

TEXTE 31/2003

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

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

III

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.