

Dorffmeister, Ludwig

Article

Gebremste Bautätigkeit und veränderte Gebäudenutzung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorffmeister, Ludwig (2021) : Gebremste Bautätigkeit und veränderte Gebäudenutzung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 01, pp. 58-61

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232327>

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.

Ludwig Dorffmeister

Gebremste Bautätigkeit und veränderte Gebäudenutzung

IN KÜRZE

Die Coronakrise hat den Baubetrieb hierzulande nur moderat beeinträchtigt. Die zahlreichen Behinderungen der Bautätigkeit spielten anscheinend eine wesentlich geringere Rolle als anfangs befürchtet. Im Vergleich zu den direkten Folgen des Lockdown sowie der Grenzsicherungen dürften die Baufirmen die indirekten Folgen der Pandemie, die auf die wirtschaftlichen Verwerfungen zurückgehen, deutlich stärker zu spüren bekommen. So ist in der nächsten Zeit von einer starken Drosselung der gewerblichen und öffentlichen Bauaktivitäten auszugehen. Speziell die Gemeinden dürften sich aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage in Zurückhaltung üben. Jenseits der konjunkturellen Einflüsse stellen die verdüsterten Aussichten für eine Reihe gewerblicher Flächenarten ein weiteres Problem dar. Speziell für den Bürosektor sei aber vor verfrühten Abgesängen aufgrund intensiverer Homeoffice-Nutzung gewarnt. Nach überstandener Pandemie dürften auch weiterhin in großem Umfang Büroflächen benötigt werden.

Die deutsche Bauwirtschaft hat die Folgen der Coronakrise bislang gut gemeistert und steht derzeit erheblich besser da als viele andere Wirtschaftszweige.

BEDEUTUNG DER BAUBEHINDERUNGEN HIELT SICH INSGESAMT IN GRENZEN

Verschiedene kurzfristig organisierte »Blitzbefragungen« von Verbandsseite deuteten anfangs darauf hin, dass sich die diversen Einschränkungen sowie eine ängstliche Zurückhaltung von Privatkunden spürbar negativ auf Auftragslage und weiteren Geschäftsverlauf auswirken könnten. Die zeitnahen Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage für das Bauhauptgewerbe und später die Auswertungen der amtlichen Branchenerhebungen offenbarten dann aber lediglich moderate Einbußen. Teilweise waren diese nur vorübergehender Natur, und teilweise ergaben sich für einzelne Teilbereiche inmitten der Krise sogar Leistungsausweitungen.

Zu den zentralen Ergebnissen der ifo-Befragung zählt die anscheinend überschaubare Bedeutung von Baubeinderungen, die auf Materialengpässe und Auftragsstornierungen zurückgehen (vgl. Abb. 1).

Einen weitaus größeren Ausschlag wiesen dagegen die Meldungen hinsichtlich »sonstiger Ursachen«, jenseits der weiteren Fragekategorien zu Auftrags- und Arbeitskräftemangel, Finanzierungsengpässen und ungünstiger Witterung auf. Eine eigene Abfrage der Bauverbände legt nahe, dass sich hinter dieser Kategorie Probleme, wie der stark erhöhte Organisationsaufwand wegen strenger Gesundheitsschutz- und Hygienemaßnahmen, verbergen. Auch spielten unter anderem Personalengpässe aufgrund der Grenzsicherungen, hohe Krankenstände sowie die eingeschränkte Kommunikation mit Auftraggebern und Behörden eine Rolle. Daneben kam es auch zu vereinzelt Baustellenschließungen, wobei hier die Bauunternehmen bzw. Handwerksfirmen hierzulande glimpflich davongekommen sind. Zumeist konnte – wenn auch mit kleineren Einschränkungen – weitergearbeitet werden. In zahlreichen anderen europäischen Ländern wurde dagegen ein Großteil der Baustellen wochenlang geschlossen, und die Betriebe stellten im Extremfall aus Infektionsschutzgründen bzw. wegen amtlicher Vorgaben sogar vorübergehend ihre Arbeit ein. Die Folgen sind erhebliche Einbußen der Bauleistung für das Jahr 2020 in den meisten südeuropäischen Ländern sowie auf den britischen Inseln.

WIRTSCHAFTLICHE FOLGEN ALS GRÖSSTE HERAUSFORDERUNG

Hierzulande nahmen die Behinderungen im Zeitverlauf merklich ab, und die Baufirmen arrangierten sich immer besser mit den neuen Gegebenheiten. Vor diesem Hintergrund dürften die Bauaktivitäten im zweiten Quartal 2020 nur in überschaubarem Maße gebremst worden sein – laut amtlichen Berechnungen nahmen die Bauinvestitionen sogar moderat zu. Zudem dürften im Zuge des Abklingens der verschiedenen Einschränkungen die zuvor entstandenen Bauverzögerungen im weiteren Verlauf zum Teil wieder aufgeholt worden sein. Der direkte Effekt des ersten Lockdown und der Grenzsicherungen dürfte sich in Grenzen gehalten haben. Die vorliegenden Umsatzdaten zeichnen ein relativ günstiges Bild. Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass im Rahmen der Berechnungen der Bauinvestitionen noch nicht alle Daten vorliegen. Die Sammlung aller relevanten Informationen wird noch einige Zeit dauern und kann in den kommenden Monaten und sogar Jahren zu spürbaren Revisionen führen – so geschehen beispielsweise für das Krisen-

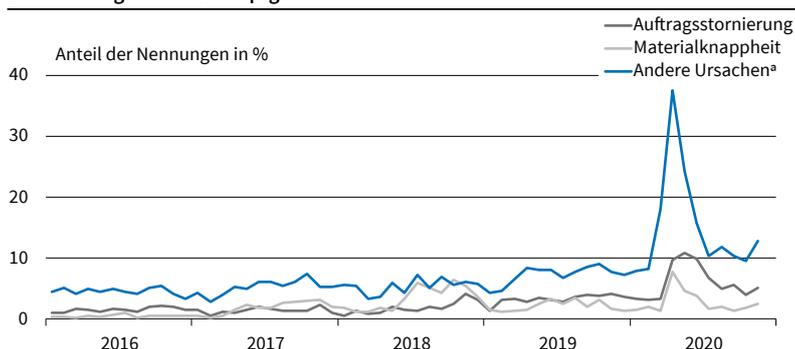
jahr 2009. Es bleibt abzuwarten, ob die Entwicklung im ersten Halbjahr tatsächlich so »rosig« war oder ob Corona nicht speziell bei kleineren Firmen und in unerfassten Teilbranchen zu größeren Schwierigkeiten geführt hat.

Vor diesem Hintergrund ist die in Tabelle 1 dargestellte Prognose der Bauinvestitionen zurückhaltend. Das kleine Minus für das vergangene Jahr rührt aber auch aus den indirekten – wirtschaftlichen – Folgen der Corona-Pandemie her. Diese dürften für die Bauwirtschaft im weiteren Verlauf die weitaus größere Herausforderung darstellen. Die Unternehmen und die Gemeinden werden ihre Investitionen für einige Zeit deutlich drosseln, um die in Schieflage geratenen Finanzen zu stabilisieren. Darauf deuten auch die rückläufigen Werte zum Auftragseingang hin, wobei hier zu beachten ist, dass aufgrund vorangegangener reger Bautätigkeit die »Fallhöhe« besonders groß ist und eine gewisse Normalisierung deshalb absehbar war.

Wie sich diese Zurückhaltung im Nichtwohnbau in den Jahren 2020 bis 2022 tatsächlich bemerkbar machen wird, bleibt abzuwarten – vor allem angesichts des erneuten Herunterfahrens des öffentlichen Lebens Anfang November 2020. An deutlichen Nachfragerückgängen in den Bereichen gewerblicher Hochbau sowie öffentlicher Hoch- und Tiefbau (einschließ-

Abb. 1

Behinderungen im Bauhauptgewerbe



^a Ohne die Meldungen zum Auftrags- und Arbeitskräftemangel, zu Finanzierungsengpässen und ungünstiger Wetterlage.
Quelle: ifo Konjunkturumfrage.

© ifo Institut

lich Straßenbau) wird kein Weg vorbeiführen. Der gewerbliche Tiefbau dürfte dagegen von den recht gleichmäßigen Ausgaben für die Infrastrukturnetze und den sogar nochmal steigenden – aus Bundesmitteln finanzierten – Investitionen der Deutschen Bahn profitieren. Auch der Wohnungsbau kommt wohl recht ungeschoren durch die Krise, da weiter umfangreicher Bedarf für Modernisierungen besteht und die Pipeline für Mehrfamiliengebäude gut gefüllt ist. Andererseits sind aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage und des Rückgangs privater Rücklagen von Gewer-

Tab. 1

Bauinvestitionen in Deutschland nach Bauarten 2013 bis 2022
Verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro (Referenzjahr 2015)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ^a	2021 ^a	2022 ^a
Wohnungsbau	171,56	176,61	175,37	184,08	185,22	190,73	198,32	199,3	203,3	202,3
Nichtwohnbau	118,02	118,90	115,88	118,32	119,66	121,97	126,27	124,6	120,4	121,0
davon:										
gewerblicher Bau	82,52	83,04	81,47	82,72	83,30	84,64	87,23	85,5	82,8	83,7
- gew. Hochbau	65,61	65,95	64,57	65,26	65,70	66,39	68,27	66,2	63,2	64,2
- gew. Tiefbau	16,91	17,10	16,90	17,46	17,61	18,24	18,95	19,2	19,5	19,5
öffentlicher Bau	35,51	35,85	34,41	35,60	36,34	37,34	39,04	39,1	37,7	37,3
- öff. Hochbau	13,91	13,19	12,70	13,00	13,03	13,17	13,56	13,6	13,2	13,1
- öff. Tiefbau	21,60	22,66	21,71	22,60	23,31	24,17	25,48	25,5	24,5	24,2
Insgesamt	289,58	295,50	291,24	302,40	304,87	312,71	324,59	323,9	323,7	323,3
Reale Veränderung gegenüber Vorjahr in %										
Wohnungsbau	-0,8	2,9	-0,7	5,0	0,6	3,0	4,0	0,5	2,0	-0,5
Nichtwohnbau	-1,8	0,7	-2,5	2,1	1,1	1,9	3,5	-1,3	-3,3	0,5
davon:										
gewerblicher Bau	-2,6	0,6	-1,9	1,5	0,7	1,6	3,1	-2,0	-3,2	1,1
- gew. Hochbau	-2,7	0,5	-2,1	1,1	0,7	1,1	2,8	-3,0	-4,5	1,5
- gew. Tiefbau	-2,2	1,1	-1,2	3,3	0,8	3,6	3,9	1,5	1,5	0,0
öffentlicher Bau	0,2	1,0	-4,0	3,5	2,1	2,7	4,6	0,2	-3,7	-1,0
- öff. Hochbau	-0,2	-5,2	-3,8	2,4	0,3	1,0	3,0	0,5	-3,0	-1,0
- öff. Tiefbau	0,4	4,9	-4,2	4,1	3,1	3,7	5,4	0,0	-4,0	-1,0
Insgesamt	-1,2	2,0	-1,4	3,8	0,8	2,6	3,8	-0,2	0,0	-0,1

^a Prognose des ifo Instituts.

Hinweis: Bauinvestitionen bereinigt um die Immobilientransaktionen zwischen Staats- und Unternehmenssektor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, ifo Institut.

betreibenden zeitnah Folgen für den Ein- und Zweifamilienhausbau zu erwarten.

FINANZENGÄSSE DER GEMEINDEN HABEN SPÜRBARE FOLGEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN BAU

Im öffentlichen Bau sind die Gemeinden der wichtigste Auftraggeber von Bauleistungen. Sie kümmern sich zum einen um den größten Teil der öffentlichen Gebäude, wie Rathäuser oder Schulen, und zum anderen um (zumindest Teile) der örtlichen Verkehrs- und Versorgungsnetze. Für die weitere Entwicklung des öffentlichen Baus wird es von entscheidender Bedeutung sein, wie stark die kommunalen Finanzen unter Druck geraten werden und wie weitreichend die Unterstützung von Bund und Ländern ausfallen wird. Bereits im Sommer haben beide Gebietskörperschaften diverse Hilfen wie Kompensationen für Einbußen für Gewerbesteuer ausfälle sowie für entgangene Fahrgeldeinnahmen im öffentlichen Nahverkehr, mehr finanzielle Unterstützung bei den Kosten der Unterkunft für Arbeitssuchende in der Grundversicherung oder zusätzliche Investitionsförderungen für ausgewählte Hochbausegmente beschlossen. Zudem haben die Länder die Kommunen im ersten Halbjahr im Zusammenhang mit den verschiedenen (regelmäßigen) Zuweisungen schon großzügig unterstützt, wie die Informationen der amtlichen Kassenstatistik für das erste Halbjahr 2020 zeigen. Auch dürften die Länder die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren weniger streng prüfen, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden nicht zu stark einzuschränken. Die Coronakrise wirkt bei den Gemeinden über verschiedene Kanäle. So müssen diese ihren kommunalen Betrieben helfen, die ebenfalls unter den diversen erzwungenen Einschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit leiden. Darüber hinaus gehen die Steuereinnahmen (Umsatz, Einkommen) in der nächsten Zeit deutlich zurück, und die Ausgaben für Sozialleistungen nehmen mittelfristig deutlich zu.

Die Folgen des erneuten Lockdown ab November 2020 werden die Entwicklungen zwar verstärken, Bund und Länder dürften ihre Unterstützung aber noch einmal ausweiten. Trotzdem wird es nicht zu einer vollständigen Übernahme aller Belastungen kommen, und die Gemeinden werden zukünftige Ausgaben größeren Umfangs genauestens auf deren Notwendigkeit prüfen. So besteht etwa in Bereichen wie Bildung oder Kinderbetreuung vielerorts weiterer Investitionsbedarf. Dringende Vorhaben dürften auch weiterhin – mit Hilfe des jeweiligen Landes – geschultert werden. Und schon initiierte oder laufende Hochbauvorhaben dürften auch inmitten der Krise weiterverfolgt werden. Dies gilt vor allem für komplexere Hochbauprojekte, die eine längere Vorlaufzeit benötigen und für die schon Landesmittel bewilligt wurden. Andere Projekte – mit kürzerer Vorbereitungszeit und niedriger Dringlichkeit – werden aber das Nachsehen

haben. Dazu zählen etwa Straßensanierungen, von denen eine Vielzahl wohl zumindest für ein bis zwei Jahre verschoben werden dürften, solange dies von den örtlichen Verwaltungen als »halbwegs vertretbar« eingestuft wird.

Generell werden die Kommunen mittelfristig genau abwägen, wo die vorhandenen Mittel eingesetzt werden sollen. Dabei geht es auch um die Frage, ob damit Investitionen angestoßen werden sollen und, falls ja, ob das Geld eher in Bauwerke oder in andere Bereiche, wie langlebige Gebrauchsgüter oder Software, fließen soll. Der Verteilungskampf um die knappen Kommunalmittel wird deutlich zunehmen. In diesem Zusammenhang könnte es helfen, vorhandene und neue Förderprogramme des Bundes weniger bürokratisch auszugestalten, den Kreis der zugelassenen Empfängergruppen auszuweiten und den Eigenanteil abzusenken. Handlungsbedarf besteht landesweit und in zahlreichen Bereichen (Digitalisierung, Kinderbetreuung, Infrastruktur, energetische Sanierung etc.). Vor diesem Hintergrund sollten die Anreize, derartige Vorhaben rasch umzusetzen, weiter erhöht werden.

Die erwartete Zurückhaltung der Gemeinden dürfte aufgrund ihrer großen Bedeutung für den öffentlichen Bau in der nächsten Zeit spürbar auf dessen Gesamtentwicklung durchschlagen. Aufgrund der eindrucksvollen Ausweitung ihrer Bauinvestitionen in der näheren Vergangenheit ist die Fallhöhe im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise besonders hoch. Wegen des nochmals gestiegenen Bedarfs zur Digitalisierung im Zuge des Lockdown könnte der Baubereich sogar noch etwas stärker unter Druck geraten, als dies ohnehin der Fall gewesen wäre.

OFTMALS STARKER GEGENWIND FÜR DIE NUTZER VON GEWERBEIMMOBILIEN

Die Coronakrise hat die Akteure in den Bereichen stationärer Einzelhandel, Tourismus, Gastgewerbe und Veranstaltungen teils massiv unter Druck gesetzt. Darüber hinaus wurde aus Gründen des Infektionsschutzes die Auslastung der vorhandenen Bürokapazitäten massiv heruntergefahren. Die verschlechterte Geschäftslage der Flächennutzer bzw. die weiterhin unklaren Nutzungsperspektiven dürfte – zumindest vorübergehend – eine spürbare Drosselung der Neubauinvestitionen zur Folge haben. Teilweise hat Corona bestehende Trends noch beschleunigt, und viele Stadtverwaltungen benötigen dringender denn je neue Konzepte, um übermäßigem Ladenleerstand entgegenzuwirken. Im Bürosektor war das nun erzwungene Umdenken dagegen kaum absehbar. Im Gegenteil, in den vergangenen Jahren gingen die Leerstandsdaten in etlichen Großstädten erheblich zurück, so dass vielerorts so gut wie keine moderneren Flächen im Angebot waren. Gleichzeitig erwuchs den Büroentwicklern im Verteilungskampf um die begrenzten Neubaugrundstücke eine immer stärkere

Konkurrenz aus dem Lager der Wohnflächenentwickler.

Vor diesem Hintergrund ist die zurückhaltendere Nachfrage nach Büroflächen erst einmal positiv zu werten, da sich der Markt, gerade in begehrten Städten und Lagen, dadurch etwas entspannen kann. Gleichzeitig lastet auf zukünftigen Neubauvorhaben allerdings die enorme Verunsicherung unter Büro Nutzern und Finanzierern. Angesichts fehlender Planbarkeit in Bezug auf den langfristigen Anteil von Homeoffice oder die geänderten Nutzungskonzepte für Büroimmobilien birgt der Abschluss von Vormietungsverträgen mit Neubauentwicklern erhebliche Risiken. So kommen zu der Bauzeit von zwei bis drei Jahren noch einige Jahre an Mietvertragslaufzeit hinzu. Aber welche Firma möchte sich in diesen Zeiten für eine Dekade binden?

GROSSE TEILE DES BÜROFLÄCHENBESTANDS WERDEN AUCH WEITERHIN IHRE BERECHTIGUNG HABEN

Dessen ungeachtet stehen die Zeichen für die Bürogebäude langfristig alles andere als schlecht. Zwar halten erfahrene Marktbeobachter einen Rückgang der Flächennachfrage von rund 15% für realistisch. Angesichts der oben beschriebenen Engpässe und des anhaltenden Trends zu bürorelevanten Tätigkeiten dürfte der Büroimmobilienmarkt damit aber ganz gut zurechtkommen. Sobald sich die Corona-Thematik erledigt hat und damit die offensichtliche Ausnahmesituation beendet ist, werden zudem die Regelungen zu Gesundheits- und Datenschutz wieder ihre alte Geltung erlangen und eine Fortsetzung bestimmter Praktiken der vergangenen Monate unmöglich machen. Dann werden auch die tatsächlichen Kosten des Arbeitens von zu Hause sichtbar. Hier geht es etwa um das Vorhalten von Arbeitsplätzen im Betrieb oder um Kostenbeteiligungen des Arbeitgebers an Ausstattung, Flächennutzung und Energieverbrauch im Homeoffice.

Ob die Angestellten zu Hause tatsächlich produktiver sind als in der Firma, ist umstritten. Das hängt sowohl von der Tätigkeit als auch vom jeweiligen Individuum oder der Altersgruppe ab. Dagegen dürfte

sich im Zuge des erneuten Lockdown bei vielen Beschäftigten inzwischen Ernüchterung eingestellt haben, nachdem sie sich im März noch über die neuen Freiheiten gefreut hatten. Tatsächlich befinden wir uns in einem Langzeitversuch zu einer neuen Arbeitswelt, in der man einen Teil der Arbeit zu Hause oder unterwegs erledigt und im Extremfall nur noch einmal wöchentlich oder sogar gar nicht mehr ins Büro kommt. In diesem Kontext muss der Arbeitgeber nicht nur darauf achten, dass die Mitarbeiter ihre Aufgaben erfüllen, sondern dass diese die Bindung zum eigenen Betrieb nicht verlieren. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die kreativen Köpfe auch weiterhin das passende Umfeld haben – hier spielt die (persönliche) Interaktion mit den Kollegen eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund dürfte sich das Firmenbüro dahingehend wandeln, dass den Räumlichkeiten, die für den Austausch der Mitarbeiter bestimmt sind, deutlich mehr Fläche eingeräumt wird. Gleichzeitig werden sich in klassischen Büroetagen deutlich weniger Arbeitszimmer bzw. Großraumbüros alter Prägung finden. Immobilienexperten erwarten also gegenläufige Trends bezüglich des reinen Flächenbedarfs und gehen insgesamt eher von einem moderaten Rückgang der Büroflächennachfrage aus.

Tatsächlich spricht wenig dafür, dass der Großteil der Bürobeschäftigten zukünftig wieder fünf Tage die Woche in den Betrieb oder die Behörde fahren wird. Zwar dürften die Arbeitgeber ihren Mitarbeitern – soweit möglich – auch langfristig ein höheres Maß an Flexibilität zugestehen; hier geht es auch um die Gewinnung bzw. die Bindung von Arbeitskräften. Zugleich werden sie aber die vielfältigen Vor- und Nachteile ausgedehnter Homeoffice-Regelungen genau abwägen und dabei nicht nur die Einsparungen, sondern auch die Folgekosten berücksichtigen. Dem Bürogebäude des Arbeitgebers – und seien die Flächen zukünftig auch auf mehrere dezentrale Standorte verteilt – dürfte dabei weiterhin eine zentrale Bedeutung zukommen, wobei sich die Nutzungsanteile oftmals in Richtung Kommunikationsflächen verschieben werden. Vor diesem Hintergrund wird der Bau von Bürogebäuden auch zukünftig nicht zum Erliegen kommen.