

Herion, Günther; Schneider, Oscar; Sperling, Dietrich; Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

Die Bauwirtschaft: Krisenbranche der 80er Jahre?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Herion, Günther; Schneider, Oscar; Sperling, Dietrich; Härtel, Hans-Hagen (1985) : Die Bauwirtschaft: Krisenbranche der 80er Jahre?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 6, pp. 271-281

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136047>

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 Bauwirtschaft – Krisenbranche der 80er Jahre?

Die Bauwirtschaft befindet sich gegenwärtig in einer äußerst schwierigen Lage. Worauf ist die Krise der Bauindustrie zurückzuführen? Ist ein Ende abzusehen? Besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf?

Günther Herion

Die Krise der Bauwirtschaft – eine Krise der Politik

Die Bauwirtschaft befindet sich ohne Zweifel in einer krisenhaften Entwicklung. Dies zeigen die aktuellen Daten ebenso wie die längerfristigen Rahmenbedingungen der Baunachfrage. Zu Beginn der diesjährigen Bausaison, also Ende März 1985, lag die Beschäftigtenzahl des Bauhauptgewerbes mit 961 000 Personen um 12 % unter dem entsprechenden Vorjahresstand. Im Vergleich zu 1980 (1,26 Mill. Beschäftigte) ergibt sich ein Rückgang um 24 % bzw. um 300 000 Personen. Zum gleichen Zeitpunkt zählte die Bundesanstalt für Arbeit in der gesamten bauausführenden Wirtschaft – bei 1,88 Mill. Beschäftigten im Jahr 1984 – 580 000 arbeitslose Arbeiter und Angestellte sowie Kurzarbeiter.

Das Auftragsvolumen des Bauhauptgewerbes lag 1984 mit 66,3 Mrd. DM real um 6,5 % unter dem Stand von 1983 und um 17 % unter dem Stand von 1980. Für das 1. Quartal 1985 ist ein weiterer Rückgang der Aufträge um 14 % festzustellen. Mit 2,0 Monaten wurde Ende April 1985 der niedrigste je zu diesem Zeitpunkt beobachtete Auftragsbestand registriert. Trotz des

in großem Umfang bereits vollzogenen Beschäftigungsabbaues rechnet ein Drittel der Baufirmen für die nächsten Monate – in der Hauptbauphase – mit weiteren Entlassungen.

Der extrem harte Wettbewerb um das knappe Auftragsvolumen reißt immer mehr Bauunternehmen in den Konkurs. Mit 2 021 Insolvenzen von bauhauptgewerblichen Unternehmen – darunter 297 angemeldete Konkurse mit Forderungen über 1 Mill. DM – wurde 1984 eine Rekordziffer erreicht. Im 1. Quartal 1985 stieg die Insolvenzzahl um 25 % weiter an. 74 % aller angemeldeten Konkurse am Bau wurden 1984 mangels Masse abgewiesen.

Will man den krisenhaften Zustand der Baubranche vollständig erkennen, dann muß man die die künftige Baunachfrage beeinflussenden wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen analysieren. Diese lassen auf absehbare Zeit keine Besserung der Lage erwarten.

Zu diesen „Rahmenbedingungen“ gehört, daß im Wohnungsbau eine Stabilisierung der Nachfrage

nicht zu erwarten ist. Die große Menge leerstehender Wohnungen, vor allem aber die ungünstige Einkommensentwicklung und die Einkommenserwartungen der Privathaushalte lassen die Wohnbaunachfrage noch auf längere Sicht zurückgehen. Im 1. Quartal 1985 wurden dementsprechend 32 % weniger Wohnbaugenehmigungen erteilt als ein Jahr zuvor. An der rückläufigen Tendenz werden auch Zinssenkungen wenig ändern.

Im Wirtschaftsbau hoffen wir 1986 auf steigende Investitionen der Wirtschaft, insbesondere der Exportindustrie. Einem Anstieg sind aber Grenzen gesetzt, da nach wie vor in der Mehrzahl der Wirtschaftsbereiche die Investitionen weniger zum Zwecke der Erweiterung, sondern zur Rationalisierung vorgenommen werden. Bauten stehen dabei nicht im Vordergrund. 1984 und auch im 1. Quartal 1985 waren die Aufträge im Wirtschaftsbau noch rückläufig.

Bund, Länder und Gemeinden investieren im öffentlichen Bau weiterhin sehr vorsichtig, trotz aller, insbesondere an die Gemeinden gerichteten Appelle. Bei diesen, als

den größten Investoren unter den Gebietskörperschaften, herrscht eine, aus der Sicht der Gemeinden durchaus verständliche, Zurückhaltung vor. Die Furcht vor steigenden Sozialhilfeaufwendungen, vor hohen Folgekosten und die Ungewißheit über die Höhe der Landeszuschüsse erweisen sich auch bei jenen Gemeinden, die inzwischen finanziell saniert erscheinen, als nachhaltige Investitionsbremse. Daneben weisen aber viele andere Gemeinden, insbesondere in den Problemgebieten, weiterhin hohe Defizite auf. Insgesamt stellt der hohe Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden eine Dauerbelastung der öffentlichen Investitionstätigkeit dar, übersteigt doch mittlerweile der Zinsendienst deutlich die Investitionssummen. Nur Post und Bahn weiten derzeit ihre Investitionen aus.

Die „Rahmenbedingungen“ der Baunachfrage zusammen mit den bedrohlichen Daten über die derzeitige baukonjunkturelle Lage lassen erkennen, daß sich die Bauwirtschaft in einer schweren Krise befindet, die sich in extremer Weise von der Situation in vielen anderen Wirtschaftszweigen abhebt. 1985 erwarten wir insgesamt einen Rückgang der Bauproduktion um mindestens 6 % (Wohnungsbau – 10 %, Wirtschaftsbau – 2 %, Öffentlicher Bau + 3 %).

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb das diesjährige Frühjahrsgutachten der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute von der Bauwirtschaft kritisiert werden mußte. Kritik fand die Vorausschätzung eines nur 3 % betragenden realen Rückganges der Bauinvestitionen im Jahr 1985. Die erwähnten Baunachfrage-Daten machen eine solche Prognose unglaubwürdig. Ein Rückgang von 6 % erscheint demgegenüber fast noch als zu optimistisch.

Ferner war zu kritisieren, daß die gegenwärtige Baukrise vor allem als Wohnungsbaukrise definiert wurde. Ist nicht zuvor schon das Bauvolumen der öffentlichen Hand von 1980 bis 1984 um 17 % zurückgegangen? Schließlich: Genügt es, die Bauwirtschaft mit ihrer halben Million Arbeitslosen, die zu einer wachsenden Belastung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden, damit zu vertrösten, daß irgendwann später die Früchte der sogenannten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik reifen? Übersahen die Forschungsinstitute, daß inzwischen die Baukapazitäten unter unverantwortlich hohen volkswirtschaftlichen Kosten weit unter das dem vorhandenen Baubedarf entsprechende Nachfrageniveau zurückgefahren wurden? Gerade der

Baubedarf hätte gründlicher behandelt werden sollen. Mit Hinweisen auf nicht ausgenutzte Schwimmbäder und halbleere Kindergärten wird das Thema zu oberflächlich angegangen.

Im Gegenteil, die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute hätten Bund, Ländern und Gemeinden deutlich machen müssen, welche große wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aufgabe sie haben, nämlich die deutsche Bauwirtschaft zumindest in ihrem Kern zu erhalten.

Die Bauunternehmer selbst wissen am besten, daß die Bautätigkeit in Zukunft – trotz des vorhandenen großen Baubedarfs – nicht mehr wie in früheren Jahren wachsen wird. Sie wird eher abnehmen. In den 50er Jahren nahm das Bauvolumen jährlich noch um 8 % zu, in den 60er Jahren um 4 %, in den 70er Jahren – mit der ersten großen Baukrise – um 2 %. Für die 80er Jahre, die ja schon zur Hälfte vorüber sind, ist ein Bauwachstum von 1 % noch eine optimistische Prognose. Gleichwohl haben sich die Bauunternehmer hierauf eingestellt, oder sie sind dabei, es zu tun. Sie bauen unter erheblichen Kosten – man denke an die „Sozialpläne“ – ihre Belegschaften ab. Die Tarifpartner der Bauwirtschaft vereinbarten eine – ebenfalls kostspielige – Vorruhestandsregelung, durch die allein 1985 der Beschäftigtenstand zusätzlich um 50 000 Personen abgebaut wird. Insoweit anerkennen die Bauunternehmer die Gesetze der Marktwirtschaft. Viele zahlen dafür sogar mit dem eigenen Vermögen.

Aber darf ein Wirtschaftszweig, noch dazu der mit der höchsten Beschäftigtenzahl unter allen Wirtschaftszweigen, der in hohem Maße vom Staat als Auftraggeber und Gestalter der bauwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt, einer Entwicklung überlassen wer-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Dr. Günther Herion, 61, ist
Präsident des Hauptverbandes
der Deutschen Bauindustrie
e. V. in Wiesbaden und
Bonn.*

*Dr. Oscar Schneider, 58, ist
Bundesminister für Raum-
ordnung, Bauwesen und
Städtebau.*

*Dr. Dietrich Sperling, 52, ist
stellvertretender Vorsitzender
des Arbeitskreises Wirt-
schaftspolitik der SPD-Bun-
destagsfraktion und zustän-
dig für Fragen der Bauwirt-
schaft.*

*Dr. Hans-Hagen Härtel, 44,
leitet die Abteilung Beob-
achtung und Nutzbarma-
chung neuer Forschungs-
methoden und -bereiche
des HWWA-Institut für Wirt-
schaftsforschung-Hamburg.*

den, die durch Ratlosigkeit und Unstetigkeit gekennzeichnet ist?

Trotz aller gegenteiligen Bekundungen hat der Staat, in seiner Gesamtheit betrachtet, in der Vergangenheit die Baunachfrage nicht verstetigt, er hat irritierende Schwankungen zugelassen oder sogar veranlaßt. Er hat sich auch keine Gedanken über den künftigen Baubedarf gemacht. „Investition geht vor Konsum“ ist immer noch ein frommer Wunsch. Bürokratie und Zaghaftheit ließen die Probleme der „administrativen Investitionshemmnisse“ weiter wachsen.

Wer sich dies vor Augen hält, kommt bald zu dem Schluß, daß der Staat durchaus eine Verpflichtung hat, der Bauwirtschaft bei ihrem schwierigen Anpassungsprozeß zu helfen. Dies soll nicht als Subvention oder als schuldenvermehrendes Beschäftigungsprogramm, dessen Wirkung schon ein oder

zwei Jahre später wieder verpufft ist, geschehen, sondern als eine verstetigende Stützung der Baunachfrage im öffentlichen Bereich und – behutsam – auch im Bereich des Wirtschaftsbaus.

Aufgeschreckt durch die das gesamtwirtschaftliche Bild so stark störende, ja infizierende Bauarbeitslosigkeit werden derzeit verschiedenerlei Maßnahmen erörtert. Die deutsche Bauindustrie hat hierzu ebenfalls Vorschläge unterbreitet, insbesondere eine Ausweitung und Verbilligung der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau bereitzustellenden Kredite an Kommunen und Unternehmen für Umweltschutzmaßnahmen aus dem ERP-Vermögen. Die Bauindustrie hat sich für Abschreibungserleichterungen für gewerblich genutzte Gebäude mit verkürzter Nutzungsdauer eingesetzt. Vor allem schlägt sie eine Aufstockung der Investitionsansätze in den Bund- und Länder-

haushalten 1986 und deren frühzeitige Verfügbarmachung vor.

Bei all diesen Vorschlägen muß als Prinzip gelten: Nüchterne Kosten- und Nutzenanalyse unter volkswirtschaftlichen, also nicht kameralistischen oder gruppenegoistischen Gesichtspunkten. Weniger Dogmen praktizieren wollen, sondern das Machbare durchsetzen, das ist unser Rat. Geschieht dies zielbewußt, wird sich auch die Finanzierung sichern lassen. Wenn Umweltschutz Geld kostet und dies dem Bürger klargemacht wird, dann ist er auch zu Opfern bereit. Dies ist eine richtige, viel zu wenig beachtete Aussage im letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Nur so wird die Krise der Bauwirtschaft bewältigt werden können. Gelingt dies nicht, wird die Krise der Bauwirtschaft zu einer Krise der Politik werden.

Oscar Schneider

Der Anpassungsprozeß ist unausweichlich

Es steht außer Frage, daß sich die deutsche Bauwirtschaft in einer extrem schwierigen Situation befindet. Sie ist gekennzeichnet durch einen drastischen Rückgang der Wohnungsbaunachfrage, eine immer noch schwache Nachfrage im öffentlichen Bau und eine nur langsame Nachfragebelebung im Wirtschaftsbaus. Der bauwirtschaftliche Anpassungsprozeß an den nun schon seit zwei Jahren zu verzeichnenden Nachfragerückgang im Wohnungsbau und an den seit 1980 anhaltenden Rückgang bei den öffentlichen Bauinvestitionen führt zu einer erheblichen Belastung des Arbeitsmarktes und trübt die sonst

überzeugenden Erfolge in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die aktuellen Indikatoren signalisieren, daß es nach den Bauwachstumsjahren 1983/84 in diesem Jahr zu einem spürbaren Rückgang der Bauproduktion kommen wird. In dieser Situation ist eine Anpassung der Unternehmen unvermeidbar. Die akute Gefahr besteht darin, daß dieser Prozeß schockartig verläuft und damit die Anpassungsmöglichkeiten in der Bauwirtschaft überfordert. Die Bundesregierung nimmt diese Sorge sehr ernst. Sie hat deshalb mit einer Reihe von Maßnahmen zur Stützung der Bauwirtschaft beigetragen und prüft gegenwärtig

weitere Schritte, um den Anpassungsprozeß in der Bauwirtschaft zu erleichtern.

Die Ursachen für den anhaltend starken Nachfragerückgang am Baumarkt sind vielfältig. Eine verfehlte Wirtschafts- und Finanzpolitik in den 70er und zu Beginn der 80er Jahre hat dauerhaft wesentliche baurelevante Rahmenbedingungen verschlechtert und somit die durch strukturelle Nachfrageveränderungen im Wohnungsbau auftretenden bauwirtschaftlichen Anpassungserfordernisse zusätzlich verschärft. Der schuldenfinanzierte, kräftige Anstieg der öffentlichen Ausgaben diente fast ausschließlich der Finan-

zierung konsumtiver Zwecke, während die öffentlichen Investitionen sträflich vernachlässigt wurden. Ihr dramatischer Abbau betraf insbesondere den Bausektor: hier sanken die realen öffentlichen Investitionen in den vergangenen 15 Jahren um rund 30 %. Die bis 1983 negative Einkommensentwicklung, das anhaltend hohe Realzinsniveau, die hohen Finanzierungskosten und die zunehmende Verunsicherung durch Arbeitslosigkeit belasten die Investitionsbereitschaft im Wohnungsbau noch immer. Hier liegen die wesentlichen Ursachen für die gravierende Nachfrageschwäche auf dem Wohnungsmarkt.

Die in diesem Zusammenhang häufig vorgetragene Kritik am wohnungspolitischen Sofortprogramm geht am Kern der Probleme vorbei. Einmal war dieses Programm nicht als Dauerbrenner, sondern als Impulsgeber für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung konzipiert. Diese Aufgabe hat es voll und ganz erfüllt. Der Anstieg der Baugenehmigungen 1983 gegenüber 1982 um 25 % auf über 420 000 Wohnungen und der entsprechende Anstieg der Fertigstellungen 1984 auf fast 400 000 Wohnungen machen den Erfolg der Maßnahmen deutlich. Zum anderen hat dieses Programm wesentlich zur heute erkennbaren Normalisierung auf dem Wohnungsmarkt beigetragen. Diese für Wohnungspolitik erfreuliche Entwicklung konnte auf der anderen Seite nicht ohne Folgen für die Wohnungsbaunachfrage bleiben.

Trotz dieser den Baupolitik belastenden Faktoren sollte man mit der – journalistisch sicher reizvollen – Formulierung „Krisenbranche der 80er Jahre“ vorsichtig umgehen. Der größte Wirtschaftssektor unseres Landes steht vor keinem Branchenkollaps. Der Baubedarf unserer Volkswirtschaft ist noch längst

nicht gesättigt. Die Vielzahl der vor uns liegenden, vor allem umweltbedeutsamen Bauaufgaben belegt, daß Bauinvestitionen weiterhin unverzichtbar sind. Gleichwohl wird eine zunehmend deutlichere Gegenbewegung von bauwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung erkennbar. Das Bauvolumen wächst seit Ende der 60er Jahre deutlich langsamer als das Sozialprodukt insgesamt. Dieser Trend ist in allen bedeutenden Industrieländern festzustellen.

Der erkennbaren strukturellen Veränderung muß sich die Bauwirtschaft stellen, und sie hat sich dieser Entwicklung bisher auch erfolgreich gestellt. Bei dem erreichten Entwicklungsstand unserer Volkswirtschaft wird der künftige Verlauf der Bauinvestitionen weniger durch eine quantitative Ausweitung der Nachfrage bestimmt werden als vielmehr durch ihre qualitative Veränderung. Das Ausmaß dieser Veränderungen hängt zum einen vom erreichten Versorgungsgrad ab, zum anderen vom Umfang und Tempo der Erschließung neuer Aufgabenbereiche. Heute geht es also vor allem um eine Anpassung der bauwirtschaftlichen Kapazitäten an veränderte Nachfragestrukturen und damit letztlich auch um die Wahrnehmung neuer Marktchancen.

Neue Investitionsschwerpunkte

An konkreten Bauaufgaben wird auch in den vor uns liegenden Jahrzehnten kein Mangel bestehen. Dies gilt einmal für den Wohnungsmarkt. Hier wird sich der Wohnungsneubau zukünftig vorwiegend auf den Ersatzbedarf und auf die Ausweitung des Angebots in regionalen Teilmärkten konzentrieren. Dabei dürften Eigentumsmaßnahmen einen steigenden Anteil beanspruchen. Insgesamt ist davon auszugehen, daß das jährliche Neubauvolumen im Durchschnitt auf et-

wa 300 000 Wohnungen zurückgehen wird. Bestandspflege und Modernisierung werden an Bedeutung gewinnen.

Besondere bauwirtschaftliche Zukunftsperspektiven bietet eine der wichtigsten Aufgaben unserer Generation: die Erhaltung einer gesunden Umwelt. Dies erfordert umfangreiche Baumaßnahmen im Bereich der Energie- und Wasserversorgung sowie der Müll- und Abwasserentsorgung. Ähnliches gilt für den Stadtverkehr und für die Verbesserung des Lärmschutzes. Die Aufgaben des Bodenschutzes, der Grün- und Freiraumpolitik und des ökologischen Bauens werden zunehmend wichtiger. Nicht zuletzt verursachen die Bauschäden an öffentlichen und privaten Gebäuden – bedingt durch schädliche Umwelteinflüsse und falschen Umgang mit Baumaterialien – erheblichen Sanierungsbedarf. Allerdings werden die neuen, oft umweltbedeutsamen Bauinvestitionen die niedrigere Wohnungsbaunachfrage nicht voll ersetzen können.

Fest steht, daß wir sowohl im Wohnungs- und Gewerbebau als auch im öffentlichen Bau heute ein qualitativ und quantitativ hohes Versorgungsniveau erreicht haben. Die Wohnungsversorgung unseres Landes ist heute so gut wie nie zuvor. Wir verfügen zudem über ein umfangreiches Straßennetz und eine gute Infrastruktur. Dieses hohe Versorgungsniveau bestimmt nicht nur die gegenwärtige Situation, sondern ist zugleich auch wesentlicher Ausgangspunkt für die künftige Entwicklung der Bauwirtschaft.

Der Hinweis auf das hohe Versorgungsniveau darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit dem Begriff Marktsättigung. Mit einer solchen Gleichsetzung wird der unzutreffende Eindruck erweckt, der Wohnungsmarkt habe seinen Endzustand erreicht, sämtliche öffentli-

chen Investitionen seien getätigt und neue Maschinen und Geschäftseinrichtungen würden nur noch in schon bestehende Fabrikhallen und Bürogebäude gestellt. Das Schlagwort „Marktsättigung“ liefert kein hinreichend genaues Bild, es birgt zugleich die Gefahr, überzogene Krisenstimmungen in der Bauwirtschaft zusätzlich zu nähren.

Die aktuelle Diskussion um eine drohende Überversorgung auf dem Immobilienmarkt, um angebliche Leerstände in Millionenhöhe und um einen dramatischen Preisverfall im Wohnungsbestand hat schon heute zu einer starken Verunsicherung geführt, in der Stimmungen mehr wirken und bewirken als Fakten und Zusammenhänge. Es ist nicht zuletzt diese geschürte Krisenstimmung, in der die anhaltende Kritik an der staatlichen Wohnungsbauförderung unter Stichworten wie „Kapitalfehlenkung“ und „Arbeitsplätze statt Schlafplätze“ ihren fragwürdigen Rückhalt gefunden hat. Ein Wettlauf des Pessimismus hat begonnen mit der Gefahr, daß sich der Abwärtstrend selbst beschleunigt. Gerade deshalb muß eindringlich davor gewarnt werden, die gegenwärtige schwierige und kritische Situation der Bauwirtschaft einfach in die Zukunft fortzuschreiben. Dieses Verfahren widerspricht allen ökonomischen Erfahrungen und läßt insbesondere die Zusammenhänge zwischen der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung in der Bauwirtschaft unberücksichtigt.

Unsere Überlegungen zur Lösung der aktuellen bauwirtschaftlichen Probleme müssen davon ausgehen, daß eine durchgreifende und dauerhafte Belebung der Bau nachfrage nur auf der Basis eines möglichst lang anhaltenden allgemeinen Wachstumsprozesses erreicht werden kann. Alle entscheidenden Komponenten der Bau-

nachfrage hängen unmittelbar mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zusammen. Unternehmerische Gewinne und Gewinnerwartungen bestimmen das Ausmaß der gewerblichen Ausrüstungsinvestitionen, die wiederum wesentlich den gewerblichen Bau prägen. Die Einkommen und die Einkommenserwartungen der privaten Haushalte sind wesentlicher Faktor für die Nachfrage nach Wohnungen und für den Erwerb von Wohneigentum. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden schaffen die Voraussetzungen für öffentliche Bauinvestitionen. Vor allem diese, für die bauwirtschaftliche Nachfrageentwicklung grundlegenden Rahmenbedingungen müssen verbessert werden, um der Bauwirtschaft wieder sicheren Boden unter den Füßen zu verschaffen.

Entsprechende positive Signale sind vorhanden. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung präsentiert sich heute wesentlich günstiger als 1982. Wir befinden uns im dritten Jahr eines konjunkturellen Aufschwungs. Damit aber sind zugleich auch wesentliche Faktoren für die zukünftige Entwicklung des Bauens spürbar verbessert worden. Die heute von niemandem in Frage gestellte positive Ausgangssituation unserer Wirtschaft begründet auch positive Perspektiven für die Bauwirtschaft. Beispielsweise bedarf es keiner großen Gabe zur Prophetie, um die Voraussage zu wagen, daß eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Erholung mit einer entsprechenden Verbesserung der Einkommen und der Einkommenserwartungen sehr rasch die Vorzeichen am Wohnungsmarkt ändern könnte.

Schon heute gibt es erste, auch für die Bauwirtschaft bedeutsame gesamtwirtschaftliche Wachstumserfolge. Im Mittelpunkt steht die zunehmend erfolgreiche Konsolidie-

rung der öffentlichen Haushalte. Sie hat entscheidend zu einer nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen beigetragen – und diese sind die öffentlichen Hauptauftraggeber der Bauwirtschaft. Damit zeichnet sich die Möglichkeit einer Trendwende bei den gemeindlichen Investitionen ab. Auch wenn nicht übersehen werden darf, daß zusätzliche öffentliche Investitionen nicht ersetzen können, was im privaten Bausektor – und hier vor allem im Wohnungsbau – als Nachfrage ausfällt, so hilft diese Entwicklung dennoch, die unvermeidliche Kapazitätsanpassung der Bauwirtschaft an die verringerte Nachfrage zu erleichtern. Gleichzeitig dürften sich die verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch positiv auf den Wirtschaftsbau auswirken.

Zusätzliche Hilfsmaßnahmen

Angesichts des außergewöhnlich niedrigen Niveaus der öffentlichen Bauinvestitionen hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zusätzliche Anreize zur Belebung der Bautätigkeit gegeben. Sie hat die Bundesmittel für die Städtebauförderung seit 1982 um 50 % auf inzwischen 330 Mill. DM aufgestockt. Zusammen mit dem Mittelvolumen von Ländern und Gemeinden ergibt dies ein Fördervolumen von 1 Mrd. DM. Darüber hinaus ist auf die zinsgünstigen Kredite im Rahmen des ERP-Wirtschaftsplans 1985 mit einem Gesamtvolumen von 4,3 Mrd. DM zu verweisen. Von diesem Volumen werden 500 Mill. DM durch Maßnahmen der Abwasserwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft unmittelbar bauwirksam. Zusätzlich hierzu hat die Bundesregierung ein Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau initiiert, mit dem über fünf Jahre zinsgünstige Darlehen in einem Umfang von insgesamt 3,5 Mrd. DM für Umweltschutzinvestitionen ge-

währt werden. Hinzu kommen die Mittel in Milliardenhöhe für den Straßenbau, für Nahverkehrssysteme, den Streckenausbau der Bundesbahn und die Investitionen der Bundespost vor allem im Bereich der Breitbandverkabelung. Alles in allem sind die unmittelbar und mittelbar bauwirksamen Ausgaben des Bundes 1985 um 9 % auf 27,5 Mrd. DM gestiegen.

Im Wohnungsbau gilt noch für neuerstelltes selbstgenutztes Wohneigentum, das vor dem 1. 1. 1987 fertiggestellt oder erworben wird, der erweiterte Schuldzinsenabzug von maximal 10 000 DM jährlich für die ersten drei Jahre.

Trotz dieser zusätzlichen Anstrengungen und trotz der positiven Impulse, die sich im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Belebung einstellen werden, steht die Bauwirtschaft vor einem schwierigen, aber notwendigen strukturellen Anpassungsprozeß. Die von vielen Seiten vorgeschlagenen neuen staatlichen Sonderprogramme zur Ankurbelung der Bauwirtschaft sind keine geeignete Unterstützung. Solche Programme können Probleme am Bauarbeitsmarkt nicht dauerhaft lösen. Die entsprechenden Versuche in früheren Jahren haben dafür eindrucksvolle Lehrbeispiele geliefert.

Besondere Erwähnung verdient hier das Zukunftsinvestitionsprogramm, in dessen Gefolge es ab 1981 zu einem bis heute nachwirkenden anhaltenden Rückgang bei den öffentlichen Bauinvestitionen kam. Weitere negative Folgen des Programms waren starke Preissteigerungen sowie eine zunehmende Verschuldung mit einer massiven Beschränkung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten.

Allen Modernisierungs-, Energieeinspar- oder Umweltschutzprogrammen ist immer eines gemeinsam: sie brauchen erhebliche Finanzierungsmittel, die entweder die Abgabenbelastung oder die staatlichen Defizite weiter erhöhen. Das Frühjahrsgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute warnt deshalb eindringlich davor, diesen Irrweg zu beschreiten. Mit Recht weisen die Wissenschaftler darauf hin, daß Konjunkturprogramme und ähnliche kurzfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Belebung der Bauwirtschaft oftmals kontraproduktiv waren. Sie haben konjunkturelle Ausschläge vergrößert und strukturelle Probleme verdeckt.

Alle zusätzlichen Anstrengungen der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik können deshalb für den

unausweichlichen Anpassungsprozeß, der sich auf dem bau- und wohnungswirtschaftlichen Sektor abzeichnet, nur Hilfestellung geben. Der Strukturwandel ist notwendig, und er ist zuallererst eine Herausforderung an die Unternehmer. Sie müssen sich dem veränderten Nachfrageniveau und der veränderten Nachfragestruktur anpassen. Die Bundesregierung, die Länder und insbesondere die Kommunen müssen sich mit aller Kraft bemühen, die Folgen der notwendigen strukturellen Änderungen erträglich zu gestalten. Die Bundesregierung wird in den anstehenden Beratungen zum Bundeshaushalt 1986 intensiv prüfen, wie die bauwirksamen Positionen verstärkt werden können.

Die wirksamste Entlastung für die gesamte Bauwirtschaft wird aber durch einen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung erreicht. Stabile gesamtwirtschaftliche Verhältnisse sind für die Bauwirtschaft allemal besser als kurzatmige Programme. Die gute Gesamtkonstitution unserer Volkswirtschaft bietet die Voraussetzungen, um die erforderlichen bauwirtschaftlichen Umstellungen und Anpassungen zu meistern. Die Bauwirtschaft muß keine Krisenbranche sein – sie hat eine sichere Zukunftsperspektive.

Dietrich Sperling

Die Zukunft liegt im Umweltschutz

Horrorzahlen aus der Bauwirtschaft nannte einst Gerhard Stoltenberg als Ministerpräsident von Schleswig-Holstein 1982 die über Konkurse, Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, Baugenehmigungen und Auftragsreichweiten veröffentlichten Daten. Im Vergleich zum Jahr 1985 sind die Zahlen von 1982 frei-

lich als gut zu bezeichnen: 1985 stolpert die Bauwirtschaft von einem Minusrekord zum nächsten. Und das mitten in einem Aufschwung! Ist Bauen überflüssig geworden? Ist seit Antritt der Wenderegierung alles anders – für die Bauwirtschaft auch, aber schlechter geworden? Statt Beschäftigungspro-

gramm ersetzt durch Regierungswechsel – Marktsättigung vollendet durch Regierungswechsel?

Die Baunachfrage entfällt auf zwei große Bereiche:

□ den Hochbau, der Wohngebäude, Betriebsgebäude und öffentliche Bauwerke umfaßt,

□ und den Tiefbau, d. h. die Erstellung von Infrastruktur, Straßen und anderen Verkehrswegen, Versorgungsleitungen aller Art im Auftrag öffentlicher Hände oder ihrer Unternehmen wie Bahn und Post.

Welches Bild ergibt sich, wenn man die Investorengruppen und ihre Finanzierungschancen in den einzelnen Bereichen betrachtet?

Der Hochbau

Wohngebäude machten bisher rund die Hälfte des Hochbaus aus. Die Nachfrage nach Wohnfläche stieg früher von Jahr zu Jahr mit wachsendem Realeinkommen. Dieser Anstieg der Realeinkommen ist seit 1981 bei den breiten Schichten des Volkes ausgeblieben. Mit sinkenden Realeinkommen verringerte sich die Nachfrage nach Wohnfläche. Die „Neue Wohnungsnot“ verschwand wundersam hinter einem letzten klassischen Beschäftigungsprogramm im Wohnungsbau, finanziert durch die verfassungswidrige Zwangsanleihe. Es war wohl das Abschiedsprogramm des hoch subventionierten Wohnungsbaus, und mit ihm schied auch der Eigentumswohnungsbau – getragen vom Bauherrenmodell – dahin. Auch der war je Quadratmeter Wohnfläche von Subventionen getragen, die vermögensbildend für die Bauherrn und mietsenkend für die Nutzer fast denselben Betrag je Quadratmeter Wohnfläche wie im sozialen Wohnungsbau ausmachten. Doch war für diese Eigentümer und Nutzer die Idee der sozialen Marktwirtschaft eigentlich nicht erdacht worden.

Aber nicht nur der Geschoßwohnungsbau siechte dahin. Auch die Eigenheimbauherren wurden rar – obwohl alle Umfragen deutlich machen, daß diese Wohnform nach wie vor der Renner unter allen Nutzungsarten ist, und die Bausparmilliarden zeigen, daß viele noch Bau-

herren werden wollen. Aber die Baukosten (zehn Jahresverdienste des Durchschnittsverdieners) und die hohen Zinsen schrecken bei sinkenden Realeinkommen von Bauabenteuern ab. Und die Gutverdienenden sind fast alle mit Eigenheimen ausgestattet, sie kommen als Bauherren für den Eigengebrauch nicht mehr in Frage.

In vielen Städten stehen Bürotürme geschoßweise leer. Der Warenumschlag kommt mit immer weniger Lagerkapazität aus – auch wenn er selber wächst. Computergesteuerte Logistik spart Hallenraum. Und die erneuerte Rationalisierung der industriellen Fertigung erfordert nur wenig zusätzliche Fläche. Computergestützte Daten- und Textverarbeitung und -kommunikation spart am Büroflächenzuwachs, der sich sonst ergäbe. Selbst ein wachstumbringender Aufschwung bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen führt also nicht zu einer entsprechend vermehrten Baufächen- und Raumnachfrage. Auch wachsende Güter- und Dienstleistungsmärkte sind „baumäßig“ weitgehend gesättigt.

Hinzu kommt, daß auch der öffentliche Hochbau weitgehend zum Erliegen gekommen ist. Bei schrumpfender Bevölkerungszahl und herrschendem Altersaufbau sind Kindergärten und Schulen, Sporthallen und Universitäten, Rathäuser und Stadthallen, Krankenhäuser und Altersheime weniger gefragt. Sie stehen schon alle – so wie die Städte der Zukunft auch schon stehen. Die öffentlichen Hände sind folglich als Bauherren im Hochbau auch nicht mehr aktiv – auch weil sie konsolidieren müssen, wollen und zum Teil sogar können!

Nun gibt es allerdings nicht den Neubau. Wenn auch die Städte und Gebäude der Zukunft bereits fast alle stehen, so haben sie doch

nicht durchweg schon die Gestalt für die zukunftssträchtigen Nutzungen. Es gibt einen großen Modernisierungsbedarf. Umbau findet anstelle von Neubau statt. Gehen wir auch hier die Investorengruppen durch.

Im Wohnungsbau nimmt schon seit gut einem Jahrzehnt der Anteil der Investitionen „im Bestand“ der Gebäude zu, der Neubauanteil schrumpft. Selbst ein mit wachsenden Realeinkommen vielleicht wieder steigender Wohnflächenbedarf ließe sich bei sinkender Bevölkerungszahl im Bestand befriedigen, wenn er für die künftige Alters- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung passend modernisiert wird. Auch die Sehnsucht nach selbstgenutztem Wohneigentum ließe sich im Bestand befriedigen, vorausgesetzt, daß wegen Altersschwäche abzureißende Wohngebäude und Wohnungen weitgehend durch möglichst eigenheimähnliche Baukörper ersetzt werden.

Auch im Gewerbebau sind erhebliche bauliche Anpassungen im Zuge von Rationalisierungsinvestitionen zu erwarten. Änderungen der Nutzung von Gebäuden und die Ausrüstung mit moderner Maschinerie werden in einem erheblichem Umfang Umbaumaßnahmen mit sich bringen. Ähnliches gilt für den öffentlichen Hochbau. Die öffentlichen Gebäude der Nachkriegszeit haben Sanierungs- und Modernisierungsbedarf. Umbaufaufgaben auch bei Modernisierung des öffentlichen Dienstleistungsbetriebs wird es mehr als bisher geben.

Der Tiefbau

Fast der gesamte Tiefbau ist direkt eine „öffentliche Veranstaltung“. Die Infrastruktur der Verkehrswege, der Ver- und Entsorgungsleitungen kommt nur durch öffentliche Auftragsvergabe zustande. Auch hier gilt, daß das Verkehrs-

wegenetz der Zukunft bis auf einige wenige Ergänzungen bereits in der Landschaft steht. Allein für den Informationstransport (Verkabelung) ist Neubaubedarf vorhanden. Aber das bereits Vorhandene bedarf der Instandhaltung und Modernisierung, da es zum Teil überaltert ist (so z. B. das Netz der Abwasserkanäle in vielen Orten, ebenso das Leitungssystem für Trinkwasser).

Gleiches gilt für den Stadtbau. Der Umbau der Verkehrswege in den dicht besiedelten Flächen, der das innerstädtische Wohnen von Verkehrsbelastungen befreit, steht noch bevor. Mit Recht kann der Tiefbau auf einen Baubedarf der Zukunft rechnen.

Finanzlage der Bauherren

Im Bereich des selbstgenutzten Wohneigentums sind die Vermögenden und Einkommensstarken bereits versorgt. Sie kommen als Bauherren nicht in Frage. Die anderen haben in den vergangenen Jahren Verluste ihrer Realeinkommen hinnehmen müssen. Die Arbeitsmarktlage ermutigt die Durchschnittsverdiener nicht zu Bauaufträgen, die Baukosten auch nicht. Folglich müßte die Wohneigentumsförderung des Steuerrechts auf diese Situation zugeschnitten werden und den Durchschnittsverdienern ohne Hoffnung auf große Einkommenssteigerungen eine leichtere Finanzierung eröffnen.

Der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung tut gerade dies nicht. Gemessen an derzeit geltenden Steuerbegünstigungen bietet das künftige Steuerrecht den „kleinen Bauherren“ nur Verschlechterungen. Anders die Gesetzentwürfe von Nordrhein-Westfalen und der SPD-Opposition, die gerade dem Durchschnittsverdiener bessere Finanzierungserleichterungen bieten, so z. B. durch den Wegfall des Progressionseffektes,

die Kumulierung der Begünstigungen für Ehepaare und ein höheres Baukindergeld. Wenn im Wohnungsneubau überhaupt noch einmal eine Mengenwirkung erzielt werden sollte, dann nur, wenn das Steuerrecht auf die Gruppe der jetzigen kleinen Bausparer orientiert wird, statt über Progressionseffekte viele Subventionen auf wenige Objekte zu konzentrieren.

Der hohe Subventionsbetrag je Quadratmeter vermietete Wohnfläche wird angesichts der Aufgaben des Staates im Umweltschutz und der Zukunftsvorsorge im Bildungs- und Ausbildungsbereich keinen massenhaften sozialen Mietwohnungsbau mehr zulassen. Auch die erforderliche Subventionshöhe für das Bauherrenmodell verbietet den Gedanken, daß vermietbares Wohneigentum je wieder in dem Umfang vergangener Jahre entstehen wird. Die für die Rentabilität notwendige Quadratmetermiete im Neubau ist am „freien“ Markt nicht erzielbar. Folglich wird der frei finanzierte Mietwohnungsneubau ein kleiner Posten in der Neubauaktivität bleiben.

Anders sieht es für Investitionen in den Bestand aus. Die „Erwerbermodelle“ mit Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen haben noch eine gute Chance. Umbau und Modernisierung können hier steuerbegünstigt in guten Lagen noch subventionierte Wertsteigerungen herbeiführen. Sozialstaatlich ist das falsch, aber den Sozialstaat für die Reichen wird die Regierung Kohl/Genscher nicht ganz wirkungslos werden lassen. Damit wird die Verdrängung einkommenschwacher Mieter aus bisher preiswerten, nach der Umwandlung aber teuren Eigentumswohnungen weitergehen. Der sich dadurch verstärkende Mangel an preisgünstigen Wohnungen wird aber keine bauwirksame Nachfrage auslösen. Die

betroffenen Einkommensschichten könnten nämlich nur subventionierte Mietobjekte – und auch die vielleicht nur mit Hilfe von Wohngeld – bezahlen. Für sie kommt ein frei finanziertes Mietwohnungsbau nicht in Betracht.

Die Unternehmensgewinne sind gestiegen, die Quote der Entnahmen aus den Unternehmen auch. Manche Großunternehmen wirken wie Finanzinstitute mit angegliederten Produktionen. Trotzdem bauen sie wenig. Nicht die Finanzlage der potentiellen gewerblichen Bauherren ist schlecht, sondern die Hoffnungen und Erwartungen auf ein erhebliches Wachstum sind gesunken.

Die Finanzlage der öffentlichen Bauherren ist demgegenüber schlecht. Gut zwei Drittel der öffentlichen Bautätigkeit erfolgt durch kommunale Investitionen, wird jedoch nicht durch Eigeneinnahmen der Gemeinden finanziert, sondern wesentlich durch Finanzzuweisungen aus Bund und Ländern bestimmt und durch überwälzte Ausgabenverpflichtungen behindert.

Die Gemeinden haben die Steuerreformen der Vergangenheit mit stärkeren Einnahmevermindierungen als Bund und Länder bezahlt. Eine weitere Steuerreform, die „größte aller Zeiten“ genannt, steht noch bevor. Die Gemeinden wissen nicht, wie deren Folgen für die Stadtkämmerer aussehen werden. Nicht nur die eigenen Einnahmen der Gemeinden werden verringert werden, auch die Fähigkeit von Bund und Ländern zu Finanzzuweisungen wird geändert werden. Keine Gemeinde wird sich darum ohne Gewißheit über die Folgen dieser Steuerreform in eine umfangreiche Auftragsvergabe stürzen. Folglich werden die kommunalen Bauinvestitionen auf dem niedrigen Niveau von heute stagnieren und die kommunale Bautätigkeit wird gebremst,

wenn nicht die Zins- und Tilgungsfähigkeit der kommunalen Haushalte schnell geklärt wird. Solche Klärung könnte in einer „Höchstzinsgarantie“ für bestimmte Baumaßnahmen bestehen (z. B. Zinsen von mehr als 4 % werden von Bund und Ländern übernommen).

Außerdem waren die Folgen vergangener Steuerrechtsänderungen, die daraus entstehenden Einnahmeveränderungen, der Konsolidierungsbedarf und die Konsolidierungsfähigkeit in den Gemeinden ungleich verteilt. Der Hinweis, daß im Durchschnitt die Konsolidierung der Gemeindefinanzen gelungen sei, verschleiert die Tatsache, daß es nur wenige Durchschnittsgemeinden gibt. Es gibt Gemeinden mit hervorragend saniertem Stadtsäckel und ohne Investitionsbedarf. Und in Gemeinden, wo noch ein großer Baubedarf herrscht, ist auch die Konsolidierung des Gemeindehaushalts noch nicht gelungen und zeichnen sich hohe Ausgabenzuwächse für Sozialhilfe ab.

Wenn Bund und Länder ihre Finanzzuweisungen nicht gezielter dorthin vergeben, wo ein tatsächlicher Bedarf ist, und immer gleich hohe kommunale Komplementär-Mittel voraussetzen, wird die kommunale Finanznot Baumaßnahmen verhindern und an anderer Stelle der kommunale Reichtum, der den Durchschnitt mit bestimmt, wegen der Sättigung des örtlichen Bedarfs zu keinen Bauausgaben führen.

Umweltschutz als Bauaufgabe

Dabei ist ein großer Baubedarf vorhanden. Es gilt nicht nur die Einsicht, daß Umweltschutz zwar Geld kostet, unterlassener Umweltschutz aber noch mehr Geld. Es gilt auch, daß die Verlängerung der Unterlassungszeit zur Verteuerung der Altlastbeseitigung führt. Daher sind nicht nur Zinszahlungen eine Kostenbelastung der Zukunft. Die Zu-

kunft wird genauso durch steigende Altlastbeseitigungskosten im Umweltschutz belastet. Wenn etwa Bodenverseuchungen langsam aber sicher ins Grundwasser vordringen, dann wird die Untersuchung und Sanierung der bereits geschlossenen Altmülldeponien immer dringlicher und immer umfangreicher, je mehr Zeit vergeht. Hier ist ein Handlungsfeld, in dem die Angst vor der Staatsverschuldung die Einsicht verdrängt, daß ein verspäteter Grundwasserschutz noch mehr kostet als ein kreditfinanzierter Grundwasserschutz heute einschließlicher zu tragenden Zinslast.

Die wirtschaftswissenschaftliche Auffassung, daß der Segen der unterlassenen Staatsverschuldung so groß sei, daß er die Sünde unterlassener Umwelt-Altlastbeseitigung voll ausgleiche, ist durch nichts gerechtfertigt. Dies gilt vor allem, wenn man weiß, daß die Altlastenbeseitigung unausweichlich ist und durch ihre Verschiebung an Ausmaß nur zunimmt. Konkurse und ein damit einhergehender übermäßiger Abbau der bauwirtschaftlichen Kapazitäten, die zur Altlastenbeseitigung doch nötig sein werden, sind ebenfalls ein Treibsatz für die zukünftigen Kosten.

Dieselbe Argumentation gilt für die Eindämmung jetzt laufender Umweltbelastungen durch Schadstoffausstoß. Das Filtern und Säubern von Abgasen und Abwässern und ein möglichst unschädliches Deponieren der Abfallmassen erfordern bauwirtschaftliche Kapazitäten. Auch die Minderung der Umweltbelastungen durch den aktuellen Produktionsprozeß braucht Baumaßnahmen.

Es ist kein Wunder, daß alles Nachdenken über bauwirtschaftliche Aufgaben sich daher mit Umweltschutz verbindet. Das SPD-Programm „Arbeit und Umwelt“ geht von den Notwendigkeiten aus.

Es ist auf 15 Jahre angelegt, alles andere als ein klassisches Beschäftigungsprogramm zur Konjunkturanhebung und nicht mit dem von der Wenderegierung in Kraft gesetzten Wohnungsbauprogramm in einen Topf zu werfen.

Die Bauwirtschaft fordert der Sache nach Ähnliches mit der Zinsbegünstigung für Umweltschutzbauten der Kommunen über den ERP-Fonds. Und das Land Bayern sieht die Lage nicht anders. Ebenso ist allen klar, daß Stadtbau und Gebäudemodernisierung Baukapazitäten erfordern. Und daß im Interesse des Umweltschutzes Energie-sparinvestitionen im Gebäudebestand nach wie vor nötig wären, könnte auch jeder wissen.

Also ist es wichtig danach zu fragen, ob der ungebremste Kapazitätsabbau der Bauwirtschaft denn das richtige für die Zukunft ist. Und da jedermann einsehen kann, daß die Bautätigkeit in der gesamten Nachkriegsgeschichte von der öffentlichen Finanzwirtschaft abhängig war: die private und gewerbliche Bautätigkeit über Steuerbegünstigungen und Abschreibungssätze und -fristen, die öffentliche Bautätigkeit über Haushaltsentscheidungen, kann auch jeder wissen, daß dies in Zukunft kaum anders sein wird.

Daraus ergibt sich, daß finanzwirtschaftliche Entscheidungen der Gegenwart so oder so die Zukunft vorbereiten. Und dies nicht bloß, was die Wahlchancen angeht, sondern vor allem was die zukünftigen Kostenbelastungen der öffentlichen Haushalte betrifft, die durch Konkurse und den dann später erforderlichen Neuaufbau von Kapazitäten und das Anwachsen der zu beseitigenden Schäden erhöht werden. Einen Sinn für die volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten der Siedlungsmodernisierung und Infra-

strukturinstandhaltung müßten doch auch diejenigen haben, die einstweilen den betriebswirtschaftlichen Entscheidungseinheiten immer noch die vollen Kosten des

wirklich angewandten Verursacherprinzips im Umweltschutz ersparen wollen. Wenn sie diesen Sinn entwickelten, würden sie erkennen, daß die öffentlich zu tragenden Ko-

stenlasten durch Vertagen von Entscheidungen und Maßnahmen nur steigen werden. Diese Erkenntnis könnte eine Wende für die Bauwirtschaft herbeiführen.

Hans-Hagen Härtel

Baukrise – Kumulation von Trend, Politik und Zyklus

Die Bauwirtschaft gehört nicht erst seit heute, sondern schon seit 20 Jahren zu den schrumpfenden Sektoren. Bezieht man zur Ausschaltung von konjunkturellen Verzerrungen die trendmäßige Bauproduktion auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential, so ist die Bedeutung der Bauinvestitionen zwischen 1965 und 1985 von 15,5 % auf 11,5 % zurückgegangen. Der Bedeutungsverlust erstreckt sich auf alle wichtigen Nachfragegruppen, den Wohnungsbau, den gewerblichen Bau und den öffentlichen Bau

Der Schrumpfungsprozeß resultiert vor allem aus dem Rückgang der Neubautätigkeit und konzentriert sich deshalb auf das Bauhauptgewerbe. Die Anzahl der Erwerbstätigen hat dort in den letzten 20 Jahren um rund 700 000 oder um fast 40 % abgenommen. Dem sinkenden Bedarf an Neubauten steht jedoch eine zunehmende Nachfrage nach Leistungen zur Erhaltung, Sanierung und Modernisierung der bestehenden Bausubstanz gegenüber, die in erster Linie dem Ausbaugewerbe zugute kommt. Dort hat die Anzahl der Erwerbstätigen in den letzten 20 Jahren sogar um 100 000 zugenommen. Der Anteil des Ausbaugewerbes an der Beschäftigtenzahl des gesamten Baugewerbes ist von 25 % auf 40 % gestiegen. Der Bedeutungsgewinn von Ausbauleistungen wird durch die amtlichen Beschäfti-

gungsdaten noch nicht einmal vollständig wiedergegeben, denn von dem wachsenden Bedarf wird ein hoher und zunehmender Teil durch Eigenleistung der Bauherren, durch Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit gedeckt. Aber selbst wenn man dies berücksichtigte, ergäbe sich nur ein geringer Ausgleich für den Rückgang der Neubautätigkeit.

Wegen der exzessiven zyklischen Bewegungen der Baunachfrage war es in der Vergangenheit für die Unternehmen und für die wirtschaftspolitischen Instanzen schwierig, den langfristigen Trend der Bautätigkeit zu erschließen. Seit Anfang der achtziger Jahre ist zudem eine Deformierung des gewohnten zyklischen Musters der Baunachfrage zu beobachten. Während der letzten Rezession ist die Bautätigkeit im gewerblichen Bau und im Wohnungsbau weniger stark eingeschränkt worden als z. B. die Lieferungen von Ausrüstungen oder von langlebigen Konsumgütern, obwohl man wegen der hohen Zinsempfindlichkeit eine schärfere Reaktion der Baunachfrage hätte erwarten können. Die Wirkungen der hohen Zinsen wurden damals zum Teil dadurch neutralisiert, daß für den Neubau Abschreibungs erleichterungen in Kraft gesetzt wurden, daß durch Modernisierungs- und Energiesparförderung auch Baumaßnahmen im Bestand begünstigt wurden und daß mit dem Aufkommen der Bauherrenmodelle

die Hoffnung auf Steuerersparnisse zeitweise das Rentabilitätskalkül im Wohnungsbau verdrängte. Schließlich versuchte Ende 1982 die Bundesregierung durch befristete Anreize in der Bauwirtschaft die Initialzündung auszulösen, die den Konjunkturmotor wieder zum Laufen bringen sollte.

All dies hat die Baunachfrage über das durch den Trend und durch den Konjunkturzyklus bestimmte Niveau hinausgehoben. Es wurden freilich in den letzten Jahren häufig nicht zusätzliche Bauten erstellt, sondern Baumaßnahmen nur zeitlich vorgezogen. Damit war auch der folgende Rückschlag programmiert. Die Nachfrage mußte nicht nur in dem Ausmaß zurückgehen, in dem die staatlichen Anreize ausliefen oder an Wirksamkeit verloren, sondern auch in dem Ausmaß, in dem durch das Vorziehen künftiger Nachfrage ein Nachfrageloch entstand. Damit ist es zu erklären, daß die Bauproduktion – und zwar insbesondere im Wohnungsbau – in diesem Jahr vermutlich um 5 % zurückgehen und damit – für ein Aufschwungsjahr ganz ungewöhnlich – unter dem langfristigen Trend liegen wird.

Im Grunde war der Rückgang der Nachfrage nach neuen Wohnungen durchaus zu erwarten – wenn auch nicht in dem tatsächlichen Ausmaß. Denn eigentlich war das relativ hohe Niveau der Baufertigstellungen

in den letzten Jahren nicht zu erklären, wenn man berücksichtigt, in welchem dramatischem Ausmaß sich wichtige Determinanten der Nachfrage verschlechtert haben:

- Wegen der hohen Realzinsen ist der Anteil der Zins- und Tilgungsverpflichtungen am verfügbaren Einkommen höher als früher und nimmt wegen der Stagnation der Realeinkommen nicht mehr so rasch wie früher ab.
- Der hohe Versorgungsgrad mit Wohnungen erlaubt es, den Wunsch nach Wohneigentum durch den Erwerb einer Altbauwohnung statt durch einen Neubau zu befriedigen.
- Der starke Geburtenrückgang beeinflusst tendenziell den Erwerb von Wohneigentum negativ.

Das, was sich beim Wohnungsbau derzeit ereignet, war im öffentlichen Bau schon vorher eingetreten. Während der Rezession in den Jahren 1974/75 hatte der Staat noch mustergültig die Baunachfrage durch seine eigenen Baumaßnahmen gestützt. In den folgenden Jahren schloß sich das mittelfristige Investitionsprogramm an. Da im Rahmen dieser Programme nachgeordnete Gebietskörperschaften Investitionen zu Lasten des Bundes finanzieren konnten, dürfte über den aktuellen Bedarf und vermutlich auch im Vorgriff auf künftige Nachfrage gebaut worden sein. Die realen Bauinvestitionen der öffentlichen Hand sind nach dem Auslaufen des mittelfristigen Investitionsprogramms im Jahre 1980 um nicht weniger als 25 % gesunken. Man kann dies nicht allein der forcierten Haushaltskonsolidierung zuschreiben, denn der Staat hat auf längere Sicht die Wahl, welche Ausgaben er einspart. Der Rückgang der öffentlichen Investitionen ist auch Ausdruck dafür, daß bei den Politikern andere Ausgaben Priorität haben.

Der Rückgang der Baunachfrage enthält jedoch auch eine zyklische Komponente. Die Erholung in der Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren wird überwiegend vom Export getragen und ist zum Teil ein Ergebnis davon, daß der reale Außenwert der D-Mark gegenüber dem Dollar, aber auch gegenüber den meisten anderen Währungen gesunken ist. Diese reale Abwertung der D-Mark hat über die Verteuerung der Importe die inländischen Realeinkommen gedämpft. Hinzu kommt, daß die Kapitalabflüsse die inländischen Realzinsen hochgehalten haben. Die Begünstigung der Unternehmen, die über den Export oder über den Import mit dem Ausland konkurrieren, wurde also erkaufte durch eine Dämpfung in den Sektoren, die wie die Bauwirtschaft nur den Inlandsmarkt bedienen.

Die kritische Lage in der Bauwirtschaft scheint wirtschaftspolitisches Handeln unabweisbar zu machen. Es wird z. B. gefordert, den Schuldzinsenabzug im Eigenheimbau, der Ende 1982 ausdrücklich als ein befristeter Anreiz zur Belebung der Konjunktur beschlossen wurde, zu einer Dauersubvention zu machen und die Vergünstigungen, die die Novellierung der Eigenheimbesteuerung ab 1987 mit sich bringen soll, bereits 1986 in Kraft zu setzen. Des weiteren soll der Staat Mittel für die Modernisierung, die Energieeinsparung und den Städtebau bereitstellen. Für gewerbliche Bauten wird eine beträchtliche Verkürzung der Abschreibungsfristen vorgeschlagen. Und schließlich erhofft man sich von einer Forcierung des Umweltschutzes spürbare Impulse für die Bauwirtschaft.

Man gewinnt bei vielen Vorschlägen den Eindruck, als werde dem Staat die Aufgabe zugewiesen, einem absehbaren Schrumpfung-

prozeß entgegenzuwirken und dauerhaft mehr Nachfrage in die Bauwirtschaft zu lenken, um dort die Kapazitäten und die Beschäftigung aufrechtzuerhalten. Es sollte aber selbstverständlich sein, daß auf mittlere Sicht sich nicht die Nachfrage an den vorhandenen Kapazitäten ausrichten hat, sondern daß umgekehrt nur soviel sachliche und personelle Ressourcen in der Bauwirtschaft beschäftigt werden, wie es der Bedarf erfordert. Wenn die Konsumenten ihre Einkommen eher für andere Güter ausgeben wollen, die Unternehmen den Kauf von Ausrüstungsgütern für profitabler ansehen oder der Staat das Steueraufkommen für Sozialleistungen oder für Personal verwendet, muß die Bauwirtschaft zugunsten der begünstigten Branchen schrumpfen.

Die Hoffnung, daß durch bloße Umlenkung von finanziellen Mitteln zugunsten der Bauwirtschaft nicht nur die Bauproduktion, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Produktion erhöht und die Arbeitslosigkeit verringert werden kann, ist durch nichts belegt. Mittelfristig spricht am meisten für die Vermutung, daß die Begünstigung eines Sektors den anderen Sektoren Nachfrage entzieht und dort die Produktion und Beschäftigung senkt. Dies gilt übrigens auch für die Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes.

Ein Nachfrageprogramm, das zugunsten eines Sektors aufgelegt wird, läßt sich allenfalls kurzfristig rechtfertigen, wenn man die begründete Vermutung hat, daß ein vorübergehender Nachfrageeinbruch einen Abbau von Kapazitäten bewirkt, die bald wieder gebraucht werden. Die bisherige Erfahrung mahnt zur Vorsicht. Allzu häufig hat der Staat im Bemühen, die Baunachfrage zu glätten, später eine noch tiefere Talfahrt programmiert.