

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig, Helmut Wilhelm (Amberg),
Annelie Buntenbach und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Uwe Hixsch, Achim
Großmann, Otto Reschke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksachen 13/6318, 13/7741 –**

Zukunft der Bauwirtschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Bauwirtschaft – ein bedeutender volkswirtschaftlicher Sektor

Die Bauwirtschaft gehört zu den vielfältigsten und bedeutendsten Wirtschaftssektoren in Deutschland und in der EU. Sie zeichnet sich durch eine hohe mittelständische und kleinbetriebliche Orientierung aus. Nach der neuen Systematik der Wirtschaftszweige besteht sie einerseits aus dem sog. „Bauhauptgewerbe“, das die Bereiche Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hochbau und Tiefbau sowie Tätigkeitsfelder wie Verputzen, Zimmerei, Dachdeckerei und Gerüstbau umfaßt. Diese Bereiche werden oft pauschal mit der „Bauwirtschaft“ gleichgesetzt, produzieren aber nur 38 % des Bauvolumens von ca. 400 Mrd. DM im Jahr. Weitere 32 % des Bauvolumens müssen auf der Produktionsseite dem Bauinstallations- und Ausbaugewerbe zugerechnet werden (Klempner, Installateure, klima- und gesundheitstechnische Anlagen, Elektroinstallationen, Wärme- und Kälte­dämmung, Schall- und Erschütterungstechnik, Glaser, Tischler, Maler, Tapeziergewerbe, Fliesen- und Plattenleger). Im weiteren Sinne sind der Bauwirtschaft noch andere Bereiche wie die Herstellung von Installationen, Stahl- und Leichtmetallbauteilen und die Architektenleistungen zuzurechnen.

Die Anzahl der Betriebe im Bauhauptgewerbe beträgt ca. 75 000. Vom gesamten Umsatz des Bauhauptgewerbes entfallen 67,5 % auf die Betriebe des Bauhandwerks (Jahrbuch des Deutschen Bau­gewerbes 1996, S. 7). 62 % aller Betriebe im Bauhauptgewerbe sind Betriebe mit unter 10 Beschäftigten. Der Umsatz des Bauhauptgewerbes entfällt zu 84 % auf die Hoch- und Tiefbauunternehmen, die 50 % aller Betriebe umfassen. Somit wird das Bau-

hauptgewerbe stark von Handwerksbetrieben geprägt, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt im Hoch- und Tiefbau haben. Sie umfassen 90 % der 1,2 Millionen Beschäftigten¹⁾. Ein weiterer Rückgang um 100 000 wird für 1998 prognostiziert.

Eine Beschränkung auf das Bauhauptgewerbe, wie sie von der Bundesregierung vorgenommen wird, verfälscht jedoch das Bild. Zählt man das Installations- und Ausbaugewerbe hinzu, so umfaßt die Bauwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland ca. 219 000 Unternehmen, von denen 72 % der Betriebe als Personengesellschaften bzw. als Einzelunternehmen geführt werden. 36 % von ihnen haben einen jährlichen Umsatz von weniger als 250 000 DM. Nur 2,1 % kommen auf einen Umsatz von über 10 Mio. DM. Die Zahl der Beschäftigten erhöht sich durch Einbeziehung des Ausbaugewerbes auf 1,9 Millionen. Definiert man „Bauwirtschaft“ noch umfassender als denjenigen Bereich der Volkswirtschaft, der sich mit der Errichtung und Erhaltung von Bauwerken sowie mit der Anpassung und Veränderung von Bauwerksbeständen befaßt, so beläuft sich die Zahl der Arbeitsplätze auf ca. 2,5 Millionen ■(ifo-Institut Branchenbild Bauwirtschaft, Statistisches Bundesamt). Dabei schaffen die großen Baukonzerne, die oft mit der „Bauwirtschaft“ gleichgesetzt werden, nur ca. 90 000 Arbeitsplätze. Die Situation ist in Teilbereichen durch eine starke Polarisierung zwischen den Unternehmen gekennzeichnet. So geht z. B. das Auftragsvolumen im Auslandsbau zu 90 % an die 35 größten Bauunternehmen. Im Inland ist die Situation zwar nicht im klassischen Sinn durch eine Monopolstellung weniger Unternehmen gekennzeichnet, doch gibt es einige Bauunternehmungen, die regional marktbeherrschend sind. Zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen sind als Subunternehmen tätig und haben nicht die organisatorische Kraft, sich selbständig am Markt zu behaupten.

