

Gornig, Martin; Hagedorn, Hendrik; Michelsen, Claus

Article

Bauwirtschaft: Zusätzliche Infrastrukturinvestitionen bringen zunächst keinen neuen Schwung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Gornig, Martin; Hagedorn, Hendrik; Michelsen, Claus (2013) :
Bauwirtschaft: Zusätzliche Infrastrukturinvestitionen bringen zunächst keinen neuen Schwung,
DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW),
Berlin, Vol. 80, Iss. 47, pp. 3-14

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/88283>

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.

Bauwirtschaft: Zusätzliche Infrastrukturinvestitionen bringen zunächst keinen neuen Schwung

Von Martin Gornig, Hendrik Hagedorn und Claus Michelsen

Nach einem Rückgang im letzten Jahr und einer Stagnation in diesem hellen sich die Konjunkturaussichten in der Bauwirtschaft für 2014 wieder spürbar auf. Das DIW Berlin erwartet ein nominales Wachstum des Bauvolumens in Deutschland von über sechs Prozent, real sind es vier Prozent. Die Ursachen hierfür sind vor allem eine nach wie vor rege Wohnungsbaukonjunktur und eine Erholung der Bautätigkeit im öffentlichen Bau. Überproportional stark dürfte von dieser Aufwärtsbewegung das Bauhauptgewerbe profitieren.

Wachstumserwartungen für die Bauwirtschaft werden außerdem durch die laufenden Koalitionsverhandlungen aufgebaut. Zur Debatte stehen zusätzliche Investitionen, beispielsweise bei der energetischen Gebäudesanierung und der Verkehrsinfrastruktur. Zu erwarten ist allerdings, dass die Effekte möglicher Investitionsprogramme erst mit deutlicher Verzögerung in der Bauwirtschaft wirksam werden würden. Die Ankündigung von Fördermaßnahmen im Bereich der energetischen Sanierung dürfte zudem eine aufschiebende Wirkung haben, da Wohnungseigentümer die verbesserten Förderbedingungen erst abwarten.

Die Bauwirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren als Stütze der deutschen Konjunktur erwiesen. Kaum ein anderer Bereich konnte ähnlich stark expandieren. Zur Dokumentation dieser Bewegungen wird meist die Investitionsrechnung der statistischen Ämter herangezogen. Zusätzlich veröffentlicht das DIW Berlin jährlich die Bauvolumensrechnung, in der neben den Bauinvestitionen auch nicht werterhöhende Reparaturen einbezogen sind. Die Bauvolumensrechnung weist die Werte von Neubauaktivitäten und Maßnahmen im Gebäudebestand getrennt aus. Außerdem prognostiziert das DIW Berlin jedes Jahr die Entwicklung des Bauvolumens (Kasten). Die Prognose bezieht sich dabei auf die Produktion im Bausektor. Neben dem Baugewerbe im engeren Sinne berücksichtigt sie weitere Branchen, wie den Stahl- und Leichtmetallbau, die Herstellung von Fertigteilen, die Bauschlosserei sowie Planungsleistungen und andere Dienstleistungen.¹

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Projektion des Bauvolumens im Wohnungsbau, im Wirtschaftsbau und im öffentlichen Bau dargestellt, wie sie sich unter den gegenwärtigen Bedingungen abzeichnet. Die Berechnungen beziehen sich dabei auf die Konjunkturprognosen des DIW Berlin, welche auch in die aktuelle Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute eingegangen sind.² In einem zweiten Teil wird auf die bauwirtschaftlichen Wirkungen eines möglichen Investitionsprogramms, das gegenwärtig in den Koalitionsverhandlungen diskutiert wird, eingegangen.

Wohnungsbau weiter auf hohem Niveau

Das Wohnungsbauvolumen nahm 2012 nur leicht von 166 Milliarden Euro im Vorjahr auf rund 168 Milliar-

¹ Detaillierte Ergebnisse dazu finden sich in Gornig, M., Görzig, B., Hagedorn, H., Steinke, H., (2013): Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Berechnungen für das Jahr 2012. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), BMVBS-Online-Publikation, Nr. 15/2013.

² Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013. DIW Wochenbericht Nr. 43/2013.

Kasten

Methoden zur Prognose des Bauvolumens des DIW Berlin

Die Prognose der Entwicklungstendenzen im Bauvolumen ist eingebettet in die gesamtwirtschaftliche Konjunkturprognose des DIW Berlin.¹ Entsprechend werden in einer ersten Stufe Projektionen der Bauinvestitionen vorgenommen, die konsistent im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dargestellt werden können. Die Grundlage der Prognose der Bauinvestitionen selbst bilden indikatorengestützte statistische Modelle. Dazu wird die zu prognostizierende Größe, also etwa das Volumen der gewerblichen Bauten, auf einen autoregressiven Term und verzögerte Werte des jeweiligen Indikators regressiert. Die Prognosegleichung nimmt dann generell folgende Form an:

$$y_t = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i \gamma_{t-i} + \sum_{j=1}^m \gamma_j x_{t-j} + \varepsilon_t$$

Hierbei stehen y_t für den zu prognostizierenden Wert, x_t für den Indikator und ε_t für den statistischen Störterm. Die Parameter α , β_i und γ_j werden geschätzt.

Die Verzögerungslängen n und m (Jahre) werden anhand der Autokorrelations- beziehungsweise der Kreuzkorrelationsfunktion bestimmt. Zusätzlich werden die unterschiedlichen Spezifikationen anhand von Informationskriterien bewertet.

Die Prognosegüte wird anhand von Ex-Post-Prognosen überprüft. Die Spezifikationen mit der geringsten quadratischen Abweichung der Prognosewerte von den tatsächlichen Werten werden dann zur Prognose verwendet.

¹ Vgl. zur Methode zum Beispiel Rapach, D. E., Wohar M. E. (2007): Forecasting the Recent Behaviour of U.S. Business Fixed Investment Spending: An Analysis of Competing Models. *Journal of Forecasting*, Vol. 26, 33-51.

Als geeignete Indikatoren für die Prognose des Wohnungsbaus haben sich die Auftragsbestände und die Baugenehmigungen im Wohnungsbau erwiesen, während für den Wirtschaftsbau die Ausrüstungsinvestitionen, die Kapazitätsauslastung sowie die Aufträge beziehungsweise die Baugenehmigungen für Nicht-Wohnungsbauten in Frage kommen.² Der öffentliche Bau wird hingegen nicht mit Hilfe von Indikatoren bestimmt, sondern aus der Prognose des Staatskontos abgeleitet, wobei sowohl die Einnahmen des Staates als auch angekündigte Konjunkturprogramme berücksichtigt werden.

Die einzelnen Indikatoren führen zu teilweise recht unterschiedlichen Ergebnissen. Darüber hinaus sind die Bauinvestitionen stark durch rechtliche Rahmenbedingungen – zum Beispiel den Wegfall der Eigenheimzulage – geprägt, deren Änderungen in diesen Modellen nur unzureichend abgebildet werden können. Deshalb dienen diese statistischen Verfahren nur als Anhaltspunkt für die Prognose. Das Bild für die einzelnen Aggregate der Bauinvestitionen wird dann in einem nächsten Schritt mit den übrigen Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgestimmt.

Im letzten Schritt werden die Prognoseergebnisse in das Schema der Bauvolumensrechnung übertragen. Dazu werden unter Beachtung der Besonderheiten nichtinvestiver Bauleistungen im Konjunkturverlauf die nachfrageseitigen Entwicklungstrends berücksichtigt. Zur Differenzierung nach weiteren strukturellen Merkmalen werden die stärker untergliederten Informationen zu den Baugenehmigungen und zum Auftragsbestand herangezogen. So lassen sich unterschiedliche Entwicklungen zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen einzelnen Produzentengruppen, wie dem Bauhaupt- und dem Ausbaugewerbe, schätzen.

