12- 19

Wohngeld- und Mietenbericht 1993 der Bundesregierung (1994), Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

Wohngeld- und Mietenbericht 1995 der Bundesregierung (1996), Bundestagsdrucksache 13/4254.

Wohngeld- und Mietenbericht 1997 der Bundesregierung (1998), Bundesregierung.

Wohngeld- und Mietenbericht 1999 der Bundesregierung (2000), Bundestagsdrucksache 14/3070.

Wohnungsbaugesetz – I. WoBauG vom 25.8.1953.

Wohnungsbau-Prämiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.10.1997.

Wohnungsbau- und Familienheimgesetz - II. WoBauG vom 27. Juni 1956; zuletzt geändert am 16. Dezember 1997

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2000), Ziele für die Umweltqualität – Eine Bestandsaufnahme, Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung, Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Ziesing, H.-J. (2000), Klimaschutzpolitik auf dem richtigen Weg, aber weitere Schritte unabdingbar, DIW-Wochenbericht 32/2000, Berlin.

Anhang:

Ökologische Aspekte der Wohnungspolitik im internationalen Vergleich

In diesem Kapitel soll ein Überblick über ökologische Aspekte der Wohnungspolitik im internationalen Vergleich gegeben werden.

1. Allgemeine Tendenzen

Zunächst ist festzustellen, dass bei den Bauinvestitionen der westeuropäischen Länder eine Tendenz zur Verlagerung von der Neubau- zur Sanierungs- und Renovierungstätigkeit zu erkennen ist (Czerny, 2001). Während in den siebziger Jahren das Verhältnis von Neubauproduktion zu Modernisierungs- und Sanierungstätigkeit noch 70:30 betrug, machte der Wohnungsneubau Ende der neunziger Jahre im Durchschnitt der 15 westeuropäischen Euroconstruct-Länder nur noch 52 % des gesamten Wohnbaus aus und der Sanierungsbereich bereits 48 %. Es wird damit gerechnet, dass der Sanierungsbereich bis 2010/2015 auf einen Anteil von bis zu 60 % steigen wird und die Neubauleistungen damit auf bis zu 40 % des gesamten Wohnungsbauvolumens zurückgehen (Gluch, 2001).

Diese gravierenden Strukturverschiebungen sind im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen, bei denen auch umweltpolitische Aspekte eine Rolle spielen:

- den ausreichenden Versorgungsgrad der europäischen Bevölkerung mit Wohnraum,
- die rückläufige demographische Entwicklung,
- Bemühungen, den Altbestand qualitativ zu verbessern und zu erhalten.

Vor dem Hintergrund einer gesamtwirtschaftlichen Strategie zur Erreichung des Kyoto-Zieles sollen insbesondere thermische und energetische Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen künftig an Bedeutung zunehmen.

2. Wohnungsförderung im internationalen Vergleich

In beinahe allen europäischen Ländern greift der Staat durch diverse Fördermaßnahmen in die Wohnungsmärkte ein, z.B. um das Angebot an verbilligten Wohnungen zu erhöhen, um bei zu hoher Mietbelastung soziale Ungleichgewichte für Bezieher niedriger Einkommen zu kompensieren oder um den privaten Wohnungsbau anzukurbeln. Auch die Förderung umweltschonender Baumaßnahmen wird als immer wichtiger erachtet. Die einzelnen Förderungssysteme sind stark von nationalen und historischen Strukturen geprägt. Grundsätzlich gibt es zwei Modelle der Wohnbauförderung in Europa, das zentralistische wie in Frankreich oder das dezentralistische wie in Deutschland, wo der Bund den Ländern nach einem Schlüssel Finanzhilfen zur Verfügung stellt, die die Länder mindestens in gleicher Höhe zu ergänzen haben. Über die Landesförderung hinaus fördern in Deutschland auch viele Gemeinden den Wohnungsbau. In Österreich wurde die Wohnbauförderung Ende der 80er Jahre regionalisiert, so dass nunmehr eine sehr komplexe Förderlandschaft besteht. Auch in den Niederlanden übertrug die Zentralregierung den Regionen die Verwaltung der öffentlichen Förderungsfonds. In Großbritannien legt das Umweltministerium (DETR) in sog. Housing Investment Programmes das jährliche Investitionsvolumen fest (Donner, 2000). Die Gemeinden können aber frei über die Mittelverwendung entscheiden. Die steuerliche Förderung liegt in allen europäischen Staaten im Kompetenzbereich des Bundes oder der Zentralregierung. Nachstehende Tabelle A.2-1 fasst die Ergebnisse einer Studie von BIPE (de la Morvonnais, 2000) zum Vergleich der Fördersysteme in fünf europäischen Ländern und den USA zusammen, die im Rahmen der Euroconstruct-Konferenz 2000 vorgetragen wurden.

Tab. A.2-1

Struktur der Wohnbauförderung im internationalen Vergleich 1997

Art der Förderung	Deutschland	Österreich	Frankreich	Großbritannien	Schweden	USA
Anteile in %						
Direkte Förderung	18	71	15	22	40	9
Steuerliche Förderung	65	13	27	14	30	77
Indirekte Förderung	17	16	58	64	30	14

Quelle: Euroconstruct, 2000.

In den meisten Ländern besteht die direkte Förderung in der Subventionierung der Zinsen für Wohnungsneubau oder Sanierung. Unter indirekter Förderung wird die subjektbezogene Förderung verstanden, die im Wesentlichen dem einzelnen Mieter - mit wenigen Ausnahmen auch dem Eigentümer - gewährt wird. Zu den indirekten Förderungen wird u.a. auch die Förderung des Bausparens gezählt. Diese Förderart ist beispielsweise in Frankreich und Großbritannien relativ hoch. Die steuerliche Förderung des Wohnens spielt in den einzelnen europäischen Ländern eine sehr unterschiedliche Rolle. Die steuerliche Förderung dient in vielen Ländern meist der Eigentumbildung und kommt tendenziell eher den besserverdienenden Haushalte zugute. Letzteres ist im Einzelfall aber von der Ausgestaltung einer Steuervergünstigung abhängig. Steuervergünstigungen für den Erwerb von Wohnungen werden in fast allen Ländern gewährt; in Frankreich und Deutschland gibt es auch für den Mietwohnungsbau Steuererleichterungen, nicht jedoch in Österreich, in den Niederlanden, Schweden oder Großbritannien.

Der Ländervergleich in Tabelle A.2-1 zeigt, dass in Deutschland die steuerliche Förderung dominiert.

3. Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen im Wohnungswesen in der EU

Von allen Subventionen im Wohnungswesen wurden bislang nur Steuervergünstigungen EU-weit auf ihre Umweltwirkungen geprüft. Moret Ernst & Young (1996) untersuchten im Auftrag der Europäischen Kommission die Umweltwirkungen der Steuersysteme aller EU-Mitgliedsstaaten. Dabei wurden auch einige Steuerregelungen für private Haushalte entdeckt, die im Bereich Wohnungswesen ökologisch kontraproduktiv wirken können. Laut Moret Ernst & Young werden hauptsächlich in Griechenland, Irland und Spanien Steuervergünstigungen für private Haushalte gewährt, die z.B. über Grundsteuer-, Kapitalertragssteuer- oder auch Einkommensteuerbefreiungen potentiell negative ökologische Anreize in Richtung höhere Flächenversiegelung setzen (siehe Übersicht A.3-1). Die fehlende Mehrwertsteuer auf Mineral- und Gasöle in einigen Mitgliedstaaten setzt keine Anreize für Energieeinsparung in Privathaushalten. Allerdings ist zu beachten, dass z.B. die Niederlande einerseits diese Mehrwertsteuerbefreiung gewähren andererseits aber eine Energiesteuer eingeführt hat. Eine Beziehung zum Wohnungswesen lässt sich schließlich auch

indirekt über verkehrsrelevante Subventionen herstellen. Insbesondere die Absetzbarkeit von Pendlerkosten in Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Frankreich wurde daher von Moret Ernst & Young ebenfalls als ökologisch kontraproduktiv eingestuft.

Übers. A.3-1

Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen im Wohnungswesen in der EU

Land	Steuervergünstigung
Griechenland ¹	Grunderwerbsteuerbefreiung bei Ersterwerb von Wohnungseigentum (für eine Person sind die ersten 35 m ² befreit, für 2 Personen 70 m ² , für jedes Kind weitere 15 m ²)
Österreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Großbritannien	Mehrwertsteuerbefreiung für zu Heizzwecken verwendetes Mineral- und Gasöl

^{a)} vgl. Donner (2000).

Quelle: Moret Ernst & Young (1996).

Eine weitere Studie hat sich mit den tatsächlichen Umweltwirkungen von in der EU geltenden Umweltsteuern befasst (Europäische Kommission, 1999). Vor allem in Schweden, Norwegen, Dänemark und den Niederlanden werden bereits seit geraumer Zeit Energiesteuern erhoben, die auch auf für Heizzwecke verwendete Energie zu zahlen sind. Diese Steuern tragen zu einer Emissionsreduktion bei, auch wenn diese häufig weit hinter den im Kyoto-Protokoll festgelegten Zielvereinbarungen zurückbleibt. Die Gründe hierfür werden hauptsächlich in den Ausnahmeregelungen für energieintensive Industrien und nicht bei den privaten Haushalten gesehen. So hat z.B. die in Schweden erhobene CO₂-Steuer zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um 1,5 Mio. Tonnen im privaten Heizungsbereich geführt, weil Kohle durch Öl und Gas substituiert wurde. In der schwedischen Industrie hingegen stiegen zwischen 1992 und 1994 die CO₂-Emissionen um 13 % an, weil verschiedene Änderungen in der Energiebesteuerung einen Rückgang der Energiepreise verursachten (Europäische Kommission, 1999, S. 8).

4. Subventionsprogramme zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungswesen und deren Evaluierung: Arbeiten der OECD

Die OECD hat eine Umfrage zum Stand der „Sustainable Building Policies“ unter ihren Mitgliedsländern durchgeführt (OECD, 2001). Zu den verschiedenen Stadien des Lebenszyklus von Gebäuden wurden dabei eine Reihe von Programmen identifiziert, die als Regulierungs-, ökonomische oder Informationsinstrumente klassifiziert wurden.

Subventionsprogramme zur CO₂-Minderung wurden dabei laut der OECD-Umfrage in der **Planungs- und Bauphase** nur in wenigen Ländern verwendet. Kanada, Japan, Korea und die USA setzen Finanzhilfen zur Verbreitung erneuerbarer Energien ein, in den Niederlanden und Griechenland werden Steuervergünstigungen für energieeffizientes Bauen vergeben. Über die Umweltwirksamkeit dieser Programme wird jedoch keine Aussage getroffen.

In der Phase der **Nutzung bzw. Modernisierung** von Wohnungen werden derzeit nur sehr wenige Subventionen vergeben. Nur in Großbritannien und in den USA werden Finanzhilfen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Wohneinheiten, die von Beziehern niedriger Einkommen bewohnt werden, vergeben. Allerdings schätzen Bell et al. (1996), dass 77 % des Energieeinsparungspotentials im Home Energy Efficiency Programme im Vereinigten Königreich dazu genutzt wurde, um die Wohnungen stärker zu heizen. Aus den USA wurde berichtet, dass die Beteiligungsrate am Energieeinsparungsprogramm sehr niedrig waren (DeCicco et al, 1994).

Schließlich wird im **Abrissstadium** die Deponieabgabe als das am häufigsten verwendete ökonomische Instrument zur Förderung von Recycling und Wiederverwendung von Baumaterialien genannt. Acht Länder (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Neuseeland, Schweden und Großbritannien) setzen derzeit diese Abgabe ein. Leider sind bislang nur für Dänemark und Großbritannien Evaluierungsstudien durchgeführt worden (Europäische Kommission, 1999). Die Ergebnisse, die jedoch auf sehr kleinen Umfragesamples basieren, deuten an, dass die Abgabe zu einer Abfallreduktion geführt hat und vor allem im Verbund mit anderen Instrumenten der Abfallpolitik zielführend sein kann.