Auch in europäischer Dimension hat die Bauwirtschaft hohe Bedeutung. Nach Angaben der Europäischen Kommission sind europaweit 8,8 Millionen Arbeitnehmer direkt im Baugewerbe (Bauhauptgewerbe) beschäftigt. 26 Millionen Arbeitsplätze hängen in der EU direkt oder indirekt vom Bau ab. Der Bau trägt 11 % zum Bruttoinlandsprodukt der EU bei und ist damit der bedeutendste Wirtschaftszweig vor der Lebensmittelbranche und der Chemieindustrie.

Die Bauwirtschaft bietet in Hinsicht auf Tätigkeitsprofile, Qualifikationen und Betriebsgrößen ein äußerst differenziertes und heterogenes Bild. Im Unterschied zu anderen Ländern ist gerade die deutsche Bauwirtschaft stark nach Einzelgewerken gegliedert. Ein wesentliches Charakteristikum sind daher die vielen Einzelfertigungen. Darüber hinaus besitzen Baumärkte weitgehend lokalen und regionalen Charakter – nicht zuletzt aufgrund der hohen Transportkostenempfindlichkeit von Maschinen und Baustoffen. Das Baugewerbe ist durch eine starke Bindung an Auftraggeber

¹⁾ Die Angabe der Bundesregierung in Drucksache 13/4471 von 1,3 Millionen ist bereits überholt. In der sozialpolitischen Umschau Nr. 569/1997 werden für August 1997 nur noch 1,2 Millionen genannt. Im Bauhauptgewerbe sind in den Bereichen Hoch- und Tiefbau (unter Einschluß des Spezialbaus) beschäftigt (–150 000 gegenüber August 1996).

gekennzeichnet. Bei den Unternehmen herrscht ein Selbstverständnis als Bereitstellungsgewerbe vor, was zur hohen Vorhaltung von Kapazitäten und entsprechenden Kostenbelastungen führt. Die Unternehmen produzieren an häufig wechselnden, gleichzeitig betriebenen Standorten.

Dies bedingt spezifische Stärken und Schwächen:

- die vielseitige Ausrichtung an Einzelgewerken und die hohe Differenzierung der Unternehmen führt einerseits zu einem hohen Baustandard und guter Ausführungsqualität, andererseits aber zu großem Aufwand an Unternehmenskoordination und zu organisatorischer Ineffizienz.
- Der hohe Anteil von Einzelfertigung weist einerseits auf einen großen Mix von Qualifikationen und ein hohes Maß von Kooperationen hin. Er birgt aber andererseits die Gefahr, sich der Entwicklung von kostensparenden und organisierten Produktionsabläufen nicht früh genug zu stellen.
- Die hohe regionale Verankerung macht die Bauwirtschaft zu einem wichtigen Faktor der regionalen Wirtschaft. Sie birgt aber das Risiko einer zunehmenden „Nischenproduktion“, in der wirtschaftliche Trends und neue Anforderungen, die sich z. B. aus dem Zusammenwachsen Europas ergeben können, nicht früh genug erkannt werden.
- Die starke Bindung an spezifische Auftraggeber erfordert hohe Flexibilität und Anpassung an deren Anforderungen, birgt aber die Gefahr einer zu großen Ausrichtung der Tätigkeitsprofile auf bestimmte Auftraggeber und damit das Risiko wachsender Abhängigkeit und mangelnder Aquisitionsfähigkeit. Gerade die hohe Affinität der Bauwirtschaft zu öffentlichen Auftraggebern, die sich oft durch mangelndes Kostenbewußtsein auszeichnen, ist dafür ein Beispiel.

Der Deutsche Bundestag stellt mit Besorgnis fest, daß diese Probleme, die in wirtschaftspolitischen Fachkreisen seit Jahren diskutiert werden, der Bundesregierung offenbar weitgehend unbekannt sind. In ihrer Antwort auf o. g. Große Anfrage setzt sie unter dem Stichwort „Standortprobleme der Bauwirtschaft“ (Drucksache 13/7741 S. 4) eine weitgehende Konstanz des Statusquo, ohne Wege der Weiterentwicklung der Bauwirtschaft aufzuzeigen. Sie verweist z. B. pauschal auf die „großen Erfolge deutscher Firmen im Auslandsbau“ und verharmlