

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5

14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0

Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de

postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Finanzielle Konsequenzen der Einführung eines universellen Alterssicherungssystems

Ellen Kirner
ekirner@diw.de

Volker Meinhardt
vmeinhardt@
diw.de

Hauptziel eines gesetzlich regulierten Systems der Alterssicherung ist es, den Lebensunterhalt aller Personen, die aus Alters- oder Invaliditätsgründen am Erwerb von Einkommen gehindert sind, in ausreichendem Maße zu sichern. Das Erreichen dieses Ziels ist im gegenwärtigen System der Alterssicherung in Deutschland vor dem Hintergrund der demographischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen gefährdet. Ein Konzept, mit dem die Finanzierung einer umlagefinanzierten Alterssicherung zielgerichtet gewährleistet werden kann, würde das gegenwärtige System, das vor allem auf unselbständiger Beschäftigung basiert, auf ein universelles, die gesamte Bevölkerung einbeziehendes Pflichtversicherungssystem umstellen. Das DIW Berlin hat im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung die finanziellen und juristischen Aspekte eines von dem Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt vorgelegten Konzepts zu einem universellen Alterssicherungssystem analysiert.¹ In der Ausgestaltung dieses Konzepts würde sich eine weit stärkere Umverteilung als im heutigen System dadurch ergeben, dass alle hohen Einkommen zur Finanzierung der Maßnahmen zur Einkommensumverteilung innerhalb einer Generation herangezogen würden, da den Beiträgen dieser Gruppe später nur zum Teil höhere Renten gegenüberstehen würden. Eine stärkere Rückbesinnung auf die Eigenverantwortlichkeit würde sich aus dem langfristigen Abbau der Witwen(r)-Versorgung zugunsten einer verbesserten eigenständigen Sicherung ergeben.

Die Untersuchung der finanziellen Konsequenzen dieses Konzepts macht deutlich, dass die angestrebten Ziele einer Stabilisierung der Beitragsgrundlage für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in wesentlichen Punkten erreicht werden könnten. Infolge der Einbeziehung aller Einkommensquellen wäre die Finanzierungsgrundlage stabiler und weitgehend unabhängig von Strukturverschiebungen zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit einerseits sowie zwischen Arbeit und Kapital andererseits. Es würde ein Grundstock für eine eigenständige Sicherung aller Mitglieder der Gesellschaft geschaffen, der zumindest teilweise von den Versicherten während der Erwerbsphase selbst finanziert wird. Das würde den staatlichen Aufwand für die bedarfsorientierte Mindestsicherung verringern.

Aufgrund der vorgesehenen geringen Höhe der Mindestbeiträge würden Personen ohne weitere Anwartschaften allerdings häufig nur eine niedrige Altersrente erhalten, die im Hinterbliebenenfall nicht ausreichend wäre. Eine Weiterentwick-

Nr. 45/2002

69. Jahrgang / 7. November 2002

Inhalt

Finanzielle Konsequenzen der Einführung eines universellen Alterssicherungssystems Seite 769

Filmbezogene Dienstleistungen – Standorte im Wettbewerb um vernetzte Kleinunternehmen Seite 775

Bauwirtschaft: Statt Stabilisierung erneut kräftiger Einbruch zu erwarten Seite 780

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung
– 8. Nov. 2002
Zeitschriften

¹ Vgl. Volker Meinhardt, Ellen Kirner, Markus Grabka, Ulrich Lohmann und Erika Schulz: Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung. Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2002.

lung des Konzepts des universellen Alterssicherungssystems könnte ein „Beitragsplitting“ einbeziehen, um bei verheirateten (und eventuell bei unverheiratet zusammenlebenden) Personen die Diskrepanz der Höhe der Rente zwischen Männern und Frauen auszugleichen.

Der Beitragssatz zur Aufrechterhaltung des derzeitigen Niveaus der Alterssicherung würde bei der hier durchgerechneten Variante eines universellen Alterssicherungssystems voraussichtlich langfristig etwa 6 Beitragspunkte unter jenem Satz liegen, der im gegenwärtigen System bei Aufrechterhaltung des Rentenniveaus benötigt würde. Dies geht im Wesentlichen auf eine Kürzung der Hinterbliebenenversorgung und eine stärkere Umverteilung durch Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze und einer Kappung höherer Rentenansprüche zurück. Würde auf diese Kappung verzichtet werden, würde sich immerhin noch eine Reduzierung des Beitragssatzes um etwa 4 Beitragspunkte ergeben.

Demographischer Druck auf die Rentenfinanzen

Die demographischen Strukturveränderungen bedrohen langfristig massiv die finanzielle Entwicklung der Alterssicherung.² Bis zum Jahre 2050 werden aufgrund der anhaltend geringen Geburtenrate immer weniger junge Leute in das Erwerbsalter hineinwachsen und der Kreis der Älteren wegen der steigenden Lebenserwartung zunehmen. Obwohl das DIW Berlin in seinen Vorusberechnungen davon ausgeht, dass die Zuwanderung die Altersstruktur etwas ausgleicht, ist nach dem Jahr 2020 mit einem starken Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter zu rechnen. Auch bei dem unterstellten, relativ hohen Zuwanderungssaldo von 260 000 Personen jährlich³ dürfte die Zahl der Personen im Rentenalter (60 und mehr Jahre), bezogen auf den Bestand der 20- bis unter 60-Jährigen, von 41 % (1999) auf fast 100 % im Jahre 2050 steigen.

Gemildert wird der Einfluss der veränderten Altersstruktur auf die finanzielle Entwicklung der Alterssicherung durch die künftig steigende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Die Lebensarbeitszeit verlängert sich aufgrund der gesetzlichen Erhöhung der Altersgrenzen, und die Erwerbsbeteiligung der Frauen im mittleren Lebensalter nimmt voraussichtlich weiterhin zu. Trotzdem ist absehbar, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) langfristig immer weniger Beitragszahler einen größer werdenden Rentenbestand finanzieren müssen. Dies kann nur durch Beitragssatzsteigerungen und Leistungskürzungen gemildert werden. Durch einen verstärkten Anstieg der Lohnkosten könnten aber die Konkurrenzfähigkeit im internationalen Wettbewerb sinken und negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Werden in Tarifverhandlungen die gestiegenen Beiträge durch niedrigere Direktlöhne kompensiert, fördert diese Senkung der Nettolöhne Nebenerwerb und Schwarzarbeit.

Eine weitere Senkung des Rentenniveaus in der GRV ist angesichts der – auch nach jahrzehntelanger Beitragszahlung – mäßigen Höhe der Altersruhegelder von Versicherten mit kleinem oder mittlerem Verdienst schwer tragbar. Denn auch ein Ausgleich durch die private Vorsorge ist fraglich. Kapitalgedeckte Renten sind kurzfristigen Renditeschwankungen unterworfen, und immer weniger junge Menschen erwirtschaften die Zinsen für das angesparte Kapital.⁴

Der Erfolg einer weiteren Heraufsetzung der Altersgrenze für den Ruhestand ist letztlich von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Können ältere Arbeitnehmer nicht bis zur heraufgesetzten Altersgrenze arbeiten, bedeutet dies für sie faktisch eine niedrigere Altersversorgung.

Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel erhöht Reformbedarf

Durch die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt ist das Berufsleben von immer mehr Menschen durch Arbeitslosigkeit, Umschulung und nicht oder unzureichend versicherte Beschäftigungen geprägt. Viele wechseln vom so genannten Normalarbeitsverhältnis in – zum Teil arbeitnehmerähnliche – Selbständigkeit oder neue Formen freiberuflicher Tätigkeit. Das Einkommen ist hier häufig nicht hoch genug, um eine ausreichende private Altersvorsorge aufzubauen. Das bestehende

Schritte zur Problemlösung im bestehenden System unbefriedigend

² Vgl.: Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Bearb.: Erika Schulz. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 42/1999; und insbesondere: Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 30/2000; Kapitaldeckung – Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. Bearb.: Ellen Kirner, Johannes Leinert, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 46/1998.

³ Obere Variante der Vorausschätzung.

⁴ Zu den Aspekten der Einführung einer privaten Altersvorsorge vgl.: Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen, a. a. O. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 30/2000.

Alterssicherungssystem, das im Grundsatz durchgehende Erwerbs- und Versicherungsverläufe voraussetzt, kann unter diesen Bedingungen Armut im Alter nicht verhindern und das Ziel der Lebensstandardsicherung noch weniger gewährleisten. Damit verliert das gesetzliche Alterssicherungssystem auch die Basis für seine Funktion, eine ausreichende Hinterbliebenenversorgung zu sichern.

Hinzu kommt: Immer mehr jüngere Menschen lehnen die überkommene Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern nach dem Leitbild der „Versorger-Ehe“ ab. Frauen streben heute eine eigenständige Teilhabe am Erwerbseinkommen sowie an den Leistungen des Alterssicherungssystems an. Aber die mangelnde Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit führt zu unterbrochenen und durch Teilzeitarbeit geprägten Erwerbsverläufen mit entsprechend niedrigen Erwerbseinkommen und unzureichenden eigenen Renten. Eine Beibehaltung des Witwen-/Witwerrentensystems ist keine geeignete Lösung. Es steht vielmehr im Widerspruch zur Forderung nach einer eigenständigen, ausreichenden Alterssicherung für Frau und Mann – unabhängig von Ehe und gegebenenfalls Scheidung.

Das universelle Alterssicherungssystem: Ziele und Eckpunkte eines Reformmodells

Um abzuschätzen, welche Möglichkeiten ein Ausbau der Basis des umlagefinanzierten gesetzlichen Alterssicherungssystems bietet, hat das DIW Berlin *beispielhaft* ein Konzept des Bundesvorstandes der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt für ein universelles Alterssicherungssystem untersucht. Dieses System soll unter anderem die folgenden Ziele erreichen:⁵

- Beibehaltung der paritätischen Beitragsfinanzierung
- Verminderung der lohnbezogenen Belastung von Arbeitseinkommen
- Flexibilität beim Renteneintrittsalter
- Eigenständigkeit der Rentenansprüche
- Aufbau eines Grundstocks für eine individuelle Altersvorsorge für alle
- Vermeidung von Altersarmut

Die Eckpunkte dieses universellen Alterssicherungssystems lassen sich folgendermaßen skizzieren:

1. Angestrebt wird eine Versicherungspflicht, die sich auf die gesamte Wohnbevölkerung vom vollendeten 15. Lebensjahr an bis zum Rentenbeginn erstreckt. Beamte⁶, alle Selbständigen und Nichterwerbstätige wären somit ebenfalls

versicherungspflichtig. Für jede Person der beschriebenen Altersgruppe muss ein Beitrag entrichtet werden. Vorgesehen ist ein Mindestbeitrag, der bezogen auf das Jahr 1998, das als Stichtag für die Berechnungen des DIW Berlin gewählt wurde, etwa 102 Euro pro Monat beträgt.

2. Anders als im bisherigen System der gesetzlichen Rentenversicherung, in dem im Wesentlichen nur das Einkommen aus einer unselbständigen Beschäftigung bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen wird, sollen alle Einkommensarten berücksichtigt werden, d. h. auch Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, Erträge aus Vermögen, d. h. Zinsen, Dividenden und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, sowie alle sonstigen zu versteuernden Einkommensarten. Im Modell der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt entfällt auch die Beitragsbemessungsgrenze.
3. Die Höhe der Rente soll sich an dem heute erzielten Niveau orientieren. Bei einem durchschnittlichen Verlauf des Berufslebens soll ein Nettorentenniveau von 70 % erreicht werden. Eine Äquivalenz von Beitrag und Rente soll nach den Vorstellungen der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt nur bis zu einer Rentenhöhe von 2 301 Euro (4 500 DM) pro Monat gelten (bezogen auf das Jahr 2000; diese Grenze soll dynamisiert sein). Rentenanwartschaften, die über diesen Betrag hinausgehen, werden gekappt.
4. Die Möglichkeit, eine Altersrente zu beziehen, soll anders als heute nicht mehr davon abhängen, dass ein bestimmtes Lebensalter erreicht wird, sondern ein voller Anspruch auf Altersrente entsteht im universellen Rentensystem nach 44 beitragspflichtigen oder gleichgestellten Versicherungsjahren, rechnerisch beginnend mit Vollendung des 15. Lebensjahres.
5. Angestrebt wird der Aufbau einer eigenständigen und ausreichenden Anwartschaft für alle Mitglieder der Gesellschaft. Damit entfällt die Notwendigkeit einer abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung. Es sollen Vorkehrungen für den Vertrauensschutz in der Übergangsphase getroffen werden.

Beitragspflicht für alle Erwachsenen und alle Einkommen

Langfristiger Abbau der Witwen-/Witwerrentenversorgung

⁵ Vgl.: Entwurf der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, Bundesvorstand: Konzeption für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung. Frankfurt a. M., 6. Juli 2000.

⁶ Auch politische Mandatsträger, die allerdings wegen der geringen Zahl für die finanzielle Situation des Gesamtsystems keinerlei signifikante Bedeutung haben.

Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung

Das DIW Berlin hat untersucht, welche finanziellen Konsequenzen die Einführung eines universellen Alterssicherungssystems entsprechend den Detailvorstellungen der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt sich ergeben.⁷ In einer Modellrechnung wurde die Situation, die im Jahre 1998 bestand, mit einer Situation verglichen, für die unterstellt wurde, die Umstellung sei vor langer Zeit erfolgt und die Regelungen des universellen Systems seien auf der Beitrags- und Leistungsseite vollständig wirksam.⁸ Die Probleme des Übergangs vom einen in das andere System blieben also außer Betracht. Die Ergebnisse der Modellrechnung werden durch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen des Basisjahres 1998 bestimmt. Es wurde also nicht von Rückwirkungen des veränderten Rentenrechts auf die Verhaltensweisen ausgegangen. Einige der damit implizit getroffenen Annahmen sind durchaus diskussionswürdig. Beispielsweise kann eingewendet werden, dass es negativ auf die Vermögensbildung und damit auf das Einkommen wirkt, wenn Kapitalerträge beitragspflichtig werden und diese – oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze – nicht zu individuellen Rentenanwartschaften führen.

Spielraum für Senkungen des Beitragsatzes

Infolge der Ausweitung der Beitragspflicht auf zusätzliche Personengruppen, alle Kapitalerträge und das gesamte Einkommen jenseits der heutigen Beitragsbemessungsgrenze würde das Beitragsvolumen in der GRV erheblich höher sein als im bestehenden System. Um die Größenordnungen zu berechnen, wurde zunächst von dem 1998 herrschenden Beitragssatz (20,3 %) ausgegangen und unterstellt, dass in diesem Jahr bereits der Mindestbeitrag von 102 Euro monatlich zu zahlen gewesen wäre. Im universellen Alterssicherungssystem wären 1998 schätzungsweise rund 2,3 Mill. Selbständige (einschließlich der freiberuflich Erwerbstätigen), die bisher noch nicht der GRV angehören, und 2,4 Mill. Beamte versicherungspflichtig geworden. Die Selbständigen hätten auf der Basis ihres Erwerbseinkommens eine Beitragslast in Höhe von 13 Mrd. Euro zu tragen, auf das Erwerbseinkommen der Beamten entfielen gut 16 Mrd. Euro.

Die Summe der Vermögenserträge, die der gesamten Bevölkerung im Jahre 1998 zufließen, lassen sich nach Daten des Panels auf fast 51 Mrd. Euro beziffern; daraus lässt sich ein Beitragsaufkommen von rund 10 Mrd. Euro errechnen. Ein ähnlich

großer Betrag (14 Mrd. Euro im Jahr) wäre außerdem durch die Mindestbeitragszahlungen eingenommen worden.