² Vgl. Döpke, J. et al. (1999): Indikatoren zur Prognose der Investitionen in Deutschland. *Kieler Arbeitspapier* Nr. 906, Kiel.

den Euro zu (Tabelle 1). Der Trend der Ausweitung verlangsamt sich damit etwas. Die Dynamik ging dabei erneut vom Neubau aus, insbesondere vom Geschosswohnungsneubau, dessen Anteil von sieben auf acht Prozent stieg. Nur geringe Änderungen zeigten sich bei den Bestandsmaßnahmen, die von ihrem Umfang her nach wie vor die mit Abstand wichtigste Größe darstellen.

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung kann in der weiterhin hohen Attraktivität von Immobilien als Kapitalanlage gesehen werden. Unsicherheit im Zusammenhang mit der Eurokrise, ein niedriges Zinsniveau

und die geringen Renditen alternativer Anlagen ließen auch ausländische Investoren vermehrt auf dem deutschen Immobilienmarkt aktiv werden. Steigende Mieten in den Ballungsräumen³ boten vor allem im Geschosswohnungsneubau gute Renditechancen. Gleichzeitig hat die Politik im Bereich der energetischen Gebäudesanierung mit der Diskussion über die Sonderabschreibungen (Sanierungs-AfA) und das Fördervolumen der Kre-

³ Siehe Dreger, C., Kholodin, K. (2013): Zwischen Immobilienboom und Preisblasen: Was kann Deutschland von anderen Ländern lernen? *DIW Wochenbericht* Nr. 17/2013.

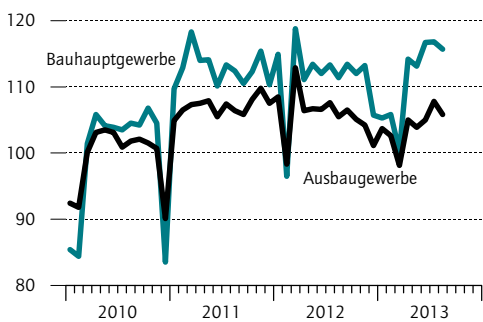
ditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Abwarten und Zurückhaltung bei den Bestandsmaßnahmen gesorgt. Erst im Dezember 2012 wurde im Bundesrat das vorerst endgültige Aus der steuerlichen Förderung beschlossen.

Trotz einer leichten Ausweitung der Förderung im Rahmen der CO₂-Gebäudesanierung (zusätzliche 300 Millionen Euro ab dem Jahr 2013) haben die Umsätze des Ausbaugewerbes, das tendenziell am stärksten von den Bestandsmaßnahmen profitiert, kaum zugenommen. Im Trend sinkt die Produktion im Ausbau sogar leicht (Abbildung 1). Diese Entwicklung könnte aber durch statistische Probleme verursacht sein, etwa die Zunahme unternehmerischer Tätigkeit von Einzelpersonenbetrieben aus den östlichen Nachbarstaaten der Europäischen Union, die in der Statistik nur unzureichend erfasst werden.

Die Wohnungsbautätigkeit ist im Jahr 2013 zudem stark durch den langen Winter geprägt. Für die Monate Dezember bis März können merkliche Ausfälle festgestellt werden. Diese Lücke konnte bisher nur teilweise geschlossen werden. Der Wohnungsbau zeigte sich am aktuellen Rand aber äußerst robust, was nicht zuletzt auf die nach wie vor außerordentlich guten Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Neben dem günstigen Zinsniveau sind dabei vor allem eine hohe Arbeitsplatzsicherheit und damit einhergehend eine stabile Einkommensentwicklung zu nennen. Für eine weitere Aufwärtstendenz sprechen neben den prall gefüllten Auftragsbüchern und der laut ifo-Konjunkturtest aktuell hohen Auslastung der Baubetriebe ein hohes Niveau an genehmigten Bauvorhaben (Abbildung 2 und Abbildung 3).

Abbildung 1

Produktion im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe
Index 2010 = 100



1 Arbeitstäglich- und saisonbereinigt. Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Umsätze des Ausbaugewerbes sinken im Trend leicht.

Tabelle 1

Struktur der Wohnungsbauleistungen in Deutschland

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zu jeweiligen Preisen in Milliarden Euro							
Neubauvolumen ¹	45,77	37,03	32,16	31,39	32,9	40,98	44,3
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ²	89,21	104,99	112,41	111,97	118,87	123,86	127,18
Wohnungsbauvolumen insgesamt	134,98	142,02	144,57	143,36	151,77	164,84	171,48
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent							
Neubauvolumen ¹		-19,1	-13,2	-2,4	4,8	24,6	8,1
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ²		17,7	7,1	-0,4	6,2	4,2	2,7
Wohnungsbauvolumen insgesamt		5,2	1,8	-0,8	5,9	8,6	4,0
Struktur in Prozent							
Neubauvolumen ¹	34	26	22	22	22	25	26
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ²	66	74	78	78	78	75	74
Wohnungsbauvolumen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

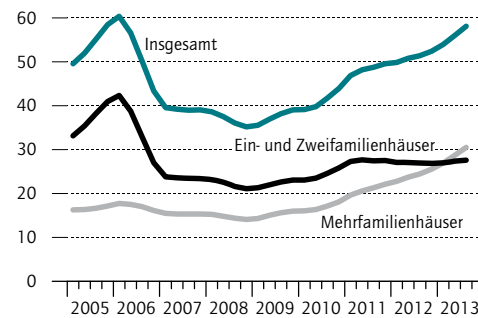
1 Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren. Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren.
2 Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (auch Um- und Ausbaumaßnahmen) sowie Instandsetzungsleistungen des Baugewerbes.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik; Bauvolumensrechnung des DIW Berlin; Architektenbefragung Heinze GmbH; Modellrechnung des DIW Berlin 2013.

Das Wohnungsbauvolumen nahm 2012 nur leicht, von 166 Milliarden Euro im Vorjahr auf rund 168 Milliarden Euro zu.

Abbildung 2

Genehmigungen im Wohnungsneubau
In 1 000 Wohnungen je Quartal¹



1 Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

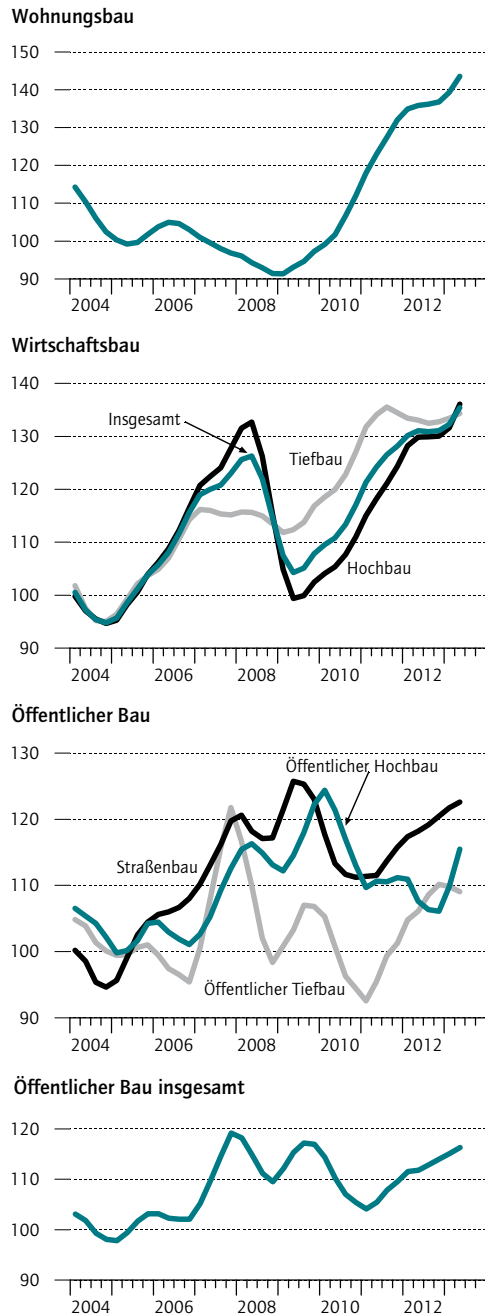
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Aktuell zeigt sich eine hohe Auslastung der Baubetriebe durch ein hohes Niveau an genehmigten Bauvorhaben.

Abbildung 3

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe

Wertindex 2005 = 100¹



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Die Auftragseingänge am aktuellen Rand zeigen sowohl im gewerblichen Hochbau als auch im gewerblichen Tiefbau im Trend nach oben.

Allerdings kann im Zuge eines Abflauens der Eurokrise auch damit gerechnet werden, dass sich die derzeit äußerst positiven Rahmenbedingungen wieder normalisieren. Diese Entwicklung wird auch von dem jüngsten Schritt der Europäischen Zentralbank (EZB) auf das historisch niedrigste Zinsniveau von 0,25 Prozent real nur wenig berührt werden. Der Schritt der EZB ist eher als Signal zu sehen, dass die Politik des billigen Gelds in absehbarer Zeit nicht eingeschränkt wird. Bei Immobilienfinanzierungen führt das zurückkehrende Vertrauen zu steigenden Hypothekenzinsen – so verlieren deutsche Immobilien als sicherer Hafen an Bedeutung. Zudem sollten alternative Anlageformen wie zum Beispiel deutsche Staatsanleihen wieder an Attraktivität gewinnen. So zeigen sich am aktuellen Rand bereits wieder leicht steigende Zinsen bei den für die Refinanzierung relevanten Hypothekendarlehen (Abbildung 4). Auch die Vergabestandards für Wohnungsbaukredite wurden in den vergangenen Monaten bereits graduell verschärft. Die leicht eingetrübten Erwartungen sollten vor allem die Aktivitäten gewerblicher Investoren am Ende des Prognosehorizonts dämpfen, während sie aber aktuell sichtbar für eine Belebung sorgen dürften. Kleinere Impulse können außerdem vom Ausbau und der Modernisierung des Wohnungsbestands erwartet werden – insbesondere im Rahmen der Beseitigung der Hochwasserschäden vom Frühsommer dieses Jahres. Insgesamt dürfte das Wohnungsbauvolumen im Jahr 2013 real um gut ein Prozent, im kommenden Jahr kräftiger um gut vier Prozent steigen (Tabelle 2).

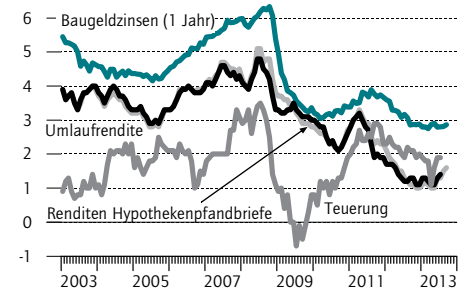
Wirtschaftsbau: leichte Erholung infolge konjunktureller Entspannung

Der Wirtschaftsbau hat sich nach dem starken Einbruch im Jahr 2009 in den vergangenen Jahren erholt und

Abbildung 4

Zinsumfeld und Preissteigerung

In Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

Am aktuellen Rand zeigen sich leichte Anzeichen steigender Hypothekenzinsen.

Tabelle 2

Eckwerte der Entwicklung des Bauvolumens in Deutschland

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
In Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen						
Bauvolumen insgesamt	272,55	283,30	305,73	309,37	315,96	335,94
Preisentwicklung (Preisindex 2005 = 100)	113,46	115,04	118,84	121,81	124,25	127,00
Bauvolumen insgesamt (Real, Kettenindex 2005 = 100)	103,98	106,58	111,47	110,06	110,20	114,75
Nach Baubereichen						
Wohnungsbau	99,39	103,44	108,64	109,99	111,31	116,21
Wirtschaftsbau	112,34	112,97	119,72	117,45	114,98	117,40
Öffentlicher Bau	104,57	105,76	106,05	96,53	97,50	104,90
Nach Produzentengruppen						
Bauhauptgewerbe	101,47	99,63	107,32	105,30	105,20	109,87
Ausbaugewerbe	110,73	115,59	117,43	115,09	115,78	120,68
Sonstige Bauleistungen	98,78	103,04	108,80	109,01	108,76	112,77
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent						
Bauvolumen insgesamt		3,9	7,9	1,2	2,1	6,3
Preisentwicklung (Preisindex 2005 = 100)		1,4	3,3	2,5	2,0	2,2
Bauvolumen insgesamt (Real, Kettenindex 2005 = 100)		2,5	4,6	-1,3	0,1	4,1
Nach Baubereichen						
Wohnungsbau		4,1	5,0	1,2	1,2	4,4
Wirtschaftsbau		0,6	6,0	-1,9	-2,1	2,1
Öffentlicher Bau		1,1	0,3	-9,0	1,0	7,6
Nach Produzentengruppen						
Bauhauptgewerbe		-1,8	7,7	-1,9	-0,1	4,4
Ausbaugewerbe		4,4	1,6	-2,0	0,6	4,2
Sonstige Bauleistungen		4,3	5,6	0,2	-0,2	3,7

Quelle: Bauvolumensrechnung des DIW Berlin 2013.

© DIW Berlin 2013

Nach Berücksichtigung der Preisentwicklung stagniert das Bauvolumen.

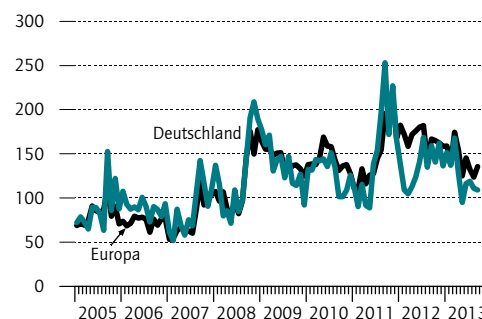
stabilisierte sich zuletzt auf dem Niveau der Vorkrisenjahre. Allerdings sind weiterhin nicht unerhebliche Schwankungen und Unterschiede zwischen den einzelnen Gebäudetypen zu beobachten. So haben Produktions-, Handels- und Lagergebäude ihre Bedeutung gegenüber den Bauaktivitäten im Jahr 2008 nicht wieder erlangt. Dies ist vor allem durch eine erhebliche Verunsicherung bei Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes zu begründen, die stark von der weltwirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst sind. Nachdem der Wirtschaftsbau im Jahr 2011 spürbar anzog und das Bauvolumen real um mehr als sechs Prozent zulegen konnte, folgte im Jahr 2012 ein erneuter Einbruch um knapp zwei Prozent, der als Ergebnis der aufflammenden Eurokrise interpretiert werden kann. Zumindest herrschte ein erhebliches Maß an Unsicherheit in den Jahren 2011 und im Jahr 2012 (Abbildung 5).

Auch im Wirtschaftsbau kam es zu erheblichen witterungsbedingten Produktionsausfällen, die den deutlichen Rückgang des Bauvolumens für das laufende Jahr 2013 wesentlich erklären. Die Aussichten hellen sich aber spürbar auf. So zeigen die Auftragseingänge am aktuellen Rand sowohl im gewerblichen Hochbau

Abbildung 5

Economic Policy Uncertainty Index

2000 = 100



Quelle: Baker et al.; www.PolicyUncertainty.com.

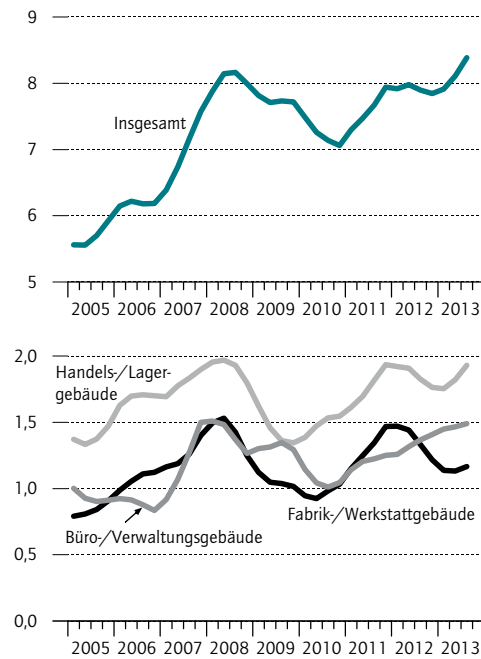
© DIW Berlin 2013

In den Jahren 2011 und 2012 herrschte ein erhebliches Maß an Unsicherheit.

Abbildung 6

Genehmigungen im Nichtwohnbau

Baukosten in Milliarden Euro je Quartal¹



¹ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Aktuell zeigt sich eine gestiegene Zahl an Baugenehmigungen für Produktions-, Handels- und Lagergebäude.

als auch im gewerblichen Tiefbau im Trend nach oben. Bei positiven gesamtwirtschaftlichen Wachstumserwartungen für 2014 dürfte es leichte Impulse für Kapazitätsausweitungen im nächsten Jahr geben – dafür spricht auch die gestiegene Zahl der Baugenehmigungen für Büro- und Verwaltungsgebäude (Abbildung 6).⁴ Das reale Bauvolumen im Wirtschaftsbaub dürfte 2013 aufgrund der Witterungseinflüsse und der Auswirkungen der Eurokrise noch um etwa zwei Prozent sinken; im kommenden Jahr sollte es allerdings wieder um etwa zwei Prozent zulegen.

⁴ Da die Genehmigungen für den Nichtwohnbau auch den öffentlichen Bau umfassen, lassen sich die konjunkturellen Entwicklungen für den gewerblichen Bau am besten anhand der Gebäudearten (unterer Teil in Abbildung 6) ablesen.

Öffentlicher Bau normalisiert sich nach Einbruch

Auch der öffentliche Bau musste zu Jahresbeginn erhebliche Produktionseinbußen hinnehmen, die allerdings bereits im zweiten Quartal in großen Teilen aufgeholt werden konnten. Gegenüber 2012, als es im Vorjahresvergleich einen Einbruch der öffentlichen Bautätigkeit um real fast neun Prozent gab, kann trotz bester Kassenlage nur eine leichte Zunahme des Bauvolumens beobachtet werden (Tabelle 2). Dies ist zunächst das Resultat der durch das Konjunkturpaket überzeichneten öffentlichen Bautätigkeit im Jahr 2011.⁵ Außerdem trägt die umfangreiche Mittelbereitstellung zur Beseitigung unmittelbarer Hochwasserschäden im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zur Erholung des öffentlichen Baus bei. Diese Mittel werden teilweise bereits im laufenden Jahr eingesetzt. Mit den Fluthilfefonds werden Mittel in Höhe von acht Milliarden Euro bereitgestellt. Diese werden in großem Umfang für öffentliche Bauvorhaben verwendet; allein dem Bund stehen für die Wiederherstellung der Infrastruktur 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung.

Auch für das kommende Jahr ist zusätzlich zur guten Kassenlage mit einem erheblichen Impuls für die öffentlichen Bauaktivitäten zu rechnen. Darauf deutet auch die Entwicklung der Auftragseingänge im öffentlichen Bau hin, die nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 2011 stetig stiegen und am aktuellen Rand wieder etwa das Niveau von Ende 2009 erreicht haben. Im Trend entwickelten sich dabei die Auftragseingänge des öffentlichen Hochbaus besonders positiv. Insgesamt kann für 2014 mit einer kräftigen Ausweitung des öffentlichen Bauvolumens um gut 7,6 Prozent gerechnet werden. Das Niveau dürfte dann wieder etwa dem der Jahre 2009 und 2011 entsprechen.

Insgesamt profitiert vor allem das Bauhauptgewerbe

In diesem Jahr dürfte das nominale Bauvolumen insgesamt um gut zwei Prozent steigen. Da die Preisentwicklung in einer ähnlichen Größenordnung liegt, stagniert das reale Bauvolumen allerdings. Für 2014 hellen sich die Konjunkturaussichten für die Bauwirtschaft deutlich auf. Nominal erwartet das DIW Berlin einen Anstieg des gesamten Bauvolumens um gut sechs Prozent. Abzüglich der Preissteigerung dürfte das Bauvolumen um vier Prozent steigen. Wesentliche Gründe hierfür sind die immer noch rege Wohnungsbaukonjunktur und die Normalisierung des Niveaus im öffentlichen Bau. Die über alle Verwendungsbereiche hinweg

⁵ Vgl. Gornig, M., Hagedorn, H. (2012): Bauwirtschaft: Neubau profitiert von der Krise im Euroraum. DIW Wochenbericht Nr. 46/2012.

erwartete Normalisierung der Produktionsbedingungen nach den witterungsbedingten Produktionsausfällen im ersten Quartal 2013 trägt außerdem zur Ausweitung der Bautätigkeit bei.

Das Bauhauptgewerbe dürfte vom Aufschwung der Bauwirtschaft im kommenden Jahr leicht überproportional profitieren. Dies liegt zum einen an der Ausweitung der Bautätigkeit im Bereich des öffentlichen Baus und zum anderen an der anhaltend hohen Neubautätigkeit. Damit setzt sich mittelfristig der Trend zur Wiedererstarkung des Bauhauptgewerbes fort.⁶

Überlegungen zu einem möglichen Investitionsprogramm des Bundes

In Deutschland verlief die Investitionstätigkeit im privaten wie öffentlichen Sektor über Jahre hinweg im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich.⁷ In den gegenwärtigen Koalitionsverhandlungen zur Bildung einer neuen Bundesregierung gibt es nun verschiedentlich Überlegungen zur Erhöhung der Investitionstätigkeit in Deutschland, um die entstandene Investitionslücke zu schließen. Für die Bauwirtschaft sind dabei vor allem die Bereiche „energetische Sanierung“ und „Verkehrsinfrastruktur“ relevant. Unklar ist allerdings zunächst, wie stark und mit welcher Verzögerung sich ein entsprechendes Maßnahmenpaket auf die Bauwirtschaft auswirken würde.

Da in den Koalitionsvereinbarungen der Umfang eines möglichen Investitionsprogramms bisher nicht quantifiziert wurde, wird hier auf Schätzungen des Investitionsbedarfs aus relevanten Studien⁸ zurückgegriffen. Dabei wird zunächst der baurelevante Teil derartiger Investitionsvorhaben eingegrenzt und anschließend hinsichtlich seiner zeitlichen Wirkung analysiert. Dabei werden insbesondere die Erfahrungen herangezogen, die im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen 2009 und 2010 gemacht wurden.

Energetische Sanierungen bleiben hinter den politischen Zielen zurück

Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist ein zentrales Anliegen im Rahmen der Energiewende

und wesentlicher Baustein in den strategischen Überlegungen zum Erreichen klimaschutzpolitischer Vereinbarungen. Die Bundesregierung hat deshalb, in Einklang mit europäischen Maßgaben, das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2050 ausgegeben. Hierzu bedürfte es allerdings mehr als doppelt so großer Anstrengungen im Sanierungs-geschehen wie bisher, und zwar einer Steigerung der Sanierungsrate von derzeit 0,8 auf zwei Prozent jährlich.

Allerdings zeigen verschiedene Studien, dass die tatsächliche Entwicklung weit ab von dem politisch erwünschten Sanierungspfad verläuft.⁹ Überschlägigen Berechnungen des DIW Berlin zufolge bedürfte es für eine derartige Steigerung der Sanierungsrate Zusatzinvestitionen, die sich bis in das Jahr 2020 auf etwa 75 Milliarden Euro aufsummieren (verteilt über die Jahre wie in Abbildung 7). Dieser Wert ist allerdings als Untergrenze zu interpretieren, denn angesichts begrenzter Produktionskapazitäten könnten Erhöhungen des Investitionsvolumens zunächst auch Preissteigerungen auslösen.

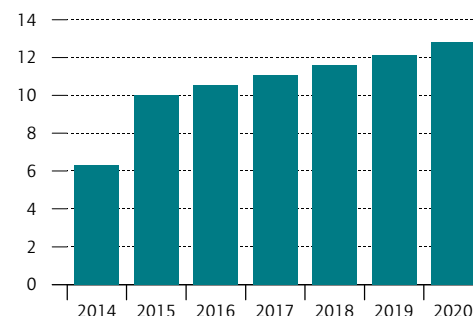
Der hier berichtete Mehrbedarf beschränkt sich ausschließlich auf die sogenannten energiebedingten Mehrkosten von Sanierungen. Berechnet werden diese nach dem in der Regulierung angewandten Kopp-lungsprinzip. Das bedeutet beispielsweise für den Fall

⁹ Siehe hierzu Bach et al. (2013), a. a. O.; Blazejczak et al. (2013), a. a. O.; Kunert, U., Link, H. (2013), a. a. O.; und Spieß, C. K. (2013), a. a. O.

Abbildung 7

Erforderliche Mehrinvestitionen bei energetischer Gebäudesanierung

In Milliarden Euro¹



¹ Nur energiebedingte Mehrkosten. Preisbasis 2012.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Um die Sanierungsrate auf das politisch gewünschte Niveau zu heben, wären extrem hohe Zusatzinvestitionen nötig.

⁶ Siehe hierzu auch Gornig et al. (2013), a. a. O.

⁷ Vgl. Bach, S., Baldi, G., Bernoth, K., Bremer, B., Farkas, B., Fichtner, F., Fratzscher, M., Gornig, M. (2013): Wege zu einem höheren Wachstumspfad. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

⁸ Unter anderem Blazejczak, J., Diekmann, J., Edler, D., Kempfert, K., Neuhoﬀ, K., Schill, W.-P. (2013): Energiewende erfordert hohe Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013; Kunert, U., Link, H. (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013; und Spieß, C. K. (2013): Investitionen in Bildung: Frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

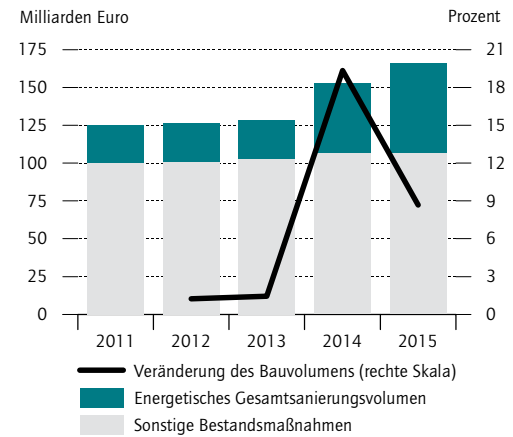
einer Fassadensanierung, dass die ohnehin anfallenden Kosten für Malerarbeiten oder ähnliches nicht der energetischen Sanierung zugerechnet werden. Diese bestehen ausschließlich aus zusätzlichen Aufwendungen für die energetische Verbesserung des Gebäudes. Die für das Bauvolumen relevanten Vollkosten liegen jedoch deutlich höher. Laut DIW-Bauvolumensrechnung wurden im Jahr 2011 Maßnahmen im Wohngebäudebestand in einem Gegenwert von rund 125 Milliarden Euro durchgeführt. Davon wurden etwa 38 Milliarden Euro für energetische Verbesserungen verwendet. Bereinigt um den Zubau von Photovoltaikanlagen und um Kleinmaßnahmen im Bestand betrug das Volumen energetischer Sanierungsaktivitäten rund 25 Milliarden Euro und hatte damit einen Anteil von etwa 20 Prozent an den gesamten Bestandsmaßnahmen. Darin enthalten sind circa 30 bis 40 Prozent beziehungsweise 7,5 bis zehn Milliarden Euro energiebedingte Mehrkosten.

Um die zweiprozentige Sanierungsrate zu erreichen, beliefe sich der zusätzliche Investitionsbedarf für das Jahr 2014 auf rund sechs Milliarden Euro, gemessen an energiebedingten Mehrkosten. Gemäß der vorliegenden Prognose würde die Ausweitung des Bauvolumens an sich lediglich rund eine halbe Milliarde Euro zusätzliche energetische Investitionen mit sich bringen – vorausgesetzt der Anteil energetischer Sanierung am Wohnungsbauvolumen bleibt konstant. Es verbliebe eine Lücke in Höhe von ca. 5,8 Milliarden Euro. Ein politisch induzierter Impuls dieser Größenordnung würde das Volumen der Bestandsaktivitäten allein um überschlagen gut 19 Prozent steigern (Abbildung 8). Zusätzliche zehn Milliarden Euro im Folgejahr würden abermals eine Ausweitung der Sanierungstätigkeit in der Größenordnung von rund acht Prozent induzieren. Dies alles gilt nur dann, wenn es sich ausschließlich um zusätzliche Bestandsaktivitäten handelt. Unterstellt man, die zusätzlichen Investitionen könnten zur Hälfte im Rahmen von ohnehin durchgeführten Renovierungen verbaut werden und würden damit keine sonstigen Baumaßnahmen anstoßen, so würde dies eine Steigerung des Sanierungsbedarfs von gut zehn Prozent im kommenden Jahr bedeuten. Im Jahr 2015 würde das Volumen um zusätzlich rund 3,5 Prozent zunehmen.

Dieser Sanierungsbedarf würde Immobilieneigentümer vor erhebliche Herausforderungen stellen, müssten sie doch die benötigten Mittel recht kurzfristig aufbringen. Auch lässt der planerische Vorlauf derartiger Sanierungsmaßnahmen eine unmittelbare Ausweitung nur in beschränktem Maß zu. Schwierigkeiten dürften zudem für die Betriebe im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe bei der Bereitstellung entsprechender Kapazitäten entstehen, zumal die Erwartungen

Abbildung 8

Bestandsmaßnahmen im Wohnungsbau
Niveau und Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Ein politisch induzierter Impuls von knapp sechs Milliarden Euro allein würde eine Ausweitung des Bestandsvolumens im Wohnungsbau von rund 19 Prozent bedeuten.

für den Wohnungsneubau auch für das kommende Jahr positiv sind.

Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen ...

In der Vergangenheit konnten derartige Sprünge in den Wohnungsbauinvestitionen nur äußerst selten beobachtet werden. So wurden Anfang der 90er Jahre während des Aufschwungs des ostdeutschen Wohnungsmarkts ähnliche Wachstumsraten beim Bauvolumen erreicht. Allerdings standen dabei vorhandene Kapazitäten der DDR-Bauwirtschaft zur Verfügung. Auch die kräftigen Zuwächse in den Jahren 2010 und 2011 wurden mit vorhandenen Kapazitäten erzielt. Sie stellten vor allem eine Reaktion auf den krisenbedingten Einbruch der Wohnungsbautätigkeit dar.

Angesichts der finanziellen Belastungen, die bei einer derartigen Anpassung des Sanierungspfades auf die Eigentümer zukämen, müssten die Investitionsimpulse seitens der Politik kräftig ausfallen, um die benötigten privaten Sanierungsaktivitäten anzustoßen. Ein häufig diskutiertes Instrument, allerdings Ende 2012 im Bundesrat gescheitert, ist die Förderung energetischer Sanierungen im Rahmen von Sonderabschreibungen. Die steuerliche Förderung könnte im Rahmen einer großen Koalition bereits wieder auf der politischen Agenda erscheinen und bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat relativ schnell beschlossen wer-

den. Dennoch ist kaum davon auszugehen, dass eine entsprechende Regelung bereits im kommenden Jahr wirksam werden würde. Der gescheiterte Gesetzentwurf der Bunderegierung sah Steuerausfälle in Höhe von jährlich 1,5 Milliarden Euro vor. Welchen Investitionseffekt diese Art der Förderung allerdings tatsächlich mit sich bringt, ist bisher unbekannt. Die Erfahrungen mit Sonderabschreibungen im Wohnungsbau zur großflächigen Ausweitung von Investitionen beschränken sich in der jüngeren Vergangenheit auf die Nachwendezeit und den ostdeutschen Immobilienmarkt. Dort kam es zu einem sichtbaren Investitionsimpuls und einer weitgehenden Vollsanierung des Gebäudebestands. Allerdings muss dabei darauf hingewiesen werden, dass dieses Instrument, gerade auch – wie in der Nachwendezeit geschehen – in der Kombination mit weiteren Fördermaßnahmen die Gefahr erheblicher Fehlallokationen birgt.¹⁰

... dass Verzögerungen bei der Wirkung auf den Bausektor zu erwarten sind

Einen direkten Hebel hat die Förderung im Rahmen des Programms *Energieeffizient Sanieren*, dessen Kreditvolumen im Jahr 2011 bei etwa 2,8 Milliarden Euro lag.¹¹ Das damit verbundene Gesamtinvestitionsvolumen betrug circa 3,9 Milliarden Euro. Unter der vereinfachten Annahme, dass dieses Volumen in seiner Struktur dem oben beschriebenen zusätzlichen Investitionsbedarf entspricht, wäre im kommenden Jahr mehr als eine Verdoppelung des KfW-geförderten Kreditvolumens auf etwa sieben Milliarden Euro notwendig. Im Jahr 2015 müsste das Kreditvolumen auf etwa zehn Milliarden Euro steigen. Der derzeitige Haushaltsansatz zur Finanzierung der KfW-Programme im Bereich der energetischen Gebäudesanierung beträgt 1,8 Milliarden Euro. Bei entsprechender Ausweitung der Förderung müsste dieser in etwa fünf Milliarden Euro betragen.

Unabhängig von der möglichen Bereitstellung der Mittel erscheint es aber unwahrscheinlich, dass die Produktionskapazitäten und auch das Investitionsvolumen kurzfristig entsprechende Sprünge vollziehen. Es ist somit auch nicht davon auszugehen, dass der skizzierte Sanierungspfad in den kommenden zwei Jahren erreicht werden wird. Hier ist außerdem zu konstatieren, dass jedes weitere Jahr unterhalb des notwendigen Volumens die Anpassungshürden heraufsetzt – das heißt den Berg nachzuholender Investitionen immer weiter anwachsen lässt – und den zeitlichen Verlauf des poli-

tisch vorgezeichneten Wegs zunehmend in Frage stellt. Ferner hat die Diskussion um die Sonderabschreibungen gezeigt, dass langwierige Debatten über die Ausgestaltung politischer Eingriffe das Verhalten von Immobilieneigentümern beeinflussen und Sanierungsaktivitäten hinauszögern.

Auch für die Verkehrsinfrastruktur ...

Die Investitionstätigkeit im Bereich der Verkehrsinfrastruktur war in Deutschland über viele Jahre hinweg so gering, dass die Substanz der Verkehrswege nicht erhalten werden konnte. Das Nettoanlagevermögen der Bundesrepublik im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sank daher in den vergangenen Jahren sichtbar und auch der Erhaltungszustand der Infrastruktur hat sich erheblich verschlechtert.¹² Es besteht somit ein umfassender Nachholbedarf im Bereich der Investitionen in Verkehrswege. Dieser bezieht sich zum überwiegenden Teil auf Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen, aber auch Erweiterungsinvestitionen sind vielerorts notwendig, insbesondere im Bereich des schienengebundenen Güterverkehrs, wo sich bereits heute Engpassituationen ergeben.

Gemäß Berechnungen des DIW Berlin wären in den nächsten 15 Jahren für die Deckung des Bedarfs an Ersatzinvestitionen jedes Jahr Mehraufwendungen in einem Umfang von 6,5 Milliarden Euro (in Preisen von 2005) notwendig. Für das kommende Jahr (in Preisen von 2014) entspräche dies einem Volumen von 7,5 Milliarden Euro. Hinzu kämen in den nächsten beiden Jahren rund 3,5 Milliarden Euro für Erweiterungsinvestitionen im Schienenverkehrsnetz.¹³ Unterstellt man, dass die künftige Bundesregierung Gelder in der entsprechenden Höhe bereitstellt, so entstünde daraus in den Jahren 2014 und 2015 ein Investitionsimpuls für die Bauwirtschaft in Höhe von jeweils rund elf Milliarden Euro. Davon entfielen jeweils sechs Milliarden Euro auf die Instandhaltung von Straßen, 4,4 Milliarden auf das Schienennetz und 0,6 Milliarden auf die Wasserwege.¹⁴ In den darauffolgenden Jahren wären nach diesem Bedarfsszenario die notwendigen Erweiterungsinvestitionen abgeschlossen und es müssten bis ins Jahr 2028 nur noch die jährlichen 6,5 Milliarden Euro für Ersatzinvestitionen aufgewendet werden – erhöht um die entsprechenden Preissteigerungen. Um einer Erosion der Infrastruktur vorzubeugen, sollte das Investi-

¹² Vgl. Kunert, U., Link, H. (2013), a. a. O.

¹³ Vgl. Kunert, U., Link, H. (2013), a. a. O.

¹⁴ In dieser Schätzung sind auch Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen inbegriffen. Ob die Länder und Gemeinden die entsprechenden Investitionen eigenständig finanzieren können, wird hier nicht untersucht, ist aber sicher nicht flächendeckend gegeben. Sollte das Investitionspaket in der genannten Höhe geplant werden, so wären wohl auch Finanzhilfen für bestimmte Gemeinden notwendig.

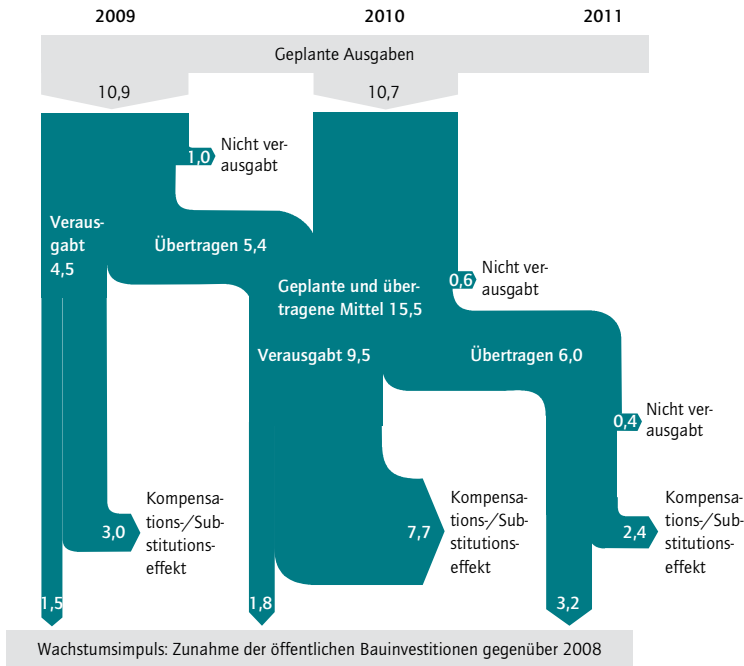
¹⁰ Dohse, D., Krieger-Boden, C., Sander, B., Soltwedel, R. (2002): Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle. Kieler Diskussionsbeiträge, No. 395; Michelsen, C., Weiß, D. (2010): What happened to the East German housing market? A historical perspective on the role of public funding. *Post-Communist Economies*, 22, 387-409.

¹¹ IWU/BEI (2011): Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“ 2011.

Abbildung 9

Zeitlicher Verlauf der Mittelflüsse im Rahmen der Konjunkturprogramme

In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; BMWi; BMF; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Von den für das erste Jahr geplanten rund elf Milliarden Euro im Rahmen der Konjunkturprogramme konnten lediglich 4,5 Milliarden Euro verausgabt werden.

tionsniveau im Verkehrsbereich allerdings langfristig um 3,8 Milliarden Euro über dem durchschnittlichen Niveau der Jahre 2006 bis 2011 liegen, wiederum gerechnet in Preisen von 2005.

Ein solches Maßnahmenpaket würde für die Baubranche erhebliche Umsatzsteigerungen bedeuten. Da diese Investitionen nahezu ausschließlich den Tiefbau betreffen, würde vor allem das Bauhauptgewerbe von einer derartigen Ausweitung öffentlicher Aufträge profitieren. Das Ausbaugewerbe und die sonstigen Produzentengruppen wären hingegen kaum betroffen.

... zeigen Erfahrungen mit den Konjunkturprogrammen, dass Verzögerungen wahrscheinlich sind

Unabhängig von der tatsächlichen Größenordnung der Mehrausgaben ist für das nächste Jahr allerdings kaum mit einer signifikanten Erhöhung der Bautätigkeit zu rechnen. Vielmehr dürfte sich die Beschlussfassung zu einem Investitionspakt erst in den Folgejahren aus-

wirken. Dies lehrt die Erfahrung aus den Konjunkturprogrammen. In den Jahren 2008 und 2009 wurden von der damaligen Bundesregierung konjunkturstimulierende Maßnahmen beschlossen, welche in den Jahren 2009 und 2010 ein Gegengewicht zu den durch die Finanzkrise bedingten Einbrüchen bilden sollten. Der für die Bauwirtschaft relevante Impuls aus beiden Konjunkturpaketen betrug insgesamt rund 21,6 Milliarden Euro.¹⁵ Dieser wurde aber nicht wie beabsichtigt in den beiden Jahren nach der Finanzkrise umgesetzt, sondern wurde größtenteils erst 2010 und 2011 produktionswirksam. Die Planung und Genehmigung der Investitionen nahmen also mehr Zeit in Anspruch als vom Gesetzgeber erwartet. Das Ziel einer zeitlich koordinierten Stimulierung der Konjunktur wurde mithin verpasst, denn 2010 befand sich die deutsche Wirtschaft bereits wieder im Aufschwung.

Auch mit Mitnahmeeffekten ist zu rechnen

Im Nachhinein können die im Rahmen der Konjunkturpakete durchgeführten Maßnahmen auch nicht als „zusätzliche“ Investitionen angesehen werden, denn eine stabilisierende Wirkung entfalteten sie nur während ihrer Laufzeit (Tabelle 3). Nachdem die Konjunkturpakete ausgelaufen waren, brach das Bauvolumen im öffentlichen Sektor im Jahr 2012 real um neun Prozent ein, und auch in diesem Jahr wird sich der öffentliche Bau noch nicht spürbar erholen. Erst im kommenden Jahr dürfte das Vorkrisenniveau im öffentlichen Bau wieder erreicht werden. Dies spricht eindeutig dafür, dass die Mitnahmeeffekte, die bei der Vergabe der Konjunkturpakete entstanden sind, erheblich waren. Die wirtschaftspolitische Intention, die den Programmen zugrunde lag, wurde somit auch in dieser Hinsicht in großen Teilen verfehlt.

Aus diesen Erfahrungen müssen zwei Schlüsse gezogen werden. Zum einen scheint es nicht möglich, das Bauvolumen in kurzer Zeit in signifikantem Ausmaß zu steigern. Vielmehr dürfte sich das Investitionsvolumen selbst bei der Einführung des oben beschriebenen Maßnahmenkatalogs nur langsam aufbauen und erst allmählich seinen Zielwert erreichen. Zweitens sind derartige Investitionsprogramme in erheblichem Maße mit Mitnahmeeffekten verbunden und bedeuten letztlich nicht viel mehr als eine Umverteilung. Je größer die Diskrepanz zwischen dem bewilligten Investitionsimpuls und der tatsächlichen Steigerung des Bauvolumens, desto höher ist der Grad der Umverteilung. Mit anderen Worten, je mehr ein Investitionspaket die Fähigkeiten von Wirtschaft und Verwaltung übersteigt, die Mittel einzusetzen, desto mehr führt

¹⁵ Dieser Wert schließt die Konjunkturprogramme der Länder mit ein. Siehe Gornig, M., Hagedorn, H. (2010): Konjunkturprogramme: Stabilisierung der Bauwirtschaft gelungen, befürchtete Einbrüche bleiben aus. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 47/2010.

es zu Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten, sowohl sachlich als auch zeitlich gesehen.

Aus Erfahrungen mit den Konjunkturprogrammen lernen

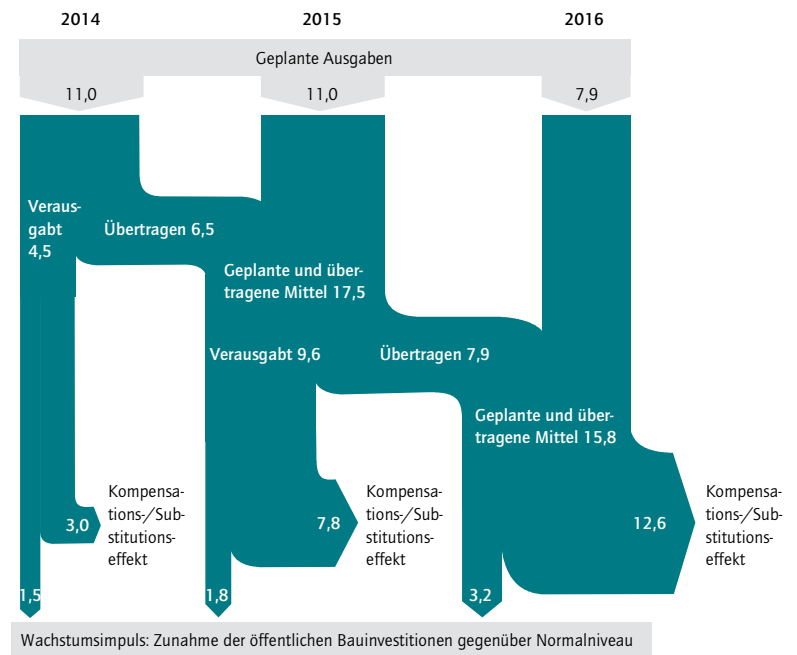
Die vom DIW Berlin vorgeschlagenen Investitionspakete¹⁶ haben zumindest in den ersten Jahren in etwa dasselbe jährliche Volumen, welches auch in den Konjunkturpaketen vorgesehen war (vergleiche Abbildung 9 mit Abbildung 10). Damals konnten von den für das erste Jahr geplanten rund elf Milliarden Euro lediglich 4,5 Milliarden Euro verausgabt werden und die öffentlichen Bauinvestitionen stiegen um lediglich 1,5 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr. Im zweiten und dritten Jahr der Konjunkturprogramme wurden nur 1,8 beziehungsweise 3,2 Milliarden Euro mehr als im Jahr 2008 investiert. In realer Rechnung stiegen die Bauinvestitionen im ersten Jahr um drei Prozent, stagnierten im Folgejahr und stiegen 2011 nochmals um 1,4 Prozent. Nimmt man diese Zahlen als das Maximum dessen, was in kurzer Zeit in die Volkswirtschaft eingespeist werden kann, was angesichts des Zeitdrucks, mit dem die Konjunkturprogramme durchgeführt wurden, gerechtfertigt erscheint, so können auch für den Investitionspakt die Investitions- und Umverteilungswirkungen abgeschätzt werden. Es zeigt sich dabei, dass die Verdrängungswirkung eines solchen Programms auf absehbare Zeit die dominierende Rolle spielen würde. Das Bauvolumen im öffentlichen Sektor stiege hingegen nur langsam.

