

Kloten, Norbert

Article — Digitized Version

Die Wohnungswirtschaft: Schrittmacher der Konjunktur?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kloten, Norbert (1983) : Die Wohnungswirtschaft: Schrittmacher der Konjunktur?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 11, pp. 570-576

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135862>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Wohnungswirtschaft – Schrittmacher der Konjunktur?

Norbert Kloten, Stuttgart

In den letzten beiden Jahren wurde eine ganze Reihe wohnungsbaufördernder Maßnahmen ergriffen. Das Ziel war zum einen die Vergrößerung des Wohnungsangebots, zum anderen sollte die Konjunktur belebt werden. Welche Wirkungen hatten die Maßnahmen? Was spricht gegen derartige Programme?

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich seit einigen Jahren in einer Phase der Schwäche, zeitweilig verbunden mit einem hohen Leistungsbilanzdefizit und bis heute gekennzeichnet durch eine geringe Investitionsbereitschaft. Die Nettoinvestitionsquote erreichte im Jahre 1982 nur noch einen Wert von gut 9 % im Vergleich zu knapp 18 % in den Jahren 1965 bis 1969. Damit fehlte es im eigentlich motorischen Zentrum eines jeden konjunkturellen Prozesses an Dynamik. Im Jahre 1983 dürfte es ein wenig besser aussehen. Die Zuwachsrate der realen Ausrüstungsinvestitionen wird im Vorjahresvergleich mit gut 3 % veranschlagt. Eine ähnliche Steigerung zeichnet sich auch bei den Bauinvestitionen ab. Auftriebskräfte gehen vom Wirtschaftsbau, in erster Linie aber vom Wohnungsbau aus; hier liegen die Schätzungen zumeist bei 3 % bzw. 5 %¹. Es scheint also so, daß die Bautätigkeit, insbesondere die Belegung im Wohnungsbau, zum Schrittmacher der Konjunktur geworden ist, nachdem das deutsche Baugewerbe im Jahre 1981 mit dem konjunkturellen Abschwung zum dritten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg, wie schon 1966 und 1973/74, in eine tiefgreifende Rezession geraten war. Im Durchschnitt des Jahres 1982 waren im Bauhauptgewerbe nur noch 1 152 000 Personen beschäftigt gegenüber 1 263 000 im noch guten Jahre 1980. Im gleichen Zeitraum gingen die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 12,7 % und der baugewerbliche Umsatz um 6,9 % zurück. Die Abnahme der realen

Bauinvestitionen belief sich 1981 – im Vorjahresvergleich – auf 4,2 % und 1982 auf 4,5 %, während das reale Bruttosozialprodukt um 0,2 % bzw. 1,1 % zurückgegangen ist.

Das Baugewerbe erwies sich so wiederum als eine besonders konjunkturrempfindliche Branche. Die ausgeprägte Konjunkturreagibilität hat ihre Gründe; u. a. beruht sie darauf, daß

- Bauinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft überwiegend Erweiterungsinvestitionen sind, die in der Regel in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs getätigt werden,
- auch Wohnungsbauinvestitionen (infolge ihrer Abhängigkeit von der Einkommensentwicklung) verstärkt in expansiven Phasen der Wirtschaftsentwicklung vorgenommen werden,
- zudem staatliche Bauinvestitionen während eines Abschwungs angesichts leerer Kassen eingeschränkt und in Boomphasen wegen reichlich vorhandener finanzieller Mittel ausgedehnt werden,
- ferner die Zinsreagibilität der Baunachfrage diese besonders im beginnenden Aufschwung, in dem die Zinsen in der Regel niedrig sind, expandieren läßt,
- weiter die konjunkturellen Nachfrageschwankungen durch eine geringe Angebotsflexibilität des Baugewerbes (Produktion vor Ort, Witterungsabhängigkeit, gerin-

Prof. Dr. Norbert Kloten, 57, ist Präsident der Landeszentralbank Baden-Württemberg in Stuttgart.

¹ Vgl. DIW Wochenbericht 25/83, S. 329.

ge außenwirtschaftliche Verflechtung, geringe Attraktivität der Arbeitsplätze u.a.) noch verstärkt werden² und

□ im Aufschwung mit Preisaufrtrieb, im Abschwung mit Preisdämpfung gerechnet wird, die potentielle Bauherren prozyklisch reagieren lassen.

Auch im Wohnungsbau, der größten Sparte des Bauhauptgewerbes, war die Lage in den letzten beiden Jahren durch stark rückläufige Auftragseingänge, eine drastische Verringerung der Neubaugenehmigungen und der Produktion gekennzeichnet: 1982 wurden mit 347 000 die wenigsten Wohnungen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland fertiggestellt.

Wohnungsbaufördernde Maßnahmen

Dies alles mußte unsere Politiker zutiefst beunruhigen, zumal die Diskussion um einen behaupteten Fehlbestand an Wohnungen, insbesondere in Ballungsräumen, zum Angelpunkt des Streites um eine Reliberalisierung des Wohnungsmarktes wurde. Da auch konjunkturell erwünscht zu sein schien, was nur geeignet war, den Wohnungsmarkt zu beleben, kam es zu ganzen Paketen an wohnungsbaufördernden Maßnahmen noch zu Zeiten der alten Koalition im Rahmen der „Operation '82“³ wie des Gesetzes „über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“ vom 3. 6. 1982⁴. Die neue Koalition sah ihrerseits vor⁵

□ ein mit 2 Mrd. DM dotiertes Sonderprogramm im sozialen Wohnungsbau,

□ ein Programm zur Zwischenfinanzierung von Bauparverträgen mit einem Volumen von 555 Mill. DM,

□ einen Schuldzinsenabzug bei selbstgenutzten Wohnobjekten bis zu 10 000 DM pro Jahr,

□ eine Aufstockung der Mittel für die Stadtsanierung um 60 Mill. DM auf insgesamt 280 Mill. DM und

□ eine Änderung im geltenden Mietrecht, durch die der Vertragsfreiheit mehr Raum gegeben werden soll.

Konjunkturpolitisches Instrument

Die Absicht, die all dem zugrunde liegt, ist offenkundig. Man wollte beides zugleich: mehr Wohnungen und die konjunkturelle Belebung durch den Wohnungsbau. Das sollte nicht weiter wundern, denn die Bautätigkeit war schon immer ein bevorzugtes Objekt staatlicher

² Vgl. A. Schneider, H.J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft – Wachstum und Strukturwandel seit 1960 –, Hamburg 1982, S. 316 f.

³ Vgl. Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22. Dezember 1981, BGBl. I, S. 1523 ff.

⁴ Vgl. BGBl. I, S. 641 ff.

Konjunkturpolitik, zum einen aufgrund der unmittelbaren Einflußnahme durch öffentliche Bauaufträge – etwa ein Viertel des Bauvolumens entfällt auf den öffentlichen Bau –, zum anderen aufgrund der verhältnismäßig leichten Beeinflußbarkeit der privaten Baunachfrage über die Wohnungsbaupolitik, die Städtebaupolitik und die Verkehrspolitik, sowie auch durch kreditpolitische und steuerpolitische Maßnahmen. Politiker und Staat kalkulieren dabei mit der Attraktivität neuer Bauprojekte; sie sind persönlich erfahrbar, populär und eindrucksvoll in Erfolgsbilanzen vorzuführen. Doch lassen sich beide dabei auch von der Vorstellung leiten, daß sich eine Belebung der Bauwirtschaft kräftig und nachhaltig auf die übrige Volkswirtschaft auswirkt. So wird immer wieder hervorgehoben, daß der Anteil des Baugewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung zwischen 6 und 9 % liegt und sich der Anteil der Erwerbstätigen im Baugewerbe an den Erwerbstätigen aller Wirtschaftsbereiche auf 8 bis 9 % beläuft⁶. Bauinvestitionen würden regelmäßig etwa 60 % aller Bruttoanlageinvestitionen ausmachen⁷. Auch wird ins Feld geführt, daß knapp die Hälfte des baugewerblichen Produktionswertes auf Vorleistungsbezüge entfällt⁸; die induzierte Vorleistungsproduktion erreicht nach Schätzungen des DIW etwa 70 % der direkten Vorleistungslieferungen⁹. Schließlich wird betont, daß eine Belebung der Bauproduktion aufgrund ihrer „ökonomischen Ausstrahlung“ auf vorgelagerte Wirtschaftsbereiche mit einem Multiplikator fortwirke, der mit 2,0 zu veranschlagen sei¹⁰. Jede in den Wohnungs- und Städtebau investierte Mark verdoppele so den gesamtwirtschaftlichen Produktionswert. Und dabei seien nicht einmal die Auswirkungen auf die nachgelagerten Wirtschaftszweige, von den Herstellern von Küchengeräten bis zu denen von Vorhangstoffen, berücksichtigt. Der Beschäftigungsmultiplikator von Bauinvestitionen wird gar mit 2,4 angegeben¹¹ – vorherige Unterbeschäftigung unterstellt.

⁵ Vgl. Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts vom 20. Dezember 1982, BGBl. I, S. 1857 ff.; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 83/1982, Bonn, 5. November 1982, S. 2 ff.

⁶ Vgl. A. Schneider, H.J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft . . . , a.a.O., S. 25 ff.

⁷ Vgl. D. Haack: Baupolitik und Wirtschaftspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 156, Bonn, 29. Dezember 1978, S. 1437.

⁸ Vgl. A. Schneider, H.J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft . . . , a.a.O., S. 32 ff.

⁹ Vgl. D. Vesper: Staatliche Einflußnahme auf die Baunachfrage – Eine Analyse für die Jahre 1965 bis 1980 –, Berlin 1981, S. 42.

¹⁰ Vgl. H. Mai: Die Bauwirtschaft ist nach dem Staat der zweitgrößte Wirtschaftsbereich, in: Bauwirtschaft, Heft 39/81.

¹¹ Vgl. L. Julitz: Konjunktur-Lokomotive Bauwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a. M., vom 7. 4. 1983.

So versteht sich, daß als Folge der „Sofortmaßnahmen“ in den Jahren 1983 bis 1985 ein zusätzlicher Neubau von 70 000 bis 100 000 Wohnungen bzw. ein zusätzliches Wohnungsbauvolumen von rund 5,2 Mrd. DM zwischen 140 000 bis 200 000 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft sichern soll. Da zudem – nach Ausführungen des Bundesbauministers – jede für Stadtsanierung ausgegebene Mark eine volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage in eifacher Höhe bewirkt, wird hier zusätzlich mit Gesamtinvestitionen in Höhe von rund 3 Mrd. DM gerechnet¹².

Merkliche Impulse

Der Erfolg der letzten Maßnahmenpakete scheint sich in der Tat schon abzuzeichnen: Bereits im Laufe des vorangegangenen Jahres hat, begünstigt durch eine rasche Abnahme der Hypothekenzinsen und die deutliche Verlangsamung des Baupreisanstiegs, nicht nur die Nachfrage – gemessen an den Auftragseingängen im Bauhauptgewerbe und den im Hochbau erteilten Baugenehmigungen – merklich angezogen, sondern auch die Bauinvestitionen haben gegen Jahresende konjunkturell zugenommen; sie waren im IV. Vierteljahr 1982 bereits wieder höher als ein Jahr zuvor. Diese positive Entwicklung hat sich in den ersten beiden Quartar-

len 1983 verstärkt fortgesetzt, wengleich die Belegung der Bautätigkeit etwas schwächer ausgefallen ist, als aufgrund der kräftig gestiegenen Nachfrage nach Bauleistungen hätte erwartet werden können. Für den weiteren Jahresverlauf kann jedoch mit einer merklichen Produktionszunahme gerechnet werden, die sich 1984 fortsetzen dürfte. Auch der jüngste Ifo-Konjunkturtest für das Bauhauptgewerbe signalisiert eine optimistische Einschätzung der Geschäftsentwicklung, weiter steigende Auftragsbestände und besser ausgelastete Gerätekapazitäten¹³.

Die heftigsten Impulse werden dabei vom Wohnungsbau erwartet; Baugenehmigungen wie Hypothekenzusagen sprechen ohne Frage für einen beträchtlichen Anstieg im Eigenheimbau; der Geschößwohnungsbau, der seit drei Jahren schon eine steigende Tendenz aufweist, wird vom Sonderprogramm für den sozialen Wohnungsbau, aber auch vom geplanten Wegfall der Mehrwertsteueroption beim Bauherrenmodell profitieren¹⁴. Das alles paßt zu den jüngsten – oben schon angeführten – Vorausschätzungen einer Zunahme der realen Bauinvestitionen im Jahre 1983 von etwa 3 % und dem Anstieg der Wohnungsbauinvestitionen von rd. 5 %, verglichen mit dem Stand im Jahre 1982. So ist

¹² Vgl. O. Schneider: Maßnahmen zur Stabilisierung der Bauwirtschaft, Rede zur Eröffnung der Deutschen Baufachmesse DEUBAU 1983 am 29. Januar 1983 in Essen, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 11, Bonn, 1. Februar 1983, S. 106.

¹³ Vgl. F. Söffner: Aufschwung im Wohnungsbau und im Wirtschaftsbau – keine Erholung im öffentlichen Bau, in: Wirtschaftskonjunktur, Nr. 8/83, A 1 ff.; F. Söffner: Bauwirtschaft im Aufwind, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 6/83, 28. Februar 1983, S. 5.

¹⁴ Ebenda, S. 6.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Edward Böhm/Sibylle Reymann

DAS WIRTSCHAFTLICHE ENGAGEMENT DER SOWJETUNION IN ASIEN

Afghanistan, Indien, Pakistan, Iran und Türkei

Die Ereignisse in und um Afghanistan bildeten für die Autoren dieses Buches den Anlaß, sich einmal näher mit den Aktivitäten der Sowjetunion in diesem Land und einigen anderen benachbarten Ländern zu beschäftigen. Die für die Untersuchung ausgewählten Länder Indien, Pakistan, Iran und Türkei zeichnen sich sämtlich dadurch aus, daß sich die Sowjetunion hier im Vergleich zu anderen Regionen in der Dritten Welt in den letzten Jahrzehnten überdurchschnittlich stark engagiert hat. Dennoch ist keines dieser Länder in eine auch nur annähernd große Abhängigkeit zur Sowjetunion geraten wie Afghanistan. Mit der vorliegenden Studie wird über einen Bereich außenwirtschaftlicher Aktivitäten der Sowjetunion informiert, der in der Literatur bisher vernachlässigt worden ist.

Großoktav, 124 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 32,-

ISBN 3-87895-236-8

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

verständlich, daß die Entwicklung im Bau, insbesondere im Wohnungsbau, allseits mit Wohlwollen betrachtet wird. Die Förderungsmaßnahmen werden dabei insgesamt positiv bewertet; das gilt insbesondere für ihre „kurzfristige konjunkturelle Ankurbelungswirkung, auf die das ganze Programm mit seiner starken Betonung von Vorzieheffekten und rascher Umsetzbarkeit erklärtermaßen abstellte“¹⁵. Nicht minder positiv ist das Urteil über das zusätzliche Angebot an Wohnungen, vor allem durch das Sonderprogramm für den sozialen Wohnungsbau.

Gegenargumente

Lägen die Dinge wirklich nur so, wie ich sie beschrieben habe, wäre das Fragezeichen im Thema meines Beitrags gegenstandslos. Daher die Frage: Gibt es nicht Argumente, die in die andere Waagschale fallen? Es gibt sie. Dazu gehören u. a. folgende Überlegungen:

□ Obwohl die Belegung des Wohnungsbaus gegenwärtig gut zur konjunkturellen Lage zu passen scheint, widerlegt dies nicht die Erfahrung, daß die Bautätigkeit kurzfristig nur schwer steuerbar ist; der Time lag wird zumeist mit etwa 15 Monaten angegeben¹⁶.

□ Wie bei allen Konjunkturprogrammen sind die „Mitnahmeeffekte“ sehr hoch, hier vielleicht besonders hoch. Manches spricht dafür, daß zumeist nur geplante und bereits finanzierte Bauvorhaben verbilligt werden und daß der Nettoeffekt entsprechend niedrig zu veranschlagen wäre, könnte er nur bestimmt werden.

□ Ist aber die belebende Wirkung spezieller wohnungsbaupolitischer Maßnahmen im wesentlichen Reflex einer allgemeinen Besserung der wirtschaftlichen Lage, könnte sich eine gezielte Belegung des Wohnungsbaus schon bald als Strohfeder erweisen. Es ist wirklich schwer vorstellbar – und kaum etwas, jedenfalls nicht die empirische Evidenz, spricht für die Vorstellung –, daß es über den Wohnungsbau gelingen könnte, die allgemeine Konjunktur bei wenig günstigen Daten für Ausrüstungsinvestitionen in Gang zu bringen, dies schon gar nicht, wenn die Förderungsmaßnahmen im Wohnungsbau mit einem Rückgang der öffentlichen Bauinvestitionen und einer Zurückhaltung im gewerblichen Hochbau zusammenfallen.

□ Förderungsmaßnahmen, die – abgesehen von Änderungen des Mietrechts – „öffentliches Geld erfordern“, passen im Grunde nur wenig „in ein Konzept hinein, das den Marktkräften in der Wohnungswirtschaft wieder mehr Raum öffnen“¹⁷ soll. Solche Maßnahmen entsprechen nicht dem Postulat einer kohärenten ordnungspolitischen Ausrichtung der Politik. Vorübergehend wirksame Subventionen mehren im Grunde nur

die Unsicherheit, der die Wirtschaft, auch die privaten Bauherren, bei ihren Investitionsentscheidungen ohnehin schon ausgesetzt sind. Die vom Staat gesetzten Rahmendaten für Investitionen sollen sich aber im Grundsatz an einem langfristigen Konzept orientieren und dem auf Walter Eucken zurückgehenden Postulat nach „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ entsprechen. Doch ist einzuräumen, daß dies nicht unbedingt in kritischen Situationen konkrete und gezielte Förderungsmaßnahmen ausschließt.

□ Genau dann aber gilt es, zwischen alternativen Verwendungen als besonders knapp empfundener Mittel zu entscheiden. In Zeiten niedriger gesamtwirtschaftlicher Sparquoten und eines sich abzeichnenden Kapitalmangels ist das besonders dringlich.

□ Allgemein wird gesagt, daß Wohnungsbauinvestitionen nicht Kapitalgüter, sondern langlebige Konsumgüter darstellen, weil bei ihnen „eine unmittelbare konsumtive Kapitalnutzung im Vordergrund steht“¹⁸. Gleichwohl werden Wohnungsbauinvestitionen grundsätzlich zum Kapitalstock gerechnet; über die Erstellung und Nutzung von Wohnungen bzw. via gezahlte Mieten oder unterstellte Nutzungsentgelte von Eigentümerwohnungen steigt der BIP-Beitrag der Wohnungswirtschaft und damit ceteris paribus auch das Produktionspotential, jedoch – und das entscheidet – in geringerem Umfang, als wenn in gleichem Maße im gewerblichen Bereich investiert worden wäre. Der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist nämlich zu entnehmen, daß im Sektor „Wohnungswirtschaft“ die Produktivität des eingesetzten Kapitals erheblich geringer ist – zumindest geringer veranschlagt wird – als im Sektor „Unternehmen“. Wohnungsbauinvestitionen können so zur Wiederherstellung eines hohen Wirtschaftswachstums und Beschäftigungsstandes weniger beitragen als gewerbliche Bauinvestitionen oder – vor allem – als Ausrüstungsinvestitionen. Aus Wohnungsbauinvestitionen entstehen kaum Folgearbeitsplätze, weil die nachfolgende Leistungsabgabe (Vermietung, Eigenutzung) sehr wenig arbeitsintensiv erfolgt¹⁹; Grundla-

¹⁵ V. R u s s i g : Wohnungsbau: Geänderte Rahmenbedingungen – Nord-Süd-Gefälle bei den Fertigtellungen, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 33/82, 29. November 1982, S. 9.

¹⁶ Vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (Hrsg.): Bauwirtschaft im Zahlenbild 1981, Frankfurt a. M., Grafik 23. Zu weiteren Einzelheiten vgl. H.-D. W e s t e r h o f f : Wirkungsverzögerungen in der Konjunkturpolitik – Eine empirische Messung für die Bauwirtschaft –, in: Ifo-Studien, 29. Jahrgang, Berlin, 1/1983, S. 31 ff.

¹⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982, Bonn, Ziff. 82.

¹⁸ Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht für das Jahr 1982, Frankfurt a. M. 1983, S. 49.

¹⁹ Vgl. V. R u s s i g : Wächst der Wohnungsbau weiter? – Anmerkungen zu den mittel- und längerfristigen Aussichten, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 6/83, 28. Februar 1983, S. 3.

ge für die Schaffung bzw. langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen ist und bleibt so die Investitionstätigkeit in Produktionsunternehmen.

□ Werden nun als Folge staatlicher Hilfen und der begünstigenden Wirkungen des Steuerrechts die effektiven Kapitalkosten des Wohnungsbaus für Bauherren gesenkt und dadurch gesamtwirtschaftliche Ersparnis zu Lasten derjenigen Wirtschaftsbereiche, in denen Mehrinvestitionen die Grundlage für das künftige Wirtschaftswachstum legen müßten, in den Wohnungsbau gezogen, dann werden die für Investitionen bereitstehenden Mittel weniger effizient eingesetzt, als dies ohne Bausubventionen der Fall gewesen wäre. Dies gilt allerdings nur, wenn der Wohnungsbau mit den anderen Investoren um die Finanzierungsmittel konkurriert. Genau dann aber wird der Wettbewerb zu Konditionen führen, die ungünstiger sind, als sie sonst wären, und so die Investitionspläne gewerblicher Investoren belasten²⁰. U. a. werden gewerbliche Bauinvestitionen – neben Ausrüstungsinvestitionen eigentlicher Schrittmacher der Konjunktur und Grundlage jeglichen anhaltenden, arbeitsplatzsichernden Wachstums – gekürzt, gestrichen oder zurückgestellt.

□ Auch staatliche Bauinvestitionen „im Dienste der Globalsteuerung“ werden oft einem optimalen Einsatz von Produktionsfaktoren entgegenstehen, wenn weder der Umfang richtig dosiert noch der wünschenswerte Zeitpunkt der Wirkung eingehalten wird, wenn also die Auswirkungen der Maßnahmen in einen Zeitraum fallen, in dem die wirtschaftlichen Gegebenheiten schon wieder anders sind als zum Zeitpunkt, zu welchem die Maßnahmen beschlossen wurden.

Der empirische Befund

Daß die Argumente, die – zumindest im Grundsatz – gegen einen Einsatz nichtgewerblicher Bauten, insbesondere der Wohnungswirtschaft als politischer Hebelarm der Konjunktur sprechen, empirisch zutreffen,

²⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Probleme der Wohnungswirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, März 1982, TZ 20.

belegt die jüngere Wirtschaftsgeschichte. So haben die öffentlichen Bauinvestitionen in der Mehrzahl der Fälle prozyklisch gewirkt²¹: Die Baurezession von 1967, ausgelöst durch einen Rückgang der gewerblichen Bau nachfrage, wurde durch das restriktive Verhalten der öffentlichen Hände verschärft, während der Wohnungsbau auf unverändertem Niveau blieb und zunächst noch stabilisierend wirkte. Ende 1967 begünstigte der finanzielle Kurswechsel wiederum eine verstärkte staatliche Investitionstätigkeit; in den folgenden drei Jahren lag das Wachstum der öffentlichen Bauinvestitionen recht deutlich über dem des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Im Jahre 1970, mit Einschränkungen auch 1969, traf so die öffentliche Nachfrage mit der kräftigen Ausweitung der gewerblichen Investitionen zusammen und mehrte damit die Überhitzung in der Bauwirtschaft.

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre war dann eine verstetigende oder in Ansätzen auch antizyklische Investitionspolitik des Staates erkennbar: So schlugen die öffentlichen Hände 1971 und 1972 zum Zeitpunkt des Wohnungsbaubooms – verursacht durch die Flucht der Vermögensbesitzer aus Geld- in Sachvermögensbestände wegen der enorm hohen Geldentwertungsraten – eine restriktive Linie ein und behielten sie bis Mitte 1973 bei. Konjunkturgerecht, nämlich expansiv, verhielt sich der Staat auch von Mitte 1973 bis Mitte 1974. Ab diesem Zeitpunkt aber haben die öffentlichen Bauinvestitionen wieder zumeist destabilisierend bzw. prozyklisch gewirkt.

Die Wohnungsbaukrise von 1974/75, insbesondere hervorgerufen durch stark steigende Zinslasten und rasch größer werdende „Wohnungshalden“, wurde durch die öffentliche Hand nur noch verstärkt. Während sich die staatlichen Bauinvestitionen – im Zeichen einer restriktiven Haushaltsführung – auch in den Jahren 1976 und 1977 rückläufig entwickelten, stieg die Nachfrage im Wohnungsbau und im gewerblichen Bereich

²¹ Vgl. A. Schneider, H. J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft . . . , a.a.O., S. 187 f.; D. Vesper: Staatliche Einflußnahme auf . . . , a.a.O., S. 139.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

merklich an. Zu dem Bauboom 1979/80 trugen alle drei Nachfrageaggregate etwa in ähnlichem Umfang bei, und mit der Abschwächung der Konjunktur ab Mitte 1980 wurde auch die staatliche Investitionstätigkeit deutlich eingeschränkt; im Rezessionsjahr 1982 war der Rückgang besonders stark ausgeprägt. Damit wurde exakt der Fehler begangen, der im Konzept der Globalsteuerung stets angelegt ist: Statt die Schwankungen der privaten Investitionstätigkeit zu glätten, wurden sie verstärkt²².

Kapazitäts- und Kostenentwicklung

Die enormen Schwankungen in der Nachfrage nach Bauleistungen führten zu einem ständigen Auf- und Abbau der personellen und maschinellen Baukapazitäten²³: In den Rezessionsjahren 1966 und 1967 ging die Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe um insgesamt 206 000 zurück, nahm dann aber bis zum Höhepunkt des nachfolgenden Baubooms im Jahre 1972 wieder um 118 000 zu. In der sich anschließenden Baurezession in den Jahren 1973 bis 1977 gingen 447 000 Arbeitsplätze verloren, doch stieg die Beschäftigung bis zum Höhepunkt des Aufschwungs im Jahre 1980 um etwa 120 000 an; in der aktuellen Krise sind nach vorläufigen Berechnungen rund 150 000 Stellen gestrichen worden. Im gleichen Zeitraum, insbesondere in den siebziger Jahren, unterlagen auch die realen Anlageinvestitionen im Baugewerbe starken Schwankungen; so nahmen sie 1974 um knapp 40 % ab und 1978 um rund 17 % zu. Insgesamt überwog wiederum der Abbau von Kapazitäten.

All dies hatte erheblichen Einfluß auf die Kostenentwicklung im Baugewerbe; dies gilt vor allem für die Lohnkosten, die zwischen einem Drittel und einem Viertel der Gesamtkosten ausmachen. Während die Stundenlöhne im Baugewerbe in Zeiten guter Konjunktur regelmäßig stärker steigen als im verarbeitenden Gewerbe, bleiben sie in Rezessionen erheblich hinter diesen zurück. So leisten die Baupreise in Aufschwungsperioden der inflationären Entwicklung in starkem Maße Vorschub – zumal in Boomphasen, in denen ein Teil der Baunachfrage aufgrund zu kleiner Produktionskapazitäten nicht befriedigt werden kann, der Verhandlungs- und der Preisüberwälzungsspielraum der Anbieter rela-

tiv groß ist –, während die Unternehmen in Zeiten un- ausgelasteter Kapazitäten nicht selten gezwungen werden, auch nicht kostendeckende Aufträge zu akzeptieren²⁴.

Folgerungen

Aus alledem folgt, daß die Bauwirtschaft in besonderem Maße konjunkturabhängig ist, de facto nicht nur der gewerbliche Hochbau, sondern auch die staatlichen Bauausgaben und der private Wohnungsbau. Überdies führt die geringe Angebotsflexibilität zusammen mit starken Nachfrageschwankungen in der Rezession zu Konkursen bei den Grenzanbietern und zum Abbau der Sach- und Personalkapazitäten auch bei den am Markt verbleibenden Bauunternehmern. Dadurch werden Überhitzungserscheinungen im nachfolgenden Aufschwung gleichsam vorprogrammiert, die sich nicht zuletzt in hohen Preissteigerungsraten äußern, auch weil gerade im Baugewerbe bei Nachfrageausfällen schnell auf an sich anstehende Rationalisierungsmaßnahmen verzichtet wird²⁵.

Auch die gegenwärtige Belegung in der Bauwirtschaft kann unerwünschte Preiseffekte nach sich ziehen, zumal der Teilmarkt „Bauland“ in den neuen Beschlüssen und Maßnahmen ausgeklammert worden ist und davon ausgegangen werden kann, daß die Bauunternehmen bemüht sein werden, die in der Rezession vielfach erlittenen schweren Verluste auszugleichen.

Als wohnungsbaupolitische Schlußfolgerung ist demnach unter anderem festzuhalten: Die Bauwirtschaft ist – vom gewerblichen Hochbau abgesehen – nicht gerade geeignet, ja eher wohl ungeeignet, als Hebelarm staatlicher Konjunkturpolitik zu dienen. Abgesehen von den aufgezeigten konjunkturellen, aber auf längere Sicht auch wachstumsrelevanten Zusammenhängen sprechen dafür vor allem folgende Argumente:

□ Staatliche Ausgaben und staatliche Nachfrage sollen sich in mittelfristiger Orientierung kontinuierlich entwickeln; dem begrenzt antizyklischen Auftrag steht ein höherrangiges Anliegen gegenüber, nämlich die gleichmäßige, wenn auch nicht auf lange Sicht gleich strukturierte Versorgung der Bürger mit Gütern der Daseinsvorsorge – dies auch im Infrastrukturbereich.

□ Dem Wohnungsbau ist unter allen Formen einer konsumtiven Verwendung von Mitteln gesamtwirtschaftlich, vor allem aber gesellschaftspolitisch ein besonderer Rang zuzugestehen. Dieser folgt zum einen aus dem hohen Stellenwert des Wohnens in der sozialen Prioritätenskala, der sich nicht zuletzt in der hohen Einkommenselastizität – bei steigenden Realeinkommen je Kopf wird für Eigenheime anteilmäßig mehr

²² Vgl. W. Leibfritz: Mehr staatliche Investitionen zum Abbau der Arbeitslosigkeit? – Ein Beitrag zu der aktuellen Diskussion vor dem Hintergrund einer längerfristigen Analyse der staatlichen Investitionstätigkeit –, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 3/83, 31. Januar 1983, S. 7.

²³ Vgl. A. Schneider, H. J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft . . . , a.a.O., S. 178 ff.

²⁴ Ebenda, S. 183 f.

²⁵ Vgl. Enquête über die Bauwirtschaft, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, November 1973, S. 189f.

ausgegeben – manifestiert. Er folgt weiter aus dem hohen Stellenwert von Wohnungseigentum bei der Vermögensbildung; man mag dies im Interesse einer gleichrangigen Geldvermögensbildung bedauern, doch das ist nun einmal so und entbehrt nicht des Grundes. Der besondere Rang des Wohnungsbaus ergibt sich schließlich aus der Komplementärbeziehung zwischen ihm und der Gestaltung des menschlichen Lebensraumes, wie etwa der Sanierung unserer Städte.

□ Die Nachfrage nach Leistungen im Wohnungsbau wird ohnehin insbesondere von den Erwartungen hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und den Erwartungen über Einkommenszuwächse, Preis-, Miet- und Zinsänderungen bestimmt. Nicht weniger zu Buche schlagen aber auch Bevölkerungswachstum, Zahl und Struktur der Haushalte sowie die städtebau- und landschaftspolitischen Programme²⁶.

Vorrang für Stabilisierungspolitik

All dies bedingt eine zukunftsorientierte Wohnungsbaupolitik, ausgerichtet an einer Strukturierung des menschlichen Lebensraumes, die Bestand hat, verbunden mit hoher Qualität der individuellen Wohnbedingungen; das rechtfertigt durchaus Formen einer Förderung des Wohnungsbaus, doch hier ordnungspolitik kompatible Lösungen aufzuzeigen und ihr jeweiliges Pro und Kontra gegeneinander abzuwägen, würde den Rahmen des Beitrags sprengen.

Der Bauwirtschaft allgemein und dem Wohnungsbau im besonderen wäre am meisten durch eine Verstärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gedient²⁷. Anders formuliert: Eine effiziente Stabilisierungspolitik ist zugleich auch die beste und billigste Form der Wohnungsbaupolitik. Diese Formel umschreibt auch Erwartungen gegenüber der Geldpolitik. Hohe und zudem schwankende Inflationsraten belasten die Investitionsentscheidungen von Bauherren mit ei-

nem erheblichen Risiko, führen zu Fehlallokationen und damit zur Verschwendung von Ressourcen. Instabilität des Geldwertes kann schon für sich wegen der recht hohen Zinsreagibilität der Wohnungsbauinvestitionen – beim Mietwohnungsbau sind die Zinsen der wichtigste Entscheidungsfaktor, beim Eigenheimbau nach der Einkommensentwicklung der zweitwichtigste – zu Wohnungsbauzyklen führen, die wiederum auf die Geldpolitik und auf den Zinsverlauf rückwirken. Ist eine stabile Währung auch eine wichtige Voraussetzung für ein (nicht-inflatorisches) Gleichgewicht am Wohnungsmarkt, so ist sie doch nicht zugleich eine hinreichende Bedingung. Als weitere Bedingungen für den Marktausgleich muß noch vieles hinzutreten, wie das wirtschaftliche Verfügungsrecht über erworbenes Eigentum und ein knappheitsanzeigender, also ein etwa durch steuerrechtliche Sonderregelungen nicht verzerrter Preis²⁸.

In besonders schwierigen konjunkturellen Situationen mag es trotz meines allgemeinen Votums überlegenwert sein, über wohnungspolitische Maßnahmen der Gesamtwirtschaft gezielte konjunkturelle Impulse zu vermitteln, dies vor allem dann, wenn zuvor eine lange Durststrecke durchzustehen war. Was aber dann auch immer ansteht, jede Einzelmaßnahme hat sich an den Anliegen auf lange Sicht zu orientieren und sollte in Abwägung aller involvierten gesamtwirtschaftlichen Belange zu begründen sein. An diesen Kriterien gemessen dürfte kaum alles bestehen können, was wohnungsbaupolitisch beschlossen wurde oder vorgesehen ist.

²⁶ Vgl. A. Schneider, H. J. Thoenes, H. Trageser: Die deutsche Bauwirtschaft . . . , a.a.O., S. 73 f.

²⁷ Vgl. N. Klotten: Gesamtwirtschaftliche Stabilität: Stabiles Umfeld auch für den Wohnungsbau, Vortrag bei „awos“ in Essen, gehalten am 25. Juni 1981, abgedruckt in: Ökologische Forschungen, Bd. 6, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Wohnungswesen, Städteplanung und Raumordnung an der Ruhr-Universität Bochum, 1981.

²⁸ Vgl. N. Klotten: Geldpolitik und Wohnungsbau, Vortrag beim Ifo-Baugespräch, gehalten am 5. Mai 1981 in München, abgedruckt in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 18/81, 30. Juni 1981, S. 20.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Ständiger Vertreter des Präsidenten: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (0 40) 30 07 62 4

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 35 62 500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 7. 1974

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Buch- und Offsetdruckerei Wünsch, 8430 Neumarkt/Opf.