Langfristig gesehen führen bei allgemein unverändertem Rentenniveau die zusätzlichen Beiträge zu individuell höheren Rentenleistungen. Durch die Verbreiterung der Beitragsbasis würde sich nur dann eine *nachhaltige* finanzielle Entlastung der GRV ergeben, wenn Beitragszahlungen, die auf Einkommensbestandteilen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze beruhen, nicht zu individuell höheren Renten führen, sondern zu einer Umverteilung herangezogen würden.

Nach den der Untersuchung zugrunde liegenden Befragungsergebnissen hatten 1998 etwa 5 % der gesamten Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren, das waren rund 2,7 Mill. Personen (darunter 1,8 Mill. Arbeiter und Angestellte), ein Einkommen aus Erwerbsarbeit und Vermögen über der Beitragsbemessungsgrenze (51 538 Euro/Jahr). Aus den Angaben errechnen sich das Volumen aller über dieser Grenze liegenden Einkommen von rund 206 Mrd. Euro – jeweils Jahreswerte – und Beitragseinnahmen von 42 Mrd. Euro. Der Anteil der Personen mit einem so hohen Einkommen war bei den Beamten und Selbständigen deutlich höher als bei der Gruppe der Arbeiter und Angestellten. Beide Gruppen müssten sich also überdurchschnittlich häufig an der Einkommensumverteilung zugunsten anderer Mitglieder der Versicherungsgemeinschaft beteiligen, wenn die Rentenanwartschaften gekappt würden.

Eine auf lange Sicht erhebliche Entlastung würde sich auch ergeben, wenn die GRV nicht mehr die nach heutigen Regelungen hohen Kosten für die Witwen/Witwer-Versorgung tragen müsste. Im Jahre 1998 wurden hierfür rund 36 Mrd. Euro aufgewendet. Bezogen auf die Bemessungsgrundlage aller im universellen System beitragspflichtigen Einkommen 1998 entspricht das fast 4 Beitragspunkten. Eine Entlastung in dieser Größenord-

⁷ In einem Abschnitt des Gutachtens werden von Ulrich Lohmann die juristischen Aspekte eines universellen Systems der Alterssicherung geprüft. Dort wird im Ergebnis abgeleitet, dass ein solches System – bei Modifizierung der Regelungen zur Kappung hoher Anwartschaften – als verfassungskonform eingestuft werden kann. Vgl. Kap. 3 in: Volker Meinhardt et al.: Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, a. a. O.

⁸ Die dafür notwendigen statistischen Informationen sind weitgehend aus dem im DIW Berlin beheimateten Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) gewonnen. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird. Im Jahre 2000 erfolgte eine Verdoppelung der SOEP-Stichprobe auf rund 25 000 Befragungspersonen. Vgl. SOEP Group: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: Elke Holst et al. (Hrsg.): Proceedings of the 2000 Fourth International Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP2000). In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 70, Nr. 1/2001, S. 7–14; oder auch <http://www.diw.de/soep/>

Simulation für das Jahr 1998

Ausweitung des Beitragsvolumens

nung würde erst wirksam, nachdem diese Hinterbliebenenrenten aus dem Bestand „herausgewachsen“ sind und auch die notwendigen Übergangsregelungen für die bei der Reform älteren Ehepaare keine weiteren Ansprüche mehr nach sich ziehen.

Führt man die in der ersten Modellrechnung geschätzten Ausgaben und Einnahmen zusammen, ergibt sich auf der Basis der Gegebenheiten des Jahres 1998 ein finanzieller Spielraum von etwa 60 Mrd. Euro im Jahr. Bezogen auf das gesamte, nach neuem Recht versicherte Einkommen entspricht dies gut 6 Beitragspunkten. Bei dieser Rechnung ist unter anderem unterstellt worden, dass der 1998 geleistete Bundeszuschuss an die GRV in Höhe von 49 Mrd. Euro im Jahr auch unter den Bedingungen des alternativen Rentenmodells gezahlt worden wäre.

Weitere Reformelemente

Infolge der allgemeinen Versicherungspflicht würde der Kreis von Personen zwar größer, die während der Erwerbsphase stetig ausreichende Beiträge auf der Basis eigenen Einkommens zahlen oder nur relativ geringe Versicherungslücken haben. Sind aber die Phasen der Mindestbeitragszahlung im Leben von Versicherten lang, wie das künftig z.B. bei verheirateten Müttern noch überdurchschnittlich häufig der Fall wäre, ergeben sich unzureichende Renten. Der vorgesehene Mindestbeitrag führt selbst nach 50 Beitragsjahren zu einer Rente weit unter dem Sozialhilfeniveau. Vor diesem Hintergrund wurden die ursprünglichen Annahmen für ein universelles Altersvorsorgemodell erweitert:

- Allen Mitgliedern der GRV wird für Zeiten der schulischen oder betrieblichen Ausbildung ein Rentenzuschlag im Wert von drei Beitragsjahren auf der – im Unterschied zum bestehenden System einheitlichen – Basis des durchschnittlichen Versicherteneinkommens gewährt. Der Aufwand hierfür wird aus Mitteln der GRV finanziert bzw. aus dem Bundeszuschuss, den diese erhält.
- Die Jahre der Betreuung und Erziehung von Kindern unter zehn Jahren aller Geburtsjahrgänge werden bei der Rente so angerechnet und berücksichtigt, wie das nach den bestehenden Regelungen lediglich bei Kindern der Geburtsjahrgänge 1992 und später der Fall ist; unter anderem sollen auch für die vor 1992 geborenen Kinder drei „Babyjahre“ – bisher ist es nur ein Jahr – bei der Rente angerechnet werden. Die Beitragszahlungen für die rentenrechtlich anerkannten Kindererziehungszeiten übernimmt weiterhin der Bund.

- In Anbetracht juristischer, aber auch ökonomischer Bedenken gegen eine radikale Verletzung der „Beitragsgerechtigkeit“ durch eine vollständige Kappung der Renten oberhalb eines Höchstbetrages für die Rentenzahlung werden die Anwartschaften aus den Beiträgen auf der Basis eines Einkommens oberhalb der 1998 geltenden Beitragsmessungsgrenze durchschnittlich zur Hälfte angerechnet; das ist eine der Möglichkeiten degressiv-proportionaler Anrechnung.

Des Weiteren wurde unterstellt, dass der Bundeszuschuss reduziert wird. Damit soll berücksichtigt werden, dass der Bund im Vergleich zu heute erheblich mehr Beiträge für die Anrechnung der Kindererziehungszeiten zahlen müsste und vermutlich auch einen Finanzierungsspielraum für die völlige oder teilweise Übernahme von Mindestbeiträgen einkommensschwacher Haushalte benötigt.

Die modifizierte hypothetische Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zeigt, dass trotz erhöhter Leistungen an die Rentner und des insgesamt verringerten Bundeszuschusses noch ein Finanzierungsspielraum vorhanden wäre. Der Beitragssatz hätte 1998 nach der Neuregulierung rund 17 % betragen, das sind etwa 3 Prozentpunkte weniger als im bestehenden System.

Finanzierungsspielräume auch bei veränderter Ausgestaltung

Höhere Durchschnittsrenten im universellen Alterssicherungssystem ...

Auf der Basis der statistischen Informationen für das Jahr 1998 lässt sich die Rentenhöhe je Versicherten im universellen Alterssicherungssystem unter den modifizierten Annahmen schätzen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Altersruhegeld des gesamten Rentenbestands in der heutigen GRV ist der entsprechende Mittelwert für das Altersruhegeld, das sich nach 45 Jahren unter dem Regime der Neuregelung ergeben hätte, selbst bei einer Kappung der Anwartschaften über der vorgesehenen Grenze um die Hälfte ihres äquivalenten, also „beitragsgerechten“, Werts deutlich höher. Das liegt im Wesentlichen an den voraussetzungsgemäß längeren Versicherungszeiten, denn das Rentenniveau ist jeweils gleich. Auch Frauen würden vollständige Versicherungsverläufe haben und höhere Durchschnittsrenten als bei den gegenwärtigen Regelungen.

Vollständigere Versicherungsverläufe

... aber eine eigenständige Alterssicherung wäre insbesondere bei Frauen nicht immer gewährleistet

Die Voraussetzungen für den Erwerb von Rentenanswartschaften werden auch künftig noch deutlich

durch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen geprägt sein. So würden auch unter den modifizierten Bedingungen des universellen Alterssicherungssystems die Renten für weibliche Versicherte deutlich seltener auf Beitragszahlungen aus Erwerbs- und Vermögenseinkünften, mehr auf Kindererziehungszeiten und – weit häufiger – auf Mindestbeiträgen beruhen, als das entsprechend bei männlichen Versicherten der Fall wäre. Der Rückstand, den Frauen bei der Alterssicherung durchschnittlich hinnehmen müssten, ist anhand aktueller Daten auf etwa ein Drittel der Renten für Männer zu schätzen.

Verheiratete Frauen erwerben im Mittel noch geringere Rentenanwartschaften aus eigenen Bei-

tragszahlungen als die übrigen weiblichen Versicherten, weil ein nicht zu vernachlässigender Kreis unter ihnen auch heute noch während längerer Phasen der Kindererziehung nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätig ist. Die Zahlung von Mindestbeiträgen und „Babyjahren“ bei der Rente würde die eigenständige Sicherung von Ehefrauen zwar erheblich fördern. Aber es ist zu erwarten, dass dies im Hinterbliebenenfall keineswegs immer ausreicht, um den Fortfall der Witwenrente zu kompensieren. Dies ist im Hinblick auf eine Senkung des Beitragssatzes zur GRV und einer Stärkung der Eigenverantwortlichkeit auch beabsichtigt.

Mehr Eigenverantwortlichkeit
statt Witwen-/Witwerversorgung

Filmbezogene Dienstleistungen – Standorte im Wettbewerb um vernetzte Kleinunternehmen

Die Filmproduktion ist schon seit längerem durch zeitlich befristete Kooperationen einer Vielzahl von meist kleinen Unternehmen geprägt – eine Entwicklung, die sich in anderen Branchen erst abzeichnet. Diese Strukturen begünstigen die räumliche Ballung. In Deutschland haben sich vier Zentren der Filmwirtschaft herausgebildet: München, Berlin, Köln und Hamburg. Das DIW Berlin hat die Anbieter filmbezogener Dienstleistungen nach ihren Standortpräferenzen befragt. Im Vergleich der vier Städte schneidet Berlin mit Abstand am besten ab. Dabei spielen Kostenüberlegungen die entscheidende Rolle; relativ günstig für Berlin fällt auch die Beurteilung der öffentlichen Förderung aus. Künftig dürfte die räumliche Konzentration der Filmwirtschaft eher noch zunehmen, und es ist durchaus möglich, dass ein oder zwei der führenden Standorte an Bedeutung verlieren werden. Dies ist für Berlin eine Chance, sofern sie nicht durch die Verschlechterung der Rahmenbedingungen verspielt wird.

Björn Frank
bfrank@diw.de

Kurt Geppert
kgeppert@diw.de

Casting, Filmbeleuchtung, Synchronisation – die flexiblen Strukturen der Filmwirtschaft

Die Filmwirtschaft verdient nicht nur wegen ihrer kulturpolitischen Bedeutung Aufmerksamkeit, auch aus ökonomischer Sicht ist sie von Interesse. Denn die Filmproduktion hat einen Strukturwandel bereits weitgehend abgeschlossen, der sich in anderen Branchen gerade erst abzuzeichnen beginnt. Im Zuge dieser Entwicklung steigen vor allem die Zahl und der Anteil von Kleinstunternehmen¹ sowie die Bedeutung von temporärer Kooperation und Projektarbeit.² Dabei werden vielseitig einsetzbare Geräte für die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen verwendet;³ die Produkte sind häufig für den jeweiligen Kunden „maßgeschneidert“. Diese Entwicklung wird – zusammen mit einer vertikalen Desintegration – seit Piore und Sabel (1984) unter dem Schlagwort „flexible specialization“ diskutiert.⁴

Die Idee, dieses Phänomen anhand der Filmproduktion zu untersuchen, ist nicht neu,⁵ schließlich liegt das ungewöhnliche Ausmaß der Desintegration offen zutage: Die meisten Beteiligten stehen beim Produzenten in der Regel nur für einen Film unter Vertrag; selbst Produktionsmittel wie Kameras und Kamerakräne können ohne weiteres gemietet werden. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass das Humankapital der Beteiligten beim Wechsel von einem zum anderen Arbeit- oder Auftraggeber nicht verloren geht, so dass ein wichtiges Motiv zum Verbleib in festen Unternehmensstrukturen nicht besteht. Auch große Teile der Ausrüstung (wie Beleuchtung) stellen keine ver-

sunkenen Kosten in dem Sinne dar, dass ihr Wert bei der Verwendung durch einen anderen Produzenten geringer wäre. Damit entfällt ein ansonsten typischer Anreiz für die Ausdehnung der Produktion und die Auslastung der Anlagen innerhalb eines Unternehmens, während gleichzeitig der Markteintritt mit einzelnen Filmprojekten relativ leicht ist.⁶

Es handelt sich bei der Filmproduktion also um eine Abfolge von zeitlich befristeten Kooperationen einer Vielzahl von Beteiligten. Für viele Unternehmen gilt daher, dass ein guter Standort durch die Nähe zu den anderen Unternehmen gekennzeichnet ist.⁷ Das Paradebeispiel ist sicherlich Los

Räumliche Konzentration vorteilhaft

¹ Matthias Peistrup: Die Entstehung von Ein-Personen-Unternehmen in Deutschland. Schriften und Materialien zu Handwerk und Mittelstand, Heft 12. Essen 2001.

² Vgl. etwa Björn Christensen: Qualifikationsanforderungen und Arbeitsformen in der Neuen Ökonomie. Kieler Arbeitspapier Nr. 1081, S. 29; Matthias Peistrup, a. a. O., S. 57.

³ Zudem können qualifizierte Arbeitnehmer auch ihr durch Ausbildung erworbenes Humankapital in zunehmendem Maße flexibel nutzen – so jedenfalls Assar Lindbeck und Dennis J. Snower: Multitask Learning and the Reorganization of Work: From Tayloristic to Holistic Organization. In: Journal of Labor Economics, 18 (2000), S. 353–376.

⁴ Vgl. Michael J. Piore und Charles F. Sabel: The Second Industrial Divide. New York: Basic Books, 1984.

⁵ Vgl. etwa Michael Storper: The Transition to Flexible Specialisation in the US Film Industry. External Economies, the Division of Labour, and the Crossing of Industrial Divides. In: Cambridge Journal of Economics, 13 (1989), S. 273–305; Susan Christopherson und Michael Storper: The Effects of Flexible Specialization on Industrial Politics and the Labor Market: The Motion Picture Industry. In: Industrial and Labor Relations Review, 42 (1989), S. 331–347.

⁶ Wohlgemerkt gilt dies nur für die Produktion, nicht aber für die Finanzierung und den Verleih von Filmen, deren Erfolg ja höchst unsicher ist, so dass eine Risikostreuung durch Pooling mehrerer Projekte in einem Unternehmen angezeigt ist. Vgl. auch Björn Frank: Zur Ökonomie der Filmindustrie. Hamburg: S+W, 1993.

⁷ Bestätigt wird diese Regel durch Ausnahmen wie etwa die Pyrotechnik. Einer der Befragten schrieb uns, für ihn sei eine eher dünn besiedelte Gegend mit verlassenen Panzerbunkern ideal.

Tabelle 1

Standortpräferenzen von Anbietern filmbezogener Dienstleistungen

Aktueller Standort	Zahl der Unternehmen	Wunschstandort (Nennungen in %)						
		Berlin	Frankfurt a. M.	Hamburg	Köln	München	Sonstiger Standort	
							Inland	Ausland
Berlin	76	75,5	0,0	0,0	9,4	6,8	7,0	1,3
Frankfurt a. M.	11	13,6	40,9	0,0	13,6	13,6	9,1	9,1
Hamburg	41	42,1	2,4	32,3	14,0	6,7	2,4	0,0
Köln	39	26,3	1,3	1,5	63,0	6,6	1,3	0,0
München	56	29,6	0,0	2,2	5,5	60,0	1,8	0,9
Sonstige	177	14,0	3,3	5,7	22,1	16,0	33,0	5,9

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin im Frühjahr 2002. DIW Berlin 2002

Vier Zentren der deutschen Filmindustrie

Angeles/Hollywood. Dort sind die Gründe, die damals für die Standortwahl der Filmindustrie eine Rolle spielten, inzwischen nicht mehr gegeben.⁸ Als Ganzes könnte die Industrie heute auch an beliebigen anderen Orten angesiedelt sein. Jedes einzelne Unternehmen hat aber starke Anreize, in der Nähe der anderen zu verbleiben, so dass der Standort Hollywood eine ausgeprägte Stabilität aufweist. In Deutschland gibt es (noch) nicht *das* eine Zentrum der Filmindustrie; die Nähe zu den anderen Akteuren am Markt ist in Berlin, Hamburg, Köln und München (fast) gleichermaßen zu erreichen. Es ist aber nicht klar, ob sich diese vier Städte langfristig alle in dieser Position behaupten können. Während für ein einzelnes Unternehmen in Hollywood normalerweise keine Anreize bestehen, in eine andere Stadt zu ziehen, kann es natürlich Gründe geben, etwa von Hamburg nach Köln zu wechseln. Diese Gründe sind Gegenstand einer empirischen Untersuchung, deren Ergebnisse über die Filmindustrie hinaus Aufschluss geben sollen über den Wettbewerb der Standorte um vernetzte Kleinunternehmen.

Die Untersuchung bezieht sich nicht auf die Filmproduzenten selbst⁹ und auch nicht auf die Drehorte, über die unter dem Einfluss regionaler Filmförderungsmodelle höchst verzerrte Entscheidungen getroffen werden. Befragt wurden stattdessen Anbieter von filmbezogenen Dienstleistungen (z. B. Tierdressur, Video-Postproduktion, Synchronisation, Castingagenturen, Beschriftung bzw. Filmtitelei, Kameraverleih, Schnitt, Pyrotechnik). Den Unternehmen wurde bezüglich ihrer Standortpräferenzen folgende Frage gestellt: „Nehmen Sie an, Sie würden Ihr Unternehmen heute noch einmal gründen, wobei Sie noch keine Mitarbeiter eingestellt hätten und keine Räumlichkeiten hätten. Sehen Sie bitte ferner von privaten Präferenzen für bestimmte Städte ab. Welches wäre die ideale Stadt für Ihr Unternehmen? Wieso?“ Zu dieser Frage liegen 400 verwertbare Antworten vor.¹⁰

Die Angaben der Unternehmen zu den idealen Standorten müssen keine kurzfristigen Konsequenzen haben: Die Befragten sollten ja von Umzugshemmnissen absehen, es handelt sich also um „virtuelle Standortpräferenzen“. Allerdings ist zu vermuten, dass im Fall von Neugründungen die relativen Stärken und Schwächen der Standorte sehr viel wichtiger sind, dass sich also eine Änderung der Bedeutung von Standorten nicht über Umzüge, sondern über Neugründungen und Unternehmenswachstum vollzieht. Im Durchschnitt sind die befragten Unternehmen etwa zehn Jahre alt, d. h. es kann von einer relativ hohen Fluktuationsrate ausgegangen werden, und Neugründungen können mittelfristig einen bedeutenden Einfluss ausüben. Da potentielle Neugründer aber noch nicht befragt werden können, ist die Wahrnehmung der Standortqualität durch etablierte Unternehmen der beste zur Verfügung stehende Indikator.

Über die Hälfte der Unternehmen haben ihren Sitz in einem der vier genannten Zentren der deutschen Filmindustrie,¹¹ wobei Unternehmen aus der unmittelbaren Nachbarschaft (z. B. Unterföhring bei München, Potsdam bei Berlin) noch nicht einmal mitgezählt sind (Tabelle 1). Wesentlich mehr als zehn Nennungen als „Wunschstandort“ erzielen lediglich diese vier Städte. Frankfurt ist mit zwölf Nennungen deutlich abgeschlagen, und bei den dortigen Zuzugskandidaten handelt es sich ausschließlich um Unternehmen aus der unmittelbaren Umgebung der Stadt.

Standortpräferenzen der Unternehmen

Berlin schneidet bei den Standortpräferenzen mit Abstand am besten ab. Die Diagonale in Tabelle 1 gibt den Prozentanteil der Unternehmen an, die in ihrem Standort den für sie idealen sehen. Dies gilt für drei Viertel der Berliner Filmdienstleister, aber nur für knapp ein Drittel der Hamburger. Auch

⁸ Vor 90 Jahren war die Technik der künstlichen Beleuchtung keineswegs ausgereift, so dass eine sonnenreiche Gegend vorteilhaft war; ferner wurde die Nähe zur mexikanischen Grenze gesucht, da die Filmproduzenten sich beim Umgang mit Patentrechten häufig am Rande oder jenseits der Legalität bewegten und auf einen kurzen Weg ins Ausland Wert legten. Vgl. John Izod: Hollywood and the Box Office 1895–1986. Houndsmill: Basingstoke, 1988, S. 31 f.; Terry Ramsaye: A Million and One Nights. New York 1926 (repr. 1986), Kap. 53.
⁹ Vgl. hierzu die kürzlich vom DIW Berlin vorgelegte Studie von Wolfgang Seufert et al.: Film- und Fernsehwirtschaft in Deutschland 2000/2001. Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 26. Berlin: VISTAS, 2002.
¹⁰ Im Februar und März 2002 wurden 2 642 Unternehmen angeschrieben, deren Adressen einem einschlägigen Branchenverzeichnis auf CD-ROM entnommen wurden (Kay Publishing: Der Kay '01, Hamburg 2001). Der Fragebogen enthielt eine Reihe weiterer Fragen zu einer noch laufenden Untersuchung, weshalb nicht jede der 436 Antworten – dies entspricht einer Rücklaufquote von 16,5 % – Angaben zu den Standortpräferenzen enthält.
¹¹ Dies gilt auch für die hier nicht betrachteten Filmproduzenten i. e. S.; vgl. Wolfgang Seufert et al., a. a. O., Kap. 5.

München und Köln erreichen mit 60 % bzw. 63 % den Berliner Wert nicht. Von den 24,5 % der Berliner Unternehmen, die andere Standorte für geeigneter halten, würden 9,4 % nach Köln, 6,8 % nach München und 8,3 % an sonstige Standorte im Inland oder ins Ausland ziehen. Auch als Zielort steht Berlin deutlich an erster Stelle: Aus Frankfurt würden 13,6 % der Unternehmen nach Berlin wechseln, bei Hamburg sind es sogar 42,1 %, bei Köln 26,3 % und bei München 29,6 %. Potentielle Zuzüge in dieser Größenordnung erreicht keines der anderen Filmzentren (vgl. auch Abbildung).¹²

Für die Beantwortung der Frage nach den Gründen für die Standortpräferenzen wurden neun zur Auswahl gestellt. Im Folgenden werden die Gründe nach der Häufigkeit der Nennungen (Mehrfachnennungen möglich) aufgeführt:

- Nähe zu potentiellen Kunden (378)
- Nähe zu aktuellen Kunden (355)
- Reservoir freier Mitarbeiter oder Subunternehmer in der Stadt (237)
- Kontakt zu anderen Anbietern derselben Dienstleistung(en) (200)
- Öffentliche Förderung (115) *
- Kostenvorteile (z. B. Mieten, Steuern) (109)
- Nähe zu Lieferanten (108)
- Reservoir potentieller fest angestellter Mitarbeiter in der Stadt (88)
- Sonstiges (50)

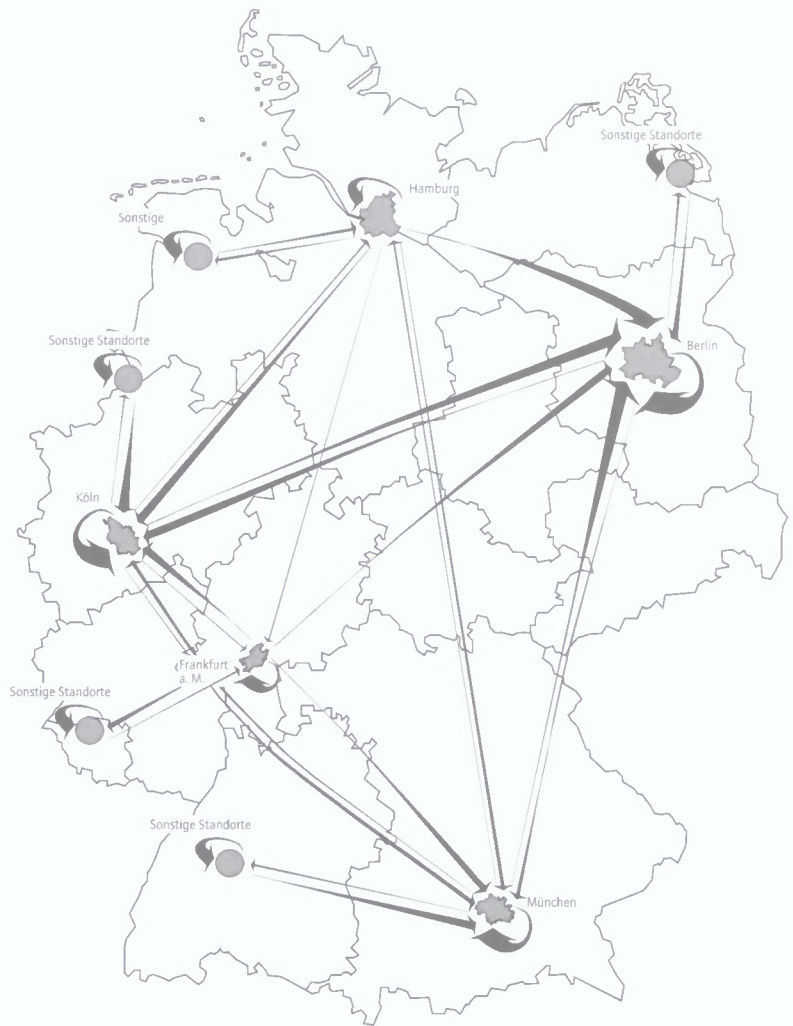
Auffällig ist, dass das „Reservoir potentieller fest angestellter Mitarbeiter in der Stadt“ eine vergleichsweise geringe Rolle spielt; Grund hierfür ist die Dominanz von Klein- und Ein-Personen-Unternehmen bei den filmbezogenen Dienstleistungen.¹³

Um zu ermitteln, welches die relativen Stärken und Schwächen der wichtigsten Standorte sind, wurden aus den Daten über ideale Standorte und Gründe für diese Standortpräferenzen Kennziffern berechnet, die in den Tabellen 2 und 3 dargestellt sind und deren Berechnung im Kasten erläutert wird. Bei Fettdruck ist der Unterschied mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 10 % signifikant.¹⁴

Auffällig ist, dass die absolute Häufigkeit der Nennung eines Grundes nicht bedeutet, dass sich in dieser Hinsicht die Städte unterscheiden; von der „Nähe zu aktuellen Kunden“ gehen keine Impulse für Standortverlagerungen von anderen Städten nach Berlin (oder umgekehrt) aus. Stattdessen sind es vor allem die geringeren Kosten, die zugunsten von Berlin mit einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit als für die anderen angeführten Städte genannt werden. Eine Schwäche des

Abbildung

Virtuelle Standortverlagerung von Anbietern filmbezogener Dienstleistungen¹



1 Dienstleistungen zur Filmherstellung wie Tricktechnik, Pyrotechnik, Casting u. a.

Den Unternehmen wurde folgende Frage gestellt: „Nehmen Sie an, Sie würden Ihr Unternehmen heute noch einmal gründen, wobei Sie noch keine Mitarbeiter eingestellt und keine Räumlichkeiten hätten. Sehen Sie bitte ferner von privaten Präferenzen für bestimmte Städte

ab. Welches wäre die ideale Stadt für Ihr Unternehmen? Wieso?“ Die Breite der Pfeile gibt die relative Stärke der verschiedenen virtuellen Wanderungsströme wieder, die von einer Stadt ausgehen.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin vom Frühjahr 2002.

DIW Berlin 2002

12 Dies steht nicht völlig in Einklang mit den Ergebnissen von Seufert et al., a. a. O., Kap. 6, deren Ansatz sich von dem hier gewählten dadurch unterscheidet, dass er nur Filmproduzenten und diese nur nach schulnotenähnlichen Bewertungen *ihrer eigenen* Standortes befragt. München erreicht dabei die Note 2,0, Berlin 2,5 und Standorte außerhalb der hier betrachteten Agglomerationen 3,5.

13 158 Unternehmen, d. h. 35 % der antwortenden Unternehmen, haben keine sozialversicherungspflichtigen Angestellten; nur 30 Unternehmen bzw. 7 % haben mehr als 25 Angestellte.

14 Dabei wurde Fisher's Exact Probability Test verwendet; vgl. dazu etwa A. E. Maxwell: Analysing Qualitative Data. London: Chapman and Hall, 1961.

Kasten

Zur Berechnung der Kennziffern für die relativen Stärken und Schwächen der Standorte

Zunächst wird die (Ex-post-)Wahrscheinlichkeit, dass ein Grund für eine bestimmte Stadt genannt wurde, berechnet, und zwar als Zahl der Nennungen dieses Grundes für diese Stadt im Verhältnis zur Gesamtzahl der Nennungen für die Stadt. Davon abgezogen wird nun der gleiche Quotient für den alternativen Standort (Tabelle 2) oder für alle anderen möglichen Standorte zusammen (Tabelle 3). Ist das (noch mit 100 multiplizierte) Ergebnis positiv, dann wird der Grund mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für die jeweilige Stadt angeführt als für den Vergleichsstandort. Würde beispielsweise eine Stadt A 100-mal als idealer Standort genannt, davon 50-mal mit der Begründung „Öffentliche Förderung“, und würden alle anderen Standorte 500-mal genannt, 300-mal mit derselben Begründung, dann errechnet sich das Maß dafür, welchen Einfluss die öffentliche Förderung auf die Wahrnehmung der Stadt A hat, wie folgt: $(50/100 - 300/500) \cdot 100 = -10$.