¹⁶ Bach, S. et al. (2013), a. a. O.; Blazejczak, J. et al. (2013), a. a. O.; Kunert, U., Link, H. (2013), a. a. O.; und Spieß, C. K. (2013), a. a. O.

Abbildung 10

Zeitlicher Verlauf der Mittelflüsse im Rahmen eines Investitionspakts (Prognose)

In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; BMWi; BMF; Schätzung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Für einen Investitionspakt lassen sich über die Zeit ähnliche Investitions- und Umverteilungswirkungen abschätzen wie bei den Konjunkturprogrammen.

Tabelle 3

Konjunkturprogramme

In Milliarden Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
In laufenden Preisen						
Öffentliche Bauinvestitionen	30,8	32,2	32,5	33,9	31,1	32,1
Veränderung gegenüber 2008		1,5	1,8	3,2	0,3	1,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		4,7	1,0	4,2	-8,3	3,4
In Preisen von 2005						
Öffentliche Bauinvestitionen	27,0	27,8	27,8	28,2	25,2	25,5
Veränderung gegenüber 2008		0,8	0,8	1,2	-1,8	-1,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		3,0	0,0	1,4	-10,8	1,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; BMWi; BMF; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Nachdem die Konjunkturpakete ausgelaufen waren, brach das Bauvolumen im öffentlichen Sektor im Jahr 2012 real um neun Prozent ein.

Die Erfahrungen, die im Zuge der Konjunkturprogramme gemacht wurden, sollten bei der Umsetzung eines Investitionspakts unbedingt genutzt werden. Da es hier nicht um einen zeitlich exakt bestimmten Investitionsimpuls geht, besteht keine Veranlassung, die Umsetzung derartiger Maßnahmen zu überstürzen. Eine sorgfältige Planung käme nicht nur der Qualität und der Effizienz dieser Investitionen zugute, sie würde auch die Preissprünge vermeiden, welche während der Vergabe der Konjunkturmittel im öffentlichen Bau zu verzeichnen waren.¹⁷ Vielmehr handelt es sich beim Abbau des Investitionsstaus und der Aufwertung des Kapitalstocks um ein langfristig orientiertes Projekt. Dies gilt es auch in der politischen Diskussion deutlich zu machen, da die Anreize für die kurzfristige Mitnahme von Investitionsmitteln auf diese Weise verringert werden können.

Fazit

Um den Investitionsstau in Deutschland abzubauen, ist nur eine behutsame und nachhaltige Änderung der Investitionsstrategie zielführend. Keinesfalls sollten die Investitionspläne im Hauruck-Verfahren angegangen werden. Unter Umständen müssen auch erst die finanziellen Spielräume hierfür geschaffen werden. Dies gilt insbesondere auf kommunaler Ebene sowie auf Länderebene. Da die Bundesländer im Rahmen der beschlossenen Schuldenbremse ab dem Jahr 2019 ausgeglichene Haushalte vorweisen müssen, ist die Politik in Anbetracht des Investitionsbedarfs auch vor eine finanzpolitische Herausforderung gestellt. Denn eine nachhaltige Investitionsstrategie kann nur gelingen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwal-

¹⁷ Vgl. Gornig, M., Hagedorn, H. (2010), a. a. O.

Martin Gornig ist stellvertretender Leiter der Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Hendrik Hagedorn ist Doktorand in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | hhagedorn@diw.de

tung bestehen. Es zeigt sich somit auch an dieser Stelle der Bedarf einer tiefgreifenden Föderalismusreform.

Im Bereich der Gebäudesanierung ist in den kommenden zwei Jahren nicht mit einer Anpassung der Sanierungsaktivitäten an den notwendigen Sanierungspfad zu rechnen. Selbst wenn entsprechende Mittel im Rahmen einer öffentlichen Förderung bereitgestellt würden, wären zunächst ein planerischer Vorlauf und anschließend ein allmählicher Aufwuchs der Baukapazitäten zu berücksichtigen. Allerdings stellt jedes weitere Jahr, in dem man sich deutlich unter dem Sanierungspfad bewegt, die Zielstellung beim CO₂-Ausstoß infrage und erhöht somit den politischen Handlungsdruck. Wichtig erscheint zudem, dass Planungssicherheit für Investoren geschaffen wird, um Attentismus vorzubeugen und klare Perspektiven zu schaffen. Eine ähnlich lange Diskussion wie in der Vergangenheit um das Instrument der Sonderabschreibungen hätte unabhängig vom gefassten Beschluss negative Auswirkungen auf die Sanierungstätigkeit.

Ein etwaiger Investitionspakt würde sich 2014 noch nicht spürbar im Bauvolumen niederschlagen. Die für das kommende Jahr prognostizierte deutliche Aufwärtsbewegung ist vielmehr einer Normalisierung im Bereich des öffentlichen Baus sowie einer nach wie vor dynamischen Wohnungsbaukonjunktur geschuldet. Auch der Wirtschaftsbau dürfte sich im nächsten Jahr wieder positiv entwickeln, was hauptsächlich auf die Erwartung eines Abflauens der Eurokrise zurückzuführen ist. Insgesamt bleibt das Bauvolumen in diesem Jahr real in etwa unverändert und steigt im nächsten Jahr um 4,1 Prozent. Ein Investitionspakt, wie er vom DIW Berlin vorgeschlagen wurde, würde sich erst mittelfristig beim Bauvolumen bemerkbar machen.

Claus Michelsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

CONSTRUCTION INDUSTRY: NO NEW MOMENTUM FROM ADDITIONAL INFRASTRUCTURE INVESTMENTS FOR NOW

Abstract: Following a decline last year and stagnation in 2013, the construction industry's economic prospects for 2014 are looking noticeably brighter. DIW Berlin expects more than six percent nominal growth for construction in Germany, or four percent in real terms, primarily as a result of persistently brisk residential construction activity and recovery in public-sector building. The core construction industry should benefit most from this upward trend. Further growth expectations for the construction industry are also fueled by the ongoing coalition negotiations.

JEL: E32, E66

Keywords: Construction industry forecast, economic outlook

Additional investments, for example for transportation infrastructure and energy-efficient refurbishment of buildings, are under discussion. However, a significant time lag is to be expected before the effects of potential investment programs would have an impact on the construction industry. In addition, the announcement of funding measures in the field of energy-efficient refurbishment is also likely to delay decisions, as residential property owners would first wait for the improved financing conditions.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Alexander Eickelpasch
Dr. Franziska Holz
Dr. David Richter

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.