Tabelle 2
Standorte filmbezogener Dienstleistungen im Vergleich zu Berlin

	Berlin gegenüber ...				
	Hamburg	Köln	München	Frankfurt a. M.	Sonstige (Inland)
Das Reservoir freier Mitarbeiter oder Subunternehmer in der Stadt	-10,14	-6,85	2,54	22,44	9,94
Das Reservoir potentieller fest angestellter Mitarbeiter in der Stadt	-7,75	-4,63	-6,95	-11,54	-5,29
Geringere Kosten (z. B. Mieten, Steuern)	16,26	20,93	24,27	25,16	-6,09
Kontakt zu anderen Anbietern derselben Dienstleistung(en)	-6,53	-8,86	-7,98	-1,60	4,65
Nähe zu aktuellen Kunden	2,56	-4,10	-6,28	-5,77	0,48
Nähe zu potentiellen Kunden	6,76	-2,42	8,06	-1,76	13,24
Nähe zu Lieferanten	3,90	-9,69	-10,50	3,53	-7,72
Öffentliche Förderung	12,70	-12,49	2,41	21,80	-1,96

Ist die Kennziffer positiv (negativ), dann wird der jeweilige Grund für Berlin mit höherer (niedrigerer) Wahrscheinlichkeit genannt als für die Vergleichsstadt.

Bei Fettdruck ist der Unterschied hinsichtlich dieses Indikators, der das relative Gewicht von Gründen für Standortpräferenzen widerspiegelt, statistisch signifikant; siehe auch Kasten.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin im Frühjahr 2002.

DIW Berlin 2002

Standorts Berlin ist der Mangel an Lieferanten für die filmbezogenen Dienstleister, wobei es sich häufig nicht um filmspezifische Vorprodukte handeln dürfte, sondern etwa um Elektronikbauteile, Chemikalien u. a. Die öffentliche Förderung offenbart sich als Stärke von Köln; Berlin wird in dieser Hinsicht signifikant besser wahrgenommen als Frankfurt und Hamburg – aber schlechter als Köln.

Aufschlussreich ist der Vergleich der „sonstigen“ Standorte mit Berlin, Hamburg, Köln und München. Standorte außerhalb der Zentren der deutschen Filmindustrie weisen drei Schwächen auf:

- ein weniger attraktives Reservoir freier Mitarbeiter oder Subunternehmer;
- schwächerer Kontakt zu Anbietern derselben Dienstleistung;
- geringere Nähe zu potentiellen Kunden.

Tabelle 3
Standorte im Vergleich zur Gesamtheit der Alternativen

	Berlin	Frankfurt a. M.	Hamburg	Köln	München	Sonstige Standorte	
						Inland	Ausland
Das Reservoir freier Mitarbeiter oder Subunternehmer in der Stadt	0,32	-22,94	11,09	8,95	-2,87	-11,55	17,56
Das Reservoir potentieller fest angestellter Mitarbeiter in der Stadt	-5,90	7,72	3,94	0,71	3,58	1,45	-3,34
Geringere Kosten (z. B. Mieten, Steuern)	14,07	-15,97	-7,02	-14,21	-18,10	18,70	21,75
Kontakt zu anderen Anbietern derselben Dienstleistung(en)	-5,72	-2,42	2,77	6,22	5,02	-10,22	25,15
Nähe zu aktuellen Kunden	-2,16	4,42	-4,34	3,31	5,96	-2,34	-21,31
Nähe zu potentiellen Kunden	6,08	6,15	-2,75	8,35	-4,81	-10,76	-9,46
Nähe zu Lieferanten	-7,96	-9,31	-10,05	5,31	6,23	2,66	14,61
Öffentliche Förderung	-1,62	-23,66	-14,70	14,39	-4,37	1,00	5,83

Ist die Kennziffer positiv (negativ), dann wird der jeweilige Grund für die betrachtete Stadt mit höherer (niedrigerer) Wahrscheinlichkeit genannt

als für die Gesamtheit der alternativen Standorte; bei Fettdruck ist dieser Unterschied statistisch signifikant; siehe auch Kasten.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin im Frühjahr 2002.

DIW Berlin 2002

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Untersuchung korrespondieren sehr gut mit der eingangs entworfenen Skizze der Filmproduktion als einer stark desintegrierten, flexibel vernetzten Industrie, für die ein gewisses Maß lokaler Konzentration förderlich ist. Die Filmwirtschaft ist sicher ein extremes Beispiel, in manchen anderen Branchen dürfte es aber zu einem ähnlichen Strukturwandel kommen. Wie stark dieser jeweils sein wird, hängt u. a. von der Größe des Marktes, der räumlichen Verteilung der Nachfrage und von der Art der Transaktionen zwischen Anbietern und Nachfragern ab. Der lokalen Wirtschaftsförderung sind hier enge Grenzen gesetzt. Individuelle Subventionen sind kaum geeignet, Unternehmen aus ihren etablierten Netzwerken zu lösen. Recht aussichtslos erscheinen beispielsweise Versuche kleinerer Filmstandorte, durch eine gezielte Förderungs- und Ansiedlungspolitik in die Liga der vier führenden Zentren aufzusteigen. Wahrscheinlicher ist, dass ein oder zwei der führenden Standorte an Bedeutung verlieren.¹⁵ Dies gilt insbesondere dann, wenn einsetzende Abwanderungsbewegungen zu einer Abwertung des

Standortes führen, weil eine sinkende Qualität des lokalen Netzwerkes wahrgenommen wird. Aus demselben Grund ist damit zu rechnen, dass jede Neuansiedlung in einer Stadt weitere Neuansiedlungen oder Neugründungen zulasten anderer Standorte nach sich zieht. Einmal in Gang gekommene Entwicklungen können sich also – im positiven wie im negativen Sinne – leicht selbst verstärken.

Die Filmförderung Berlins als Beitrag zum „Filmboard Berlin-Brandenburg“ steht nach Presseberichten vollständig zur Disposition,¹⁶ obwohl im März 2002 noch von einer Aufstockung die Rede war.¹⁷ Vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Analyse ist sie aber durchaus als sinnvolle und langfristig ertragreiche Maßnahme für die Stadt anzusehen.

¹⁵ Während die Zahl der Beschäftigten in filmwirtschaftlichen Produktionsunternehmen in Berlin, Köln und München von 1997 bis 2000 deutlich zugenommen hat, sank sie in Hamburg; vgl. Seufert et al., a. a. O., S. 115.

¹⁶ Vgl. die Dokumentation kursierender Sparvorschläge in taz Berlin lokal, Nr. 6856 vom 18.9.2002, S. 21.

¹⁷ Vgl. etwa Stefan Kirschner: Niemand hat die Absicht, eine Oper zu schließen. In: Die Welt vom 20.3.2002.

Bauwirtschaft: Statt Stabilisierung erneut kräftiger Einbruch zu erwarten

Bernd Bartholmai
bbartholmai@diw.de

Das Bauvolumen ist seit 1999 rückläufig, wobei alle Bereiche – Wohnungsbau, Wirtschaftsbau und öffentlicher Bau – betroffen sind. Besonders stark war der Abschwung in den neuen Bundesländern; dort waren in den beiden letzten Jahren zweistellige Minusraten zu verzeichnen. Auch in diesem Jahr ist für Deutschland insgesamt mit einem Minus – in Höhe von 3,3 % – zu rechnen; die gesamte Bauleistung dürfte im realen Wert rund 255 Mrd. Euro (zu Preisen von 1995) erreichen, das sind fast 10 Mrd. Euro weniger als im vergangenen Jahr. Allerdings gab es seit Mitte 2001 Anzeichen für eine allmähliche Stabilisierung: Im kommenden Jahr hätte bei unveränderten Rahmenbedingungen eine Leistung von 251 Mrd. Euro – dies wäre ein Rückgang von nur 1,5 % gewesen – erreicht werden können.

Die Koalitionsbeschlüsse im steuerlichen Bereich treffen indes den Bausektor besonders hart. Zu nennen sind hier die drastische Reduzierung der Eigenheimzulage, die Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude bzw. Vereinheitlichung aller AfA-Sätze für Gebäude auf nur mehr 2 % sowie die künftige Besteuerung aller Veräußerungsgewinne. Wenn sie in dieser Form umgesetzt werden, dürfte 2003 erneut ein Schrumpfungsprozess eingeleitet werden.

Die Wirkung dieser Maßnahmen wäre bei der Bauproduktion im kommenden Jahr zunächst noch gering. Der vorliegenden Schätzung zufolge verringert sich das Bauvolumen 2003 „nur“ um 4,7 % auf 243 Mrd. Euro; stützend wirkt sich dabei noch der Bauüberhang aus, während die Genehmigungen für neue Gebäude bereits ganz erheblich sinken werden. Erst in den Folgejahren wird der erwartete Nachfragerückgang im Hochbau voll auf die Bauproduktion durchschlagen – zweistellige Minusraten sind dann nicht ausgeschlossen.

Aktualisierte Datenbasis – Bauvolumen im ersten Halbjahr 2002

Die laufende Bauvolumensrechnung des DIW Berlin ist für alle früheren Jahre auf Euro umbasiert worden; zugleich sind – infolge der Einbeziehung von Daten der Umsatzsteuerstatistik für das Jahr 2000 – Änderungen vorgenommen worden, die insbesondere das Ausbaugewerbe und den Bereich Architekten- und Planungsleistungen betreffen.¹

Das Ausbaugewerbe² hat – zum Teil bedingt durch die Neuabgrenzung der Wirtschaftszweige³ im Jahre 1995 – ein fast so hohes Gewicht im Rahmen der gesamten Bauproduktion wie das Bauhauptgewerbe⁴; im Jahre 2000 übertrafen die Ausbauleistungen sogar erstmals diejenigen für den Rohbau von Gebäuden und Bauwerken. Wegen der Dominanz von Kleinbetrieben im Ausbaugewerbe ist die statistische Berichterstattung für diesen Bereich unzulänglich; repräsentative Daten sind erst spät verfügbar.⁵

In der vorliegenden Berechnung konnten Ergebnisse der Umsatzsteuerstatistik, die bis zum Jahr

2000 vorliegen, sowie aktuelle Daten der Totalerhebung 2001 (mit Angaben für 2000) berücksichtigt werden. Anders als die vorläufigen Informationen aus der Bauberichterstattung zeigen sie für das Ausbaugewerbe in Deutschland insgesamt eine annähernde Konstanz der Umsätze. Für das Jahr 2001 und das laufende Jahr musste versucht werden, entsprechende Unsicherheiten in der sta-

¹ Zur bisherigen Darstellung vgl. zuletzt: Entwicklung der Bauwirtschaft 2001 und 2002: Nach starkem Produktionsrückgang leichte Erholung in Sicht. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 44/2001.

² In der neuen Wirtschaftszweigsystematik bezeichnet als „Bauinstallation, sonstiges Baugewerbe“.

³ Im Jahre 1993 wurde die Abgrenzung der Wirtschaftszweige europaweit vereinheitlicht (WZ 93 bzw. NACE Konzept). Die relevanten Fachstatistiken sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten – teils 1994, teils erst 1996 – auf dieses Konzept umgestellt worden.

⁴ In der neuen Wirtschaftszweigsystematik „Hoch- und Tiefbau, vorbereitende Baustellenarbeiten“.

⁵ Am aktuellen Rand stützt sie sich nur auf eine schmale Basis – Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten, die für den Gesamtbereich kaum repräsentativ sind. Umfassendere Daten für die Umsätze liefern die jährlichen „Totalerhebungen“ im Baugewerbe, die allerdings bei den Sparten des Ausbaus auf Betriebe ab zehn Beschäftigten beschränkt sind; wegen der Vielzahl der Kleinbetriebe ist eine vollständige Erfassung nicht möglich. Um ein Gesamtbild zu erlangen, können nur Ergebnisse der Umsatzsteuerstatistik herangezogen werden, die jedoch erst spät verfügbar sind.

Tabelle 1

Entwicklung des Bauvolumens nach Baubereichen und Produzentengruppen
Deutschland insgesamt

	Nach Baubereichen									Nach Produzentengruppen		
	Wohnungs- bau	Wirtschaftsbau			Öffentlicher Bau				Bau- volumen ins- gesamt	Baugewerbe		Sonstige Bereiche ³
		Ins- gesamt	Hochbau	Tiefbau	Ins- gesamt	Hochbau	Straßen- bau	Sonstiger Tiefbau		Hoch- und Tiefbau ¹	Bau- install., sonst. BG ²	
Bauvolumen in Deutschland ⁴ in Mrd. Euro zu jeweiligen Preisen												
1999	156,89	79,34	56,66	22,68	43,79	17,74	12,70	13,35	280,01	98,18	103,91	77,92
2000	153,55	78,43	56,24	22,19	43,32	17,53	12,89	12,90	275,29	95,15	103,69	76,45
2001	145,07	76,32	54,69	21,63	41,68	17,03	12,53	12,13	263,07	86,29	102,40	74,38
1. Hj. 2002	67,95	34,71	24,90	9,81	18,46	7,82	5,36	5,28	121,12	37,63	48,91	34,58
Preisentwicklung (1995 = 100)												
1999	99,3	98,5	99,1	97,2	97,0	99,2	95,4	95,7	98,7	95,7	101,6	98,9
2000	100,0	99,1	99,7	97,8	98,0	99,8	97,7	95,9	99,4	96,1	102,6	99,5
2001	100,5	99,4	100,0	97,7	98,3	100,2	98,4	95,6	99,8	95,7	103,7	99,7
1. Hj. 2002	100,8	99,6	100,4	97,6	98,5	100,5	98,6	95,4	100,1	95,4	104,3	99,7
In Mrd. Euro zu Preisen von 1995												
1999	158,04	80,53	57,20	23,33	45,13	17,88	13,30	13,95	283,69	102,59	102,30	78,80
2000	153,60	79,11	56,42	22,69	44,21	17,56	13,20	13,45	276,92	99,01	101,09	76,82
2001	144,32	76,81	54,67	22,15	42,41	16,99	12,73	12,69	263,55	90,20	98,70	74,64
1. Hj. 2002	67,39	34,85	24,81	10,05	18,75	7,78	5,44	5,53	120,99	39,43	46,88	34,68
Vierteljahresdaten zu jeweiligen Preisen												
I/2000	34,94	17,37	12,57	4,80	8,95	4,02	2,28	2,65	61,26	19,85	24,24	17,17
II/2000	41,06	20,16	14,58	5,58	11,34	4,41	3,54	3,38	72,55	25,63	27,05	19,87
III/2000	41,06	21,00	15,06	5,94	11,98	4,65	3,77	3,56	74,04	26,17	27,44	20,43
IV/2000	36,49	19,91	14,03	5,88	11,05	4,44	3,31	3,30	67,45	23,51	24,96	18,98
I/2001	32,65	16,77	12,24	4,53	8,37	3,87	2,09	2,41	57,79	17,28	23,95	16,57
II/2001	38,58	19,71	14,24	5,47	10,98	4,33	3,48	3,18	69,27	23,22	26,67	19,38
III/2001	39,02	20,65	14,71	5,94	11,64	4,52	3,72	3,41	71,31	24,19	27,09	20,03
IV/2001	34,82	19,19	13,50	5,69	10,69	4,32	3,24	3,13	64,70	21,60	24,69	18,40
I/2002	30,84	15,80	11,42	4,37	7,88	3,65	2,01	2,22	54,51	15,76	22,99	15,77
II/2002	37,11	18,92	13,47	5,44	10,58	4,17	3,35	3,05	66,61	21,88	25,92	18,81
Vierteljahresdaten zu Preisen von 1995												
I/2000	35,02	17,57	12,65	4,93	9,15	4,04	2,35	2,77	61,75	20,66	23,76	17,32
II/2000	41,11	20,35	14,64	5,72	11,59	4,42	3,64	3,53	73,06	26,66	26,41	19,99
III/2000	41,05	21,20	15,11	6,08	12,23	4,66	3,85	3,72	74,47	27,25	26,70	20,53
IV/2000	36,41	19,99	14,02	5,97	11,24	4,44	3,36	3,44	67,63	24,44	24,21	18,98
I/2001	32,44	16,86	12,22	4,64	8,48	3,85	2,11	2,52	57,77	18,00	23,15	16,63
II/2001	38,38	19,84	14,23	5,61	11,17	4,32	3,53	3,32	69,39	24,24	25,69	19,45
III/2001	38,81	20,81	14,72	6,09	11,87	4,51	3,79	3,57	71,49	25,32	26,06	20,10
IV/2001	34,69	19,31	13,50	5,82	10,90	4,31	3,30	3,29	64,90	22,64	23,80	18,46
I/2002	30,55	15,85	11,38	4,47	7,99	3,62	2,04	2,33	54,39	16,51	22,06	15,82
II/2002	36,84	19,00	13,43	5,58	10,76	4,16	3,40	3,20	66,60	22,92	24,82	18,86
Reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %												
1999	0,5	0,1	-0,6	1,7	1,2	-2,0	4,6	2,3	0,5	0,6	0,5	0,4
2000	-2,8	-1,8	-1,4	-2,7	-2,0	-1,8	-0,8	-3,5	-2,4	-3,5	-1,2	-2,5
2001	-6,0	-2,9	-3,1	-2,4	-4,1	-3,2	-3,5	-5,7	-4,8	-8,9	-2,4	-2,8
1. Hj. 2002	-4,8	-5,0	-6,2	-2,0	-4,6	-4,8	-3,5	-5,3	-4,9	-6,7	-4,0	-3,9
I/2000	1,5	2,8	2,6	3,2	3,2	1,7	3,6	5,1	2,1	3,5	1,8	0,9
II/2000	-2,0	-2,6	-2,0	-4,1	-3,7	-4,0	-2,6	-4,3	-2,4	-3,9	-0,5	-3,0
III/2000	-4,7	-3,9	-3,0	-6,0	-3,6	-1,9	-2,8	-6,4	-4,3	-6,0	-2,7	-3,9
IV/2000	-5,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,7	-2,5	0,7	-6,0	-4,1	-5,6	-3,1	-3,5
I/2001	-7,4	-4,1	-3,4	-5,8	-7,4	-4,6	-10,0	-9,2	-6,4	-12,9	-2,6	-4,0
II/2001	-6,7	-2,5	-2,8	-1,9	-3,6	-2,4	-3,0	-6,0	-5,0	-9,1	-2,7	-2,7
III/2001	-5,4	-1,8	-2,6	0,1	-3,0	-3,2	-1,7	-4,0	-4,0	-7,1	-2,4	-2,1
IV/2001	-4,7	-3,4	-3,7	-2,6	-3,0	-2,8	-1,7	-4,4	-4,0	-7,3	-1,7	-2,8
I/2002	-5,8	-6,0	-6,9	-3,5	-5,8	-5,9	-3,4	-7,5	-5,9	-8,2	-4,7	-4,9
II/2002	-4,0	-4,2	-5,7	-0,6	-3,7	-3,8	-3,7	-3,6	-4,0	-5,4	-3,4	-3,1

1 Einschließlich vorbereitenden Baustellenarbeiten; entspricht dem ehemaligen Bauhaupt-
gewerbe (wobei Teilbereiche ausgegliedert wurden).

2 Ehemaliges Ausbaugewerbe (um Teilbereiche erweitert).

3 Fertigteilbau und Montagen, Bauplanung, Eigenleistung der Investoren.

4 Leistung der Bauwirtschaft (im Inland ansässige Betriebe) auf Baustellen im Inland.

tistischen Basis vorab mit Zuschlägen zu antizi-
pieren.

Im Jahre 2000 betrug das reale Bauvolumen
knapp 277 Mrd. Euro und unterschritt damit den
Vorjahrswert um 2,4%; die Schrumpfung betraf

Tabelle 2

Entwicklung des Bauvolumens nach Baubereichen und Produzentengruppen

Alte Bundesländer

	Nach Baubereichen									Nach Produzentengruppen		
	Wohnungs- bau	Wirtschaftsbau			Öffentlicher Bau				Bau- volumen ins- gesamt	Baugewerbe		Sonstige Bereiche ³
		Ins- gesamt	Hochbau	Tiefbau	Ins- gesamt	Hochbau	Straßen- bau	Sonstiger Tiefbau		Hoch- und Tiefbau ¹	Bau- install., sonst. BG ²	
Von westdeutschen Betrieben erbrachte Leistung in Mrd. Euro zu jeweiligen Preisen												
1999	128,15	59,81	42,81	17,00	31,60	12,79	8,94	9,88	219,57	72,35	81,74	65,47
2000	128,60	60,25	43,45	16,80	31,65	12,88	9,30	9,47	220,50	71,81	84,15	64,54
2001	123,81	59,41	42,91	16,50	30,77	12,70	9,13	8,94	213,99	66,06	84,68	63,26
1. Hj. 2002	58,82	27,18	19,66	7,52	13,73	5,84	3,97	3,91	99,72	29,42	40,76	29,54
Bauvolumen in den alten Bundesländern ⁴ in Mrd. Euro zu jeweiligen Preisen												
1999	128,09	59,25	42,51	16,74	30,86	12,59	8,68	9,59	218,20	71,73	81,62	64,85
2000	128,93	60,29	43,44	16,85	31,25	12,81	9,13	9,32	220,47	72,02	84,19	64,26
2001	124,18	59,71	43,09	16,62	30,70	12,75	9,07	8,89	214,59	66,68	84,80	63,11
1. Hj. 2002	59,03	27,34	19,77	7,57	13,73	5,87	3,96	3,89	100,10	29,78	40,84	29,49
Preisentwicklung (1995 = 100)												
1999	100,2	99,3	99,8	98,2	98,6	100,3	97,8	97,1	99,7	97,4	102,0	99,6
2000	101,1	100,3	100,7	99,2	100,0	101,4	100,5	97,8	100,7	98,1	103,3	100,5
2001	101,7	100,7	101,2	99,3	100,6	102,0	101,5	97,7	101,3	97,8	104,6	100,8
1. Hj. 2002	101,9	100,9	101,5	99,3	100,5	102,3	101,0	97,5	101,5	97,4	105,2	100,9
In Mrd. Euro zu Preisen von 1995												
1999	127,86	59,65	42,60	17,05	31,30	12,55	8,87	9,88	218,81	73,67	80,01	65,12
2000	127,55	60,11	43,13	16,98	31,24	12,63	9,08	9,53	218,90	73,41	81,54	63,96
2001	122,07	59,29	42,56	16,73	30,53	12,51	8,93	9,09	211,89	68,18	81,09	62,61
1. Hj. 2002	57,91	27,09	19,47	7,62	13,66	5,74	3,92	3,99	98,66	30,59	38,83	29,23
Vierteljahresdaten zu jeweiligen Preisen												
I/2000	28,88	13,36	9,73	3,64	6,49	2,94	1,66	1,90	48,73	15,24	19,21	14,28
II/2000	34,73	15,40	11,18	4,22	8,14	3,17	2,51	2,46	58,26	19,41	22,10	16,75
III/2000	34,78	16,04	11,54	4,51	8,59	3,40	2,64	2,55	59,41	19,47	22,73	17,21
IV/2000	30,55	15,49	11,01	4,49	8,03	3,30	2,32	2,42	54,07	17,90	20,15	16,02
I/2001	27,63	13,15	9,63	3,51	6,23	2,91	1,56	1,76	47,01	13,60	19,48	13,93
II/2001	33,29	15,34	11,18	4,17	8,06	3,21	2,52	2,34	56,69	17,97	22,22	16,49
III/2001	33,67	16,06	11,51	4,54	8,52	3,37	2,67	2,48	58,24	18,38	22,82	17,05
IV/2001	29,59	15,17	10,77	4,40	7,89	3,26	2,32	2,31	52,65	16,73	20,29	15,64
I/2002	26,48	12,51	9,10	3,41	5,90	2,78	1,50	1,62	44,89	12,56	18,98	13,36
II/2002	32,55	14,83	10,67	4,16	7,83	3,09	2,46	2,27	55,21	17,22	21,86	16,13
Vierteljahresdaten zu Preisen von 1995												
I/2000	28,67	13,39	9,70	3,69	6,52	2,91	1,67	1,94	48,58	15,59	18,71	14,28
II/2000	34,42	15,38	11,11	4,27	8,15	3,13	2,51	2,51	57,95	19,80	21,45	16,70
III/2000	34,34	15,98	11,44	4,54	8,58	3,35	2,62	2,61	58,90	19,81	21,97	17,12
IV/2000	30,12	15,36	10,88	4,48	7,99	3,24	2,28	2,47	53,48	18,22	19,40	15,86
I/2001	27,15	13,05	9,52	3,54	6,18	2,85	1,54	1,79	46,39	13,89	18,67	13,83
II/2001	32,73	15,23	11,04	4,20	8,02	3,15	2,48	2,39	55,98	18,36	21,25	16,37
III/2001	33,07	15,95	11,37	4,58	8,47	3,31	2,62	2,54	57,49	18,79	21,79	16,91
IV/2001	29,12	15,05	10,63	4,42	7,86	3,20	2,29	2,37	52,04	17,15	19,39	15,50
I/2002	25,94	12,39	8,96	3,43	5,86	2,71	1,48	1,66	44,19	12,90	18,05	13,24
II/2002	31,97	14,70	10,51	4,19	7,80	3,03	2,44	2,33	54,47	17,69	20,78	15,99
Reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %												
1999	2,0	1,4	1,0	2,4	1,2	-1,6	5,3	1,3	1,7	2,0	1,8	1,3
2000	-0,2	0,8	1,2	-0,4	-0,2	0,7	2,4	-3,6	-0,4	-0,4	1,9	-1,8
2001	-4,3	-1,4	-1,3	-1,5	-2,3	-1,0	-1,7	-4,6	-3,2	-7,1	-0,6	-2,1
1. Hj. 2002	-3,3	-4,2	-5,3	-1,6	-3,8	-4,3	-2,5	-4,5	-3,6	-5,1	-2,7	-3,2
I/2000	4,6	6,2	6,4	5,6	5,3	4,5	9,5	3,0	5,1	7,8	5,5	1,9
II/2000	0,5	0,0	0,7	-1,8	-2,1	-1,9	0,4	-4,7	0,0	-1,0	2,8	-2,3
III/2000	-2,5	-1,8	-1,0	-3,9	-2,4	0,4	-0,9	-7,0	-2,3	-3,7	-0,1	-3,4
IV/2000	-2,8	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,3	3,7	-3,5	-1,6	-2,3	0,1	-2,8
I/2001	-5,3	-2,5	-1,9	-4,1	-5,2	-2,1	-8,0	-7,6	-4,5	-10,9	-0,2	-3,2
II/2001	-4,9	-0,9	-0,6	-1,7	-1,7	0,6	-1,4	-4,8	-3,4	-7,3	-1,0	-2,0
III/2001	-3,7	-0,2	-0,6	0,7	-1,3	-1,3	0,2	-2,6	-2,4	-5,1	-0,8	-1,2
IV/2001	-3,3	-2,0	-2,2	-1,4	-1,7	-1,4	0,4	-4,0	-2,7	-5,9	-0,1	-2,3
I/2002	-4,4	-5,1	-5,9	-2,9	-5,3	-4,9	-3,4	-7,4	-4,7	-7,1	-3,3	-4,2
II/2002	-2,3	-3,5	-4,8	-0,1	-2,7	-3,8	-1,5	-2,5	-2,7	-3,6	-2,2	-2,3

1 Einschließlich vorbereitenden Baustellenarbeiten; entspricht dem ehemaligen Bauhaupt-
gewerbe (wobei Teilbereiche ausgegliedert wurden).

2 Ehemaliges Ausbaugewerbe (um Teilbereiche erweitert).

3 Fertigteilbau und Montagen, Bauplanung, Eigenleistung der Investoren.

4 Leistung der Bauwirtschaft bereinigt um den Transfersaldo (nach Lage der Baustellen)
zwischen alten und neuen Bundesländern.

allein Ostdeutschland (–10,6 %), während die Bauleistung in Westdeutschland stagnierte. Eine Betrachtung nach Produzentengruppen zeigt, dass das Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau) mit –3,5 % stärker betroffen war als der Ausbaubereich (Bauinstallation, sonstiges Baugewerbe) mit –1,2 %; auch die sonstigen Bereiche (Fertigbauten, Stahlbau usw., daneben Planungsleistungen sowie Eigenleistungen der Investoren) hatten stärkere Einbußen (–2,5 %). Bemerkenswert ist auch, dass allein im Ausbaubereich die Preise noch gestiegen sind (vor allem im Westen), während die Baupreisentwicklung insgesamt, besonders die im Bauhauptgewerbe, schon seit 1995 rückläufig ist (im Osten stärker als im Westen). Diese Tendenz hielt auch 2001 und im ersten Halbjahr 2002 an (Tabellen 1 bis 3).

Das Jahresergebnis für das reale Bauvolumen betrug 2001 knapp 264 Mrd. DM, was einer Verringerung um 4,8 % entspricht. Eine ähnliche Minusrate war auch in der ersten Hälfte dieses Jahres zu verzeichnen. Stark betroffen waren wiederum die bauhauptgewerblichen Hoch- und Tiefbauleistungen. In Ostdeutschland verzeichneten sie weiter zweistellige Minusraten; aber auch die stärker auf den Bestand gerichteten Ausbauleistungen gingen dort – trotz des nach wie vor hohen Sanierungsbedarfs – in ähnlichem Maße zurück.

Im zweiten Halbjahr 2002 sind höhere Bauleistungen zu erwarten, vor allem durch die Behebung der Flutschäden, mit der großteils – was die dringlichsten Instandsetzungen betrifft – noch vor dem Wintereinbruch zu rechnen ist. Größere Maßnahmen werden aber bis ins kommende Jahr hineinreichen. Für das gesamte Jahr 2002 wird hier mit einer Abnahme des Bauvolumens um 3,3 % gerechnet – in den alten Bundesländern um 2,3 %, in den neuen Ländern um 7,4 % (Tabelle 4).

Nachfrage und Bauleistung in den einzelnen Bereichen

Wohnungsbau

Der Wohnungsbau hat im Rahmen der gesamten Bauleistungen das höchste Gewicht. Im Zeitraum 1991 bis 1999 hatte sich dessen Anteil von 48 % auf knapp 56 % aller Bauleistungen vergrößert. Seither war zwar dem Volumen nach ein weiterer Rückgang zu verzeichnen, dennoch dürfte der Anteil auch in diesem Jahr, ebenso wie im Vorjahr, rund 55 % erreichen.

Die beträchtliche Schrumpfung im Neubaubereich – neben dem Geschosswohnungsbau, der schon seit mehreren Jahren abwärts tendiert, betrifft sie

seit dem Jahr 2000 auch den bis dahin expansiven Eigenheimsektor – war in den letzten Jahren durch wachsende Modernisierungs- und Instandsetzungsleistungen an Wohngebäuden teilweise kompensiert worden.⁶ Trotz der Stabilisierung, die der Wohnungsbau durch die bestandsbezogene Nachfrage erhält, sind letztlich die Aufträge für neue Bauten entscheidend dafür, ob es im Wohnungsbau weiter abwärts oder in absehbarer Zeit wieder aufwärts geht.

Der saisonbereinigte Verlauf der Baugenehmigungen ist in Abbildung 1 dargestellt. Die Daten für 2001 und das laufende Jahr (sie liegen bis August vor) lassen zwar eine allmähliche Stabilisierung erkennen, allerdings kann diese angesichts des konjunkturellen Umfelds – was die Unsicherheit über die Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung betrifft – noch keineswegs als nachhaltig angesehen werden.

Die Koalitionsbeschlüsse zur Wohneigentumsförderung und zu den steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau werden ein rapides Absinken der Baunachfrage zur Folge haben (Kasten). Es gibt aber bereits Stimmen, die für eine Überprüfung der Beschlüsse, insbesondere zur Eigenheimzulage, plädieren. Eventuell wird also die Kürzung dort etwas gemildert. Der private Mietwohnungsbau hat noch keinen Fürsprecher; dort bedeuten der Wegfall der degressiven Abschreibung und die Besteuerung von Wertzuwächsen im Falle des Verkaufs, dass die Investitionsbereitschaft gegen null tendieren wird. Was dann bleibt, sind der Wohnungsbau von Wohnungsunternehmen⁷ für die eigene Bewirtschaftung sowie der Bau von Sozialwohnungen mit öffentlicher Förderung.

Eine Vorausschätzung kann sich nur auf die vorliegenden Koalitionsbeschlüsse beziehen. Da bei der Eigenheimzulage ein Stichtagstermin für Bauanträge oder Kaufverträge zum Jahresende gesetzt ist, dürfte es in diesem Bereich zunächst zu einem vorübergehenden Anstieg der Genehmigungen um die Jahreswende und erst dann zu einem stärkeren Rückgang kommen. Hingegen dürften die Genehmigungen für Mietwohngebäude und Eigentumswohnungen als Mietobjekte unmittelbar steil sinken.

Insgesamt wird hier eine Verringerung der Zahl der genehmigten Wohnungen um etwa 60 000 bis

Genehmigungen im Wohnungsbau wieder stabiler

Koalitionsbeschlüsse werden Baunachfrage drücken

⁶ Vgl.: Wohnungsneubau weiter auf niedrigem Niveau – Modernisierung und Instandsetzung stehen im Vordergrund. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2002.

⁷ Wohnungsunternehmen nehmen erhöhte Abschreibungen selten in Anspruch; wegen der langfristigen Bewirtschaftung spielen auch Veräußerungen eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 3

Entwicklung des Bauvolumens nach Baubereichen und Produzentengruppen

Neue Bundesländer

	Nach Baubereichen									Nach Produzentengruppen		
	Wohnungs- bau	Wirtschaftsbau			Öffentlicher Bau				Bau- volumen ins- gesamt	Baugewerbe		Sonstige Bereiche ³
		Ins- gesamt	Hochbau	Tiefbau	Ins- gesamt	Hochbau	Straßen- bau	Sonstiger Tiefbau		Hoch- und Tiefbau ¹	Bau- install., sonst. BG ²	
Von ostdeutschen Betrieben erbrachte Leistung in Mrd. Euro zu Preisen von 1995												
1999	28,73	19,53	13,85	5,68	12,19	4,96	3,76	3,47	60,45	25,83	22,17	12,45
2000	24,95	18,18	12,79	5,39	11,67	4,65	3,60	3,43	54,80	23,34	19,54	11,91
2001	21,25	16,91	11,78	5,12	10,92	4,33	3,40	3,19	49,08	20,23	17,72	11,13
1. Hj. 2002	9,13	7,54	5,24	2,30	4,74	1,98	1,39	1,36	21,40	8,22	8,14	5,04
Bauvolumen in den neuen Bundesländern ⁴ in Mrd. Euro zu Preisen von 1995												
1999	28,80	20,08	14,14	5,94	12,93	5,15	4,02	3,76	61,81	26,45	22,29	13,07
2000	24,62	18,14	12,80	5,34	12,06	4,72	3,77	3,57	54,82	23,14	19,50	12,18
2001	20,89	16,61	11,60	5,01	10,98	4,28	3,46	3,24	48,48	19,61	17,60	11,28
1. Hj. 2002	8,93	7,37	5,13	2,24	4,73	1,95	1,40	1,38	21,03	7,85	8,07	5,10
Preisentwicklung (1995 = 100)												
1999	95,4	96,2	96,9	94,5	93,5	96,7	90,6	92,4	95,3	91,5	100,0	95,5
2000	94,5	95,4	96,3	93,5	93,0	95,9	91,4	91,1	94,5	90,4	99,8	94,7
2001	93,9	94,8	95,8	92,5	92,4	95,4	90,9	90,2	93,8	89,0	99,9	93,8
1. Hj. 2002	94,2	95,0	96,1	92,2	92,9	95,6	91,5	89,6	94,2	88,7	100,4	93,8
In Mrd. Euro zu Preisen von 1995												
1999	30,17	20,88	14,60	6,29	13,83	5,33	4,44	4,07	64,88	28,92	22,29	13,68
2000	26,04	19,00	13,29	5,71	12,97	4,92	4,12	3,92	58,01	25,60	19,55	12,87
2001	22,25	17,52	12,10	5,42	11,89	4,49	3,81	3,60	51,66	22,02	17,61	12,03
1. Hj. 2002	9,48	7,76	5,34	2,43	5,09	2,04	1,53	1,54	22,33	8,85	8,04	5,44
Vierteljahresdaten zu jeweiligen Preisen												
I/2000	6,06	4,01	2,85	1,16	2,46	1,08	0,62	0,76	12,53	4,61	5,03	2,89
II/2000	6,33	4,76	3,40	1,35	3,20	1,24	1,03	0,93	14,29	6,22	4,95	3,12
III/2000	6,29	4,96	3,53	1,43	3,39	1,25	1,13	1,01	14,63	6,70	4,71	3,22
IV/2000	5,95	4,41	3,02	1,39	3,01	1,14	0,99	0,88	13,37	5,61	4,81	2,96
I/2001	5,02	3,62	2,60	1,02	2,14	0,96	0,53	0,65	10,78	3,68	4,47	2,63
II/2001	5,30	4,37	3,07	1,30	2,92	1,12	0,96	0,84	12,58	5,24	4,45	2,89
III/2001	5,35	4,59	3,20	1,40	3,13	1,15	1,05	0,93	13,07	5,81	4,27	2,99
IV/2001	5,23	4,02	2,73	1,29	2,80	1,06	0,92	0,83	12,05	4,88	4,41	2,77
I/2002	4,36	3,29	2,33	0,96	1,98	0,87	0,51	0,60	9,63	3,20	4,01	2,41
II/2002	4,57	4,08	2,80	1,28	2,75	1,08	0,89	0,78	11,40	4,65	4,06	2,69
Vierteljahresdaten zu Preisen von 1995												
I/2000	6,36	4,19	2,95	1,24	2,63	1,12	0,68	0,83	13,17	5,07	5,05	3,05
II/2000	6,69	4,98	3,53	1,45	3,44	1,29	1,13	1,02	15,11	6,86	4,96	3,29
III/2000	6,71	5,21	3,68	1,54	3,66	1,31	1,23	1,11	15,58	7,44	4,72	3,41
IV/2000	6,29	4,63	3,14	1,49	3,24	1,20	1,08	0,97	14,15	6,22	4,81	3,13
I/2001	5,29	3,81	2,71	1,10	2,30	1,00	0,58	0,72	11,39	4,11	4,48	2,80
II/2001	5,65	4,60	3,19	1,41	3,15	1,17	1,06	0,93	13,41	5,88	4,45	3,08
III/2001	5,74	4,86	3,34	1,51	3,40	1,21	1,16	1,03	14,00	6,54	4,27	3,19
IV/2001	5,57	4,26	2,86	1,40	3,04	1,11	1,01	0,92	12,87	5,49	4,42	2,96
I/2002	4,61	3,46	2,42	1,04	2,13	0,91	0,56	0,67	10,20	3,62	4,00	2,58
II/2002	4,87	4,30	2,92	1,39	2,96	1,13	0,97	0,87	12,13	5,23	4,04	2,86
Reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %												
1999	-5,3	-3,4	-4,8	-0,1	1,3	-2,8	3,3	4,8	-3,4	-2,8	-3,7	-4,0
2000	-13,7	-9,0	-8,9	-9,1	-6,3	-7,6	-7,1	-3,5	-10,6	-11,5	-12,3	-6,0
2001	-14,6	-7,8	-8,9	-5,1	-8,3	-8,9	-7,6	-8,4	-10,9	-14,0	-9,9	-6,5
1. Hj. 2002	-13,3	-7,7	-9,5	-3,2	-6,6	-6,0	-6,7	-6,7	-10,0	-11,4	-10,0	-7,5
I/2000	-10,5	-6,6	-8,0	-3,3	-1,6	-4,8	-8,5	10,4	-7,6	-7,8	-9,7	-3,5
II/2000	-13,0	-9,8	-9,6	-10,3	-7,2	-8,7	-8,6	-3,4	-10,7	-11,4	-12,4	-6,4
III/2000	-14,5	-9,7	-8,7	-11,8	-6,3	-7,2	-6,6	-4,8	-11,1	-11,8	-13,0	-6,4
IV/2000	-16,5	-9,5	-9,3	-9,7	-8,8	-9,5	-5,1	-11,8	-12,6	-13,9	-14,1	-7,2
I/2001	-16,8	-9,1	-8,2	-11,1	-12,7	-11,3	-14,9	-12,9	-13,5	-19,0	-11,4	-7,9
II/2001	-15,6	-7,5	-9,4	-2,8	-8,3	-9,5	-6,5	-8,8	-11,3	-14,3	-10,3	-6,4
III/2001	-14,4	-6,8	-9,0	-1,6	-7,0	-8,1	-5,8	-7,0	-10,1	-12,2	-9,6	-6,5
IV/2001	-11,4	-8,0	-8,9	-6,1	-6,2	-6,8	-6,3	-5,5	-9,1	-11,7	-8,2	-5,4
I/2002	-12,9	-9,1	-10,5	-5,4	-7,1	-8,8	-3,5	-7,6	-10,4	-12,0	-10,6	-7,9
II/2002	-13,9	-6,6	-8,7	-1,8	-6,1	-3,8	-8,6	-6,3	-9,5	-11,1	-9,3	-7,0

¹ Einschließlich vorbereitenden Baustellenarbeiten; entspricht dem ehemaligen Bauhauptgewerbe (wobei Teilbereiche ausgliedert wurden).

² Ehemaliges Ausbaugewerbe (um Teilbereiche erweitert).

³ Fertigteilbau und Montagen, Bauplanung, Eigenleistung der Investoren.

⁴ Leistung der Bauwirtschaft bereinigt um den Transfersaldo (nach Lage der Baustellen) zwischen alten und neuen Bundesländern.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin, gestützt auf die amtlichen Statistiken zum Baugewerbe.

DIW Berlin 2002

Tabelle 4

Entwicklung und Vorausschätzung des Bauvolumens in Deutschland

	1999	2000	2001	2002 ⁷	2003 ⁷	1999	2000	2001	2002 ⁷	2003 ⁷
	In Mrd. Euro zu jeweiligen Preisen					Veränderung in %				
Bauvolumen insgesamt ¹	280,01	275,29	263,07	255,6	244,9	0,2	-1,7	-4,4	-2,9	-4,2
Alte Bundesländer	218,20	220,47	214,59	210,8	203,3	1,8	1,0	-2,7	-1,8	-3,6
Neue Bundesländer	61,81	54,82	48,48	44,7	41,7	-5,2	-11,3	-11,6	-7,7	-6,9
	Indizes 1995 = 100									
Preisentwicklung insgesamt	98,7	99,4	99,8	100,3	100,8	-0,4	0,7	0,4	0,4	0,5
Alte Bundesländer	99,7	100,7	101,3	101,8	102,4	0,1	1,0	0,6	0,5	0,6
Neue Bundesländer	95,2	94,5	93,9	93,5	93,5	-1,9	-0,8	-0,7	-0,3	0,0
	In Mrd. Euro zu Preisen von 1995									
Bauvolumen insgesamt ¹	283,69	276,92	263,55	254,9	243,0	0,5	-2,4	-4,8	-3,3	-4,7
Alte Bundesländer	218,81	218,90	211,89	207,1	198,5	1,7	0,0	-3,2	-2,3	-4,1
Neue Bundesländer	64,88	58,01	51,66	47,8	44,6	-3,4	-10,6	-10,9	-7,4	-6,8
Nach Baubereichen:										
Wohnungsbau	158,04	153,60	144,32	139,9	131,1	0,5	-2,8	-6,0	-3,1	-6,3
Alte Bundesländer	127,86	127,55	122,07	119,8	114,1	2,0	-0,2	-4,3	-1,8	-4,8
Neue Bundesländer	30,17	26,04	22,25	20,0	17,0	-5,3	-13,7	-14,6	-9,9	-15,2
Wirtschaftsbau ²	80,53	79,11	76,81	74,2	71,6	0,1	-1,8	-2,9	-3,4	-3,5
Alte Bundesländer	59,65	60,11	59,29	57,7	55,6	1,4	0,8	-1,4	-2,7	-3,7
Neue Bundesländer	20,88	19,00	17,52	16,5	16,0	-3,4	-9,0	-7,8	-6,0	-2,9
Öffentlicher Bau ³	45,13	44,21	42,41	40,8	40,3	1,2	-2,0	-4,1	-3,8	-1,2
Alte Bundesländer	31,30	31,24	30,53	29,5	28,7	1,2	-0,2	-2,3	-3,3	-2,6
Neue Bundesländer	13,83	12,97	11,89	11,3	11,6	1,3	-6,3	-8,3	-4,9	2,4
Nach Produzentengruppen:										
Alte Bundesländer										
Baugewerbe Hoch- und Tiefbau ⁴	73,67	73,41	68,18	65,6	61,7	2,0	-0,4	-7,1	-3,8	-5,9
Hochbaubereiche	49,39	49,30	45,07	43,1	39,7	1,2	-0,2	-8,6	-4,3	-8,0
Tiefbaubereiche	24,28	24,11	23,12	22,4	22,0	3,7	-0,7	-4,1	-2,9	-1,9
Bauinstallationen, sonstiges Baugewerbe ⁵	80,01	81,54	81,09	81,2	79,7	1,8	1,9	-0,6	0,2	-1,9
Übrige Bereiche ⁶	65,12	63,96	62,61	60,3	57,1	1,3	-1,8	-2,1	-3,6	-5,4
Neue Bundesländer										
Baugewerbe Hoch- und Tiefbau ⁴	28,92	25,60	22,02	20,2	18,7	-2,8	-11,5	-14,0	-8,3	-7,3
Hochbaubereiche	18,03	15,54	12,72	11,3	9,7	-6,1	-13,8	-18,1	-11,2	-14,2
Tiefbaubereiche	10,89	10,06	9,30	8,9	9,0	3,2	-7,6	-7,6	-4,3	1,5
Bauinstallationen, sonstiges Baugewerbe ⁵	22,29	19,55	17,61	16,1	14,9	-3,7	-12,3	-9,9	-8,5	-7,6
Übrige Bereiche ⁶	13,68	12,87	12,03	11,4	10,9	-4,0	-6,0	-6,5	-4,8	-4,8

1 Nach Lage der Baustellen in den alten und neuen Bundesländern.

2 Einschließlich Bahn und Post.

3 Ohne Bahn und Post.

4 Einschließlich vorbereitenden Baustellenarbeiten (ehemaliges Bauhauptgewerbe, ohne Fertigteilbau und andere ausgegliederte Teilbereiche).

5 Entspricht dem ehemaligen Ausbaugewerbe, ergänzt um Sparten, die vorwiegend aus dem Bauhauptgewerbe hinzugekommen sind.

6 Verarbeitendes Gewerbe (Installationen, Montage- und Fertigbauten), baubezogene Dienstleistungen, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren.

7 Prognose.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin, gestützt auf die amtlichen Statistiken zum Baugewerbe.

DIW Berlin 2002

70 000 angenommen; nach 230 000 Wohnungen in diesem Jahr werden es also im kommenden Jahr allenfalls noch 170 000 in neuen Wohngebäuden sein. Dabei sind sogar eher vorsichtige Annahmen getroffen worden:

- Für Westdeutschland sind in diesem Jahr 134 000 Genehmigungen von Eigenheimwohnungen zu erwarten;⁸ im kommenden Jahr dürfte deren Zahl höchstens bei 110 000 liegen. Bei Mehrfamilienhäusern ist es schon optimistisch, wenn nur eine Halbierung der Zahl der Bauanträge (d. h. 30 000 Wohnungen nach 60 000 im laufenden Jahr) angenommen wird.

- Für Ostdeutschland ist, bei ähnlichen Relationen, ein Absinken des Eigenheimbaus von 28 500 Wohnungen in diesem Jahr auf vielleicht noch 22 000 im kommenden Jahr und bei Mehrfamilienhäusern von 6 300 auf nur mehr 3 000 zu erwarten.

Bei der Vorausschätzung der Bauleistung auf Basis dieser Zahlen ist zu beachten, dass im Jahre 2003 der derzeitige Bauüberhang (genehmigte,

⁸ Dabei ist bereits ein Vorzieheffekt berücksichtigt; bei normaler Trendfortschreibung wären nur Genehmigungen für etwa 132 000 Wohnungen zu erwarten.

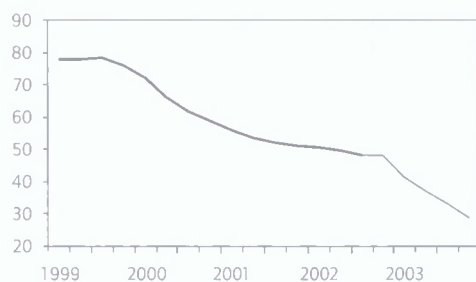
Abbildung 1

Genehmigungen im Wohnungsbau

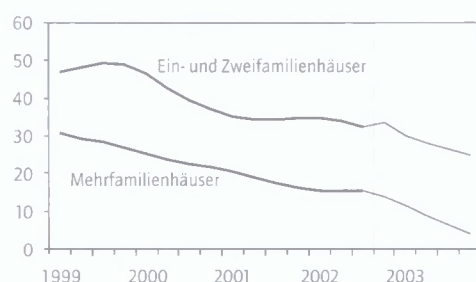
In 1 000 Wohnungen je Quartal¹

Alte Bundesländer

Wohnungsbau insgesamt

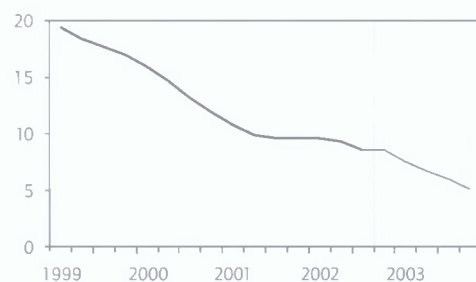


... nach Gebäudearten

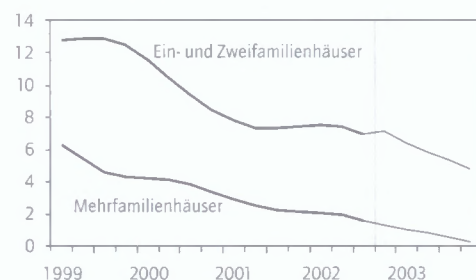


Neue Bundesländer

Wohnungsbau insgesamt



... nach Gebäudearten



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2002

aber noch nicht fertig gestellte Wohnungen aus den Vorjahren) noch zum Tragen kommen wird,⁹ während von 2004 an diese Reserve entfällt, so dass dann zweistellige Minusraten bei der Nachfrage das Neubauvolumen bestimmen werden.

Weiterhin hohe Modernisierungs- und Instandsetzungsaktivitäten werden die Verringerung der Neubautätigkeit zum Teil aufwiegen. Allerdings könnte auch in diesem Bereich die Investitionsneigung sinken: Private Investoren setzen bei Mietobjekten auf die geschaffene Wertverbesserung und deren spätere Realisierungsmöglichkeit im Falle des Verkaufs – angesichts einer künftigen Besteuerung werden manch größere Maßnahmen unterbleiben.

Bei all diesen Unsicherheiten ist eine Schätzung des realen Wohnungsbauvolumens für die Jahre 2003 und 2004 problematisch. Für das kommende Jahr wird hier mit einem Minus von mindestens 6 % für Deutschland insgesamt gerechnet (Tabelle 4); für 2004 ist in Westdeutschland eine Schrumpfung um etwa 10 % und in Ostdeutschland um bis zu 20 % zu veranschlagen.

Wirtschaftsbau

In den Jahren 1998 bis 2000, in denen die gesamtwirtschaftliche Konjunktur noch günstig war, hätte man für den Wirtschaftsbau einen stärkeren Impuls erwartet; tatsächlich war er jedoch gering. Nur in den alten Ländern war ein Anstieg zu verzeichnen; wegen der negativen Entwicklung in den neuen Ländern kam es insgesamt im Jahre 2000 bereits wieder zu einer Schrumpfung. Im vergangenen Jahr und in der ersten Hälfte dieses Jahres ging die Bauleistung auch im Westen zurück.

Dabei zeigte die Entwicklung der Baugenehmigungen an sich ein günstiges Bild: In den alten Bundesländern waren sie von 1998 bis Ende 2001 stetig gestiegen, besonders die für Büro- und Verwaltungsgebäude; in den neuen Ländern war seit Mitte 2001 eine Stabilisierung erkennbar (Abbildung 2). Viele dieser geplanten Objekte sind Mietimmobilien, die von privaten Kapitalanlegern oder von Immobilienfonds initiiert und finanziert werden. Aus der Immobilienwirtschaft war in den Jahren 1999 und 2000 noch über wieder steigende Vermietungsquoten bei anziehenden Mietpreisen (in Westdeutschland) berichtet worden. Die Hoffnung auf eine vermehrte Realisierung baureifer Projekte und damit auf einen neuen Schub im gewerblichen Hochbau hat sich jedoch vorerst zerschlagen. Die ungünstige Wirtschaftskonjunktur traf zunehmend die unternehmensorientierten Dienstleistungen und den Handel – dies sind die hauptsächlichen Adressaten für Mietimmobilien.

⁹ Im Eigentumsbereich gilt dies uneingeschränkt, da für diese Wohnungen noch die bisherige Förderung beansprucht werden kann; hingegen werden im Mietwohnbereich wahrscheinlich nur Gebäude fertig gestellt werden, mit deren Bau bereits begonnen worden ist.

Kasten

Veränderte Rahmenbedingungen im Wohnungsbau

Nachfrage nach Wohneigentum

Die Eigenheimzulage bestand bisher aus einer Grundkomponente und einer Kinderzulage. Bei Neubauten wurden jährlich 5 % der Herstellungs-/Anschaffungskosten – maximal 2 556 Euro –, beim Erwerb älterer Gebäude oder Wohnungen maximal 1 278 Euro als Zulage über acht Jahre gewährt. Personen mit Kindern erhielten zusätzlich 767 Euro pro Jahr für jedes steuerlich zu berücksichtigende Kind. Es galten Einkommensobergrenzen von 81 807/163 614 Euro für Ledige/Verheiratete, wobei sich diese Beträge auf das Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) aus zwei Jahren – das zum Zeitpunkt des Antrags und das aus dem Vorjahr – beziehen.

Nach dem Koalitionsbeschluss entfällt künftig die Grundkomponente, jedoch wird die Kinderzulage auf 1 200 Euro je Kind aufgestockt. Zugleich wird die Einkommensgrenze auf 70 000/140 000 Euro gesenkt. Stichtag für die Weitergeltung des alten Rechts ist der 31.12.2002 (notarieller Kaufvertrag oder Bauantrag).

Dies bedeutet eine kräftige Reduzierung der Förderung: Personen ohne Kinder erhalten künftig gar keine Zulage. Eheleute oder Einzelpersonen mit einem Kind erhielten bisher als Käufer einer Neubauwohnung insgesamt 26 584 Euro; künftig sind es nur noch 9 600 Euro. Bei zwei Kindern waren es bisher 32 720 Euro, künftig sind es 19 200 Euro.

Für eine Beurteilung der Wirkung auf die Baunachfrage müsste man der Frage nachgehen, inwieweit Haushalte erst durch die Förderung in die Lage versetzt wurden, eine eigene Wohnung zu bauen oder zu erwerben (Anstoßwirkung), oder ob der Eigentumserwerb auch ohne Förderung realisiert worden wäre (Mitnahmeeffekt). Die Wohnungspolitik hatte den lange Zeit steigenden Eigenheimbau stets als Erfolg gewertet und ihn vorwiegend dem Eigenheimzulagengesetz zugeschrieben. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass daneben auch steigende Einkommen und sinkende Zinsen die Nachfrage angeschoben hatten.

Man hätte die Förderung besser früher, zu Zeiten des Nachfragebooms, reduzieren sollen. In der derzeitigen Konjunkturphase ist eine so starke Kürzung problematisch. Vom DIW Berlin ist eine weniger konjunkturschädliche Umgestaltung vorgeschlagen worden.¹

Nachfrage im Mietwohnungsbau

Die degressive Abschreibung für Mietwohngebäude (§ 7 Abs. 5 EstG) soll abgeschafft werden; an deren Stelle tritt eine lineare AfA von 2 %, die einheitlich für alle Gebäudearten gelten soll. Außerdem wurde beschlossen, dass künftig Veräußerungsgewinne für nicht selbst genutzte Grundstücke – mit einer Übergangsregelung – steuerpflichtig sein sollen.

Bisher waren Veräußerungsgewinne bei Gebäuden, die im Privatvermögen gehalten werden, nur dann steuerpflichtig, wenn der Verkauf innerhalb von zehn Jahren nach der Anschaffung/Herstellung erfolgte (Spekulationsfrist).

Der Mietwohnungsbau wird in Deutschland zum weitaus überwiegenden Teil von privaten Investoren getragen. Motor der Investitionen sind die erhöhte Abschreibung und der steuerfrei bleibende Wertzuwachs: Die erhöhte AfA schafft in der Anfangsphase der Vermietung einen Liquiditätsvorteil und mindert so die anfängliche Kostenunterdeckung; der Wertzuwachs ist, neben dem Mietertrag, die zweite Säule der Renditekalkulation.²

Nach dem Koalitionsbeschluss würden beide Anreize entfallen und damit der Motor für den privaten Mietwohnungsbau abgestellt. Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen greift zudem rückwirkend in die Renditekalkulation früherer Investitionen ein; unklar ist, was mit einer Übergangsregelung gemeint ist.

Motiv der Koalitionsbeschlüsse scheinen allein fiskalische Aspekte – Begrenzung der hohen steuerlichen Verlustbeträge aus Vermietung und Verpachtung – und nicht wohnungspolitische Überlegungen zu sein. Zur Begrenzung der Verluste hätte man zunächst beim Erhaltungsaufwand ansetzen können. Darüber hinaus käme eine Einengung der privaten Vermögensverwaltung in Betracht.³

¹ Vgl.: Wohnungsbau und Eigentumsbildung – für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 22/2002.

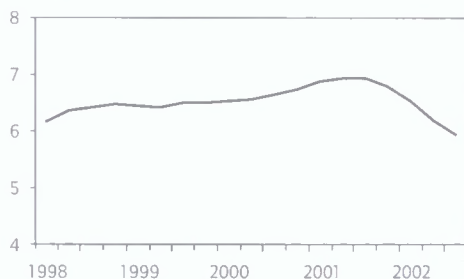
² Vgl. Stefan Bach und Bernd Bartholmai: Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau. In: Beiträge zur Strukturforschung des DIW Berlin, Heft 186/2000. Berlin: Duncker & Humblot, S. 77 ff.

³ Vgl. ebenda, S. 122 und 126.

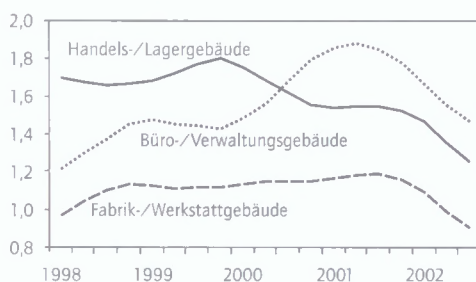
Abbildung 2

Genehmigungen im NichtwohnbauBaukosten in Mrd. Euro je Quartal¹**Alte Bundesländer**

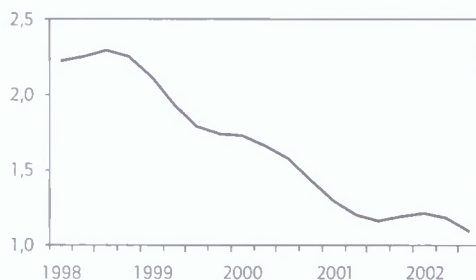
Nichtwohnbau insgesamt



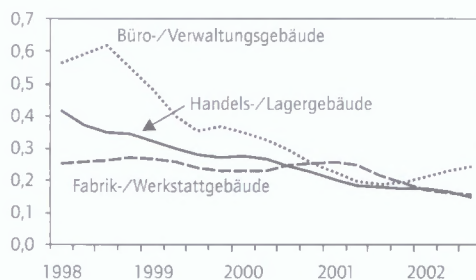
... nach Gebäudearten

**Neue Bundesländer**

Nichtwohnbau insgesamt



... nach Gebäudearten

¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2002

Der Auftragseingang beim Bauhauptgewerbe weist darauf hin, dass von den Baugenehmigungen in den letzten Jahren tatsächlich nur ein Teil bauwirksam geworden ist; jedenfalls zeigt die entsprechende Kurve für den *gewerblichen Hochbau* einen flacheren Verlauf. In den alten Ländern fielen die

Aufträge für den gewerblichen Hochbau in diesem Jahr deutlich ab; in den neuen Ländern setzte sich die schon länger währende Abwärtstendenz fort (Abbildungen 3 und 4).

Die steuerlichen Koalitionsbeschlüsse treffen auch diesen Bereich. Die Gebäude-AfA – bisher 3 % – soll sinken; schwerer wiegt vielleicht die geplante Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Bei fondsfinanzierten Objekten fußt – ähnlich wie im Mietwohnungsbau – die Renditekalkulation nicht allein auf laufenden Erträgen, sondern auch auf dem längerfristigen Wertzuwachs. So ist zu vermuten, dass der Vorrat an geplanten Bauten möglicherweise nicht realisiert wird und künftig für neue Objekte kaum Investoren zu finden sein werden.

Die Produktion im *gewerblichen Tiefbau* (vor allem für Energiewirtschaft, Mineralölwirtschaft und Verkehr) dürfte hingegen im weiteren Verlauf dieses Jahres und im kommenden Jahr zunehmen, denn die Aufträge haben bereits seit Jahresbeginn 2001 wieder angezogen. In den neuen Ländern wird daneben die Beseitigung von Flutschäden (insbesondere bei der Bahn) ins Gewicht fallen.

Insgesamt sind die Aussichten für eine Belebung des Wirtschaftsbaus keineswegs günstig. Nach dem schwachen Auftakt in der ersten Jahreshälfte wird man in diesem Jahr mit einer Minusrate von 3,4 % (im Westen von 2,7 %, im Osten von 6 %) rechnen müssen;¹⁰ das reale Bauvolumen wird bei 74 Mrd. Euro liegen. Für das kommende Jahr hätte man bei unveränderten Rahmenbedingungen eine schwächere Minusrate veranschlagen können; im Hinblick auf die steuerlichen Änderungen kann jedoch schwerlich eine Tendenzwende begründet werden. Zu erwarten ist, dass das Bauvolumen mit etwa der gleichen Rate schrumpft wie in diesem Jahr, was eine Verringerung auf 71,6 Mrd. Euro bedeutet.

Öffentlicher Bau

Die Abgrenzung dieses Bereichs im Rahmen der Bauvolumensrechnung folgt dem Konzept der Fachstatistiken des Baugewerbes, ist also nicht unmittelbar mit den Investitionen des Staates vergleichbar. Zum einen besteht eine gewisse Unschärfe bezüglich der Abgrenzung zum Unternehmenssektor,¹¹ zum anderen ist zu beachten, dass bei den

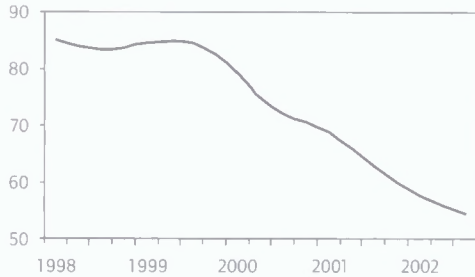
¹⁰ Dabei ist im zweiten Halbjahr ein etwas höheres Niveau wegen der Flutschäden angenommen worden.

¹¹ Die Leistungen für öffentliche Auftraggeber – gemeint sind im engeren Sinn nur Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger – lassen sich im baustatistischen Berichtssystem nicht so scharf abgrenzen, wie eigentlich zu wünschen oder wie dies in der Finanzstatistik möglich ist. Es ist anzunehmen, dass die Baubetriebe nicht selten auch Unternehmen der öffentlichen Hand in diese Rubrik einbeziehen, so dass sich im dargestellten Ergebnis teilweise Leistungen spiegeln, die eigentlich dem Wirtschaftsbaubau zuzurechnen wären.

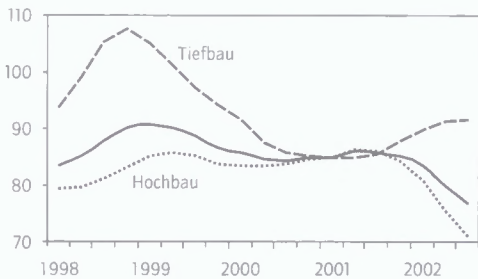
Abbildung 3

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe Alte Bundesländer – Wertindex 1995 = 100¹

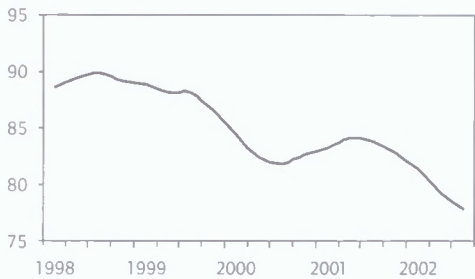
Wohnungsbau



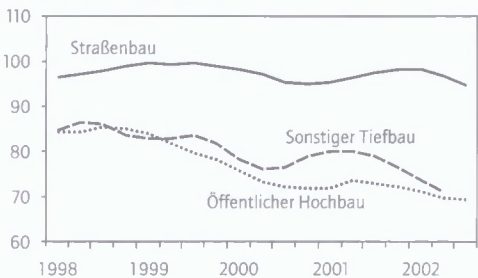
Wirtschaftsbau



Öffentlicher Bau insgesamt



Öffentlicher Bau nach Bereichen



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren.

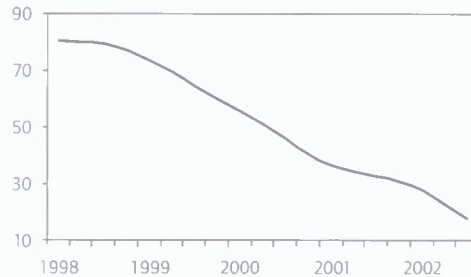
Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2002

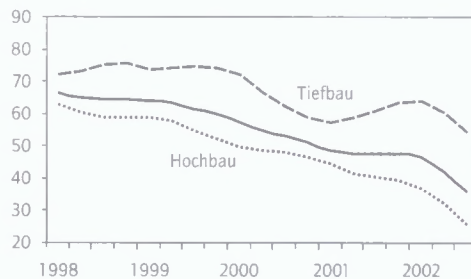
Abbildung 4

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe Neue Bundesländer – Wertindex 1995 = 100¹

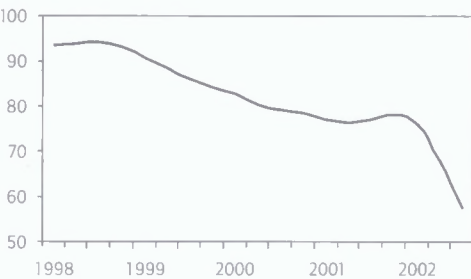
Wohnungsbau



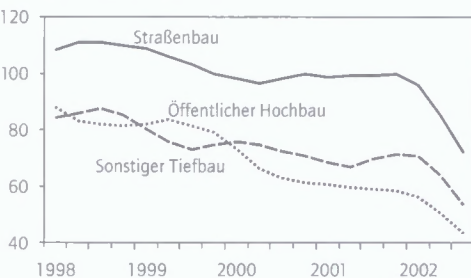
Wirtschaftsbau



Öffentlicher Bau insgesamt



Öffentlicher Bau nach Bereichen



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2002

staatlichen Bauinvestitionen neben neuen Baumaßnahmen der Zu- und Abgang bebauter Grundstücke berücksichtigt wird (wobei Verkäufe überwiegen).

Die für öffentliche Auftraggeber erbrachten Bauleistungen gingen im Jahre 2000 um 2 % und im

vergangenen Jahr um 4 % zurück; in diesem Jahr ist mit einer ähnlichen Schrumpfung zu rechnen (um 3,3 % in den alten Ländern, um 4,9 % in den neuen Ländern). Ausschlaggebend sind Sparzwänge bei den Gemeinden infolge der niedrigen Steuereinnahmen.

Öffentlicher Bau im Zeichen von Sparzwängen – Sondereffekt infolge der Flutschäden

Als vergleichsweise am günstigsten ist die Entwicklung im *Straßenbau* einzustufen. In diesem Bereich hielten sich die Aufträge – vor allem wegen der Aufwendungen des Bundes für den Ausbau der Fernstraßen – in den letzten Jahren auf hohem Niveau; in diesem Jahr fielen sie in Ostdeutschland zurück (Abbildung 4). Wegen der Flutschäden sind dort aber noch zusätzliche Aufträge zu erwarten.

Die Aufträge für den *sonstigen Tiefbau* (darunter fallen im kommunalen Bereich z. B. Stadtentwässerung/Kläranlagen und Anlagen des ÖPNV) gingen in letzter Zeit in Ost- und Westdeutschland ebenfalls zurück, dementsprechend auch die Bauproduktion. Jedoch ist ein Anstieg im Laufe dieses und des kommenden Jahres infolge der Flutschäden (u. a. für Deichreparaturen) zu erwarten.

Die Bauaufträge für den *öffentlichen Hochbau* fielen in Ost und West von Jahr zu Jahr geringer aus. Im vergangenen Jahr flachte die Abwärtstendenz ab; in Westdeutschland war sogar erstmals wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Der bisherige Auftragseingang in diesem Jahr war wieder geringer, besonders in Ostdeutschland.

Bei der Vorausschätzung der Bauleistung ist für den öffentlichen Bau insgesamt in Westdeutschland ein moderater Rückgang angenommen worden; hingegen kann in Ostdeutschland – vor allem im Hinblick auf Instandsetzungen infolge der Flutkatastrophe – ein Zuwachs erwartet werden.

Ausblick

Die Bauwirtschaft hat seit 1999 Jahr für Jahr hohe Nachfrageverluste erlitten; von 2000 bis 2002 kommen sie insgesamt auf eine Größenordnung von real 29 Mrd. Euro. Die Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe verringerte sich im gleichen Zeitraum um 466 000.¹² Infolge der politischen Sparbeschlüsse ist für das kommende Jahr erneut mit einer Schrumpfung der Bauleistungen – um knapp 12 Mrd. Euro – zu rechnen. Damit wird jedoch der schmerzhaft Anpassungsprozess keineswegs beendet sein; vielmehr ist zu erwarten, dass Nachfrage und Bauleistungen von 2004 an noch stärker zurückgehen werden.

Mit der – als Folge der Koalitionsbeschlüsse – noch stärkeren Schrumpfung des Bausektors sind für die nächsten Jahre erhebliche Einbußen beim gesamtwirtschaftlichen Wachstum und bei der Beschäftigung verbunden. Dies trifft auch die Steuereinnahmen.

Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, steuerliche Verluste zu begrenzen, die als Folge investitionsfördernder Regelungen des Normalsteuerrechts und von Sondervergünstigungen (Fördergebietsgesetz) immer mehr gestiegen sind. Dies kann jedoch nicht mit einem abrupten Kurswechsel erreicht werden. Investoren müssen auf weitgehend stabile Rahmenbedingungen bauen können. Nicht nur konjunkturell, sondern auch strukturpolitisch sind die Koalitionsbeschlüsse bedenklich.

Der *Mietwohnungsbau* wird traditionell durch staatliche Förderung unterstützt. Da die direkte Förderung (sozialer Wohnungsbau) nur noch geringe Bedeutung hat, steht der freifinanzierte Wohnungsbau im Vordergrund. Eine Umgestaltung der Rahmenbedingungen wäre durchaus angezeigt;¹³ die angekündigten Steueränderungen bedeuten indes, dass die Investitionsanreize entfallen (vgl. Kasten). Der Mietwohnungsbau wird dadurch in einem Maße schrumpfen, wie es eigentlich nicht gewollt sein kann. Auch private Investitionen in gewerbliche Immobilien sowie Investitionen zur Bestandsverbesserung sind betroffen.

Was die *Eigenheimzulage* betrifft, hätte man anstelle einer konkreten Regelung besser eine Vorgabe für das Einsparziel treffen sollen. Die Neukonzeption hätte man dann im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur vermögens- und familienpolitischen Förderung systematischer gestalten können. Das Zusammenwirken mit anderen eigentumswirksamen Instrumenten wie der Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und der Bauparförderung wäre dabei zu beachten.

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Fachserie 18, Reihe 1.3), Hauptbericht 2001, S. 250.

¹³ Vgl. Stefan Bach und Bernd Bartholmai: Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau, a. a. O.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin
Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 303

Interpreting Currency Crises – A Review of Theory, Evidence, and Issues

Von Omar F. Saqib

Oktober 2002

Nr. 304

An Investigation into the 1999 Collapse of the Brazilian Real

Von Omar F. Saqib

Oktober 2002

Nr. 305

European Mothers' Time With Children: Differences and Similarities Across Nine Countries

Von Jutta M. Joesch und C. Katharina Spiess

Oktober 2002

Nr. 306

Back on Track? Savings Puzzles in EU-Accession Countries

Von Mechthild Schrooten und Sabine Stephan

Oktober 2002

Nr. 307

Corporate Donations to the Arts: Philanthropy or Advertising?

Von Björn Frank und Kurt Geppert

Oktober 2002

Nr. 308

Optimal Fiscal Policy in an Economy Facing Socio-Political Instability

Von Chetan Ghate, Quan Vu Le und Paul J. Zak

Oktober 2002

Nr. 309

Outsourcing and Firm-level Performance

Von Bernd Görizig und Andreas Stephan

Oktober 2002

Nr. 310

Endogenous Distribution, Politics, and Growth

Von Satya Das und Chetan Ghate

Oktober 2002

Nr. 311

Accounting for Poverty Differences between the United States, Great Britain and Germany

Von Martin Biewen und Stephen P. Jenkins

Oktober 2002

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere).

Information über Veranstaltungen des DIW Berlin

Industrietagung des DIW Berlin

Die Industrietagung ist ein hervorragendes Forum für Experten, die an Einschätzungen der aktuellen ökonomischen Entwicklung der Weltwirtschaft und ihrer Regionen sowie den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft mit ihren Branchen interessiert sind. Die wissenschaftliche Betreuung durch das DIW Berlin und die aktive Mitarbeit einer großen Zahl von Teilnehmern aus der Praxis sind das Qualitätssiegel der Veranstaltung. Es wird ein umfassendes und detailliertes Bild der aktuellen konjunkturellen Situation – künftig verstärkt auch der strukturellen Herausforderungen – gezeichnet, das im Kontext mit den davon unterschiedlich betroffenen Branchen und Unternehmen diskutiert wird.

Die eineinhalbtägige Tagung wird seit Oktober 1960 zweimal jährlich, jeweils im Mai und November, durchgeführt und von der Vereinigung der Freunde des DIW Berlin (VdF) gefördert. Die Tagung ist das zentrale Bindeglied des DIW Berlin für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und ihren Organisationen. Rund 100 Repräsentanten aus Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Wissenschaft nehmen regelmäßig teil. Mit dem Umzug der Bundesregierung nach Berlin hat sich auch die Teilnehmerzahl aus der Politik deutlich erhöht; dies hat neue Möglichkeiten für den wirtschaftspolitischen Dialog geschaffen.

Ausgangspunkt der Tagung ist regelmäßig ein Bericht des DIW Berlin zur konjunkturellen Lage der Weltwirtschaft und ihrer Regionen sowie ihrer kurzfristigen Entwicklungsperspektiven. Daraus werden Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik abgeleitet und diskutiert. Im Anschluss daran wird ein wirtschaftspolitisch aktuelles Schwerpunktthema behandelt. Darauf aufbauend werden Prognosen für die einzelnen Wirtschaftszweige vorgestellt, und zwar sowohl vom DIW Berlin als auch von Experten der jeweiligen Branchen aus Unternehmen oder Verbänden. Um dem zunehmenden Interesse an den strukturellen Herausforderungen und den mittelfristigen Perspektiven von Branchen besser gerecht zu werden, sollen künftig jeweils im Frühjahr Simulationen zur Entwicklung der größeren Branchen über einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren vorgestellt werden. Damit erhalten die Teilnehmer einen wichtigen Orientierungsrahmen, in den sie die kurzfristigen Prognosen und Erwartungen einordnen können.

Mit diesem Serviceangebot will das DIW Berlin, insbesondere die Abteilung Innovation, Industrie und Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit der Abteilung Konjunktur, eine in Deutschland einmalige Plattform schaffen, um über die vielen branchenspezifischen Fachtagungen hinaus interessierten Experten die Möglichkeit zu geben, die Entwicklungen der sie interessierenden Märkte in einem weiteren Umfeld zu verstehen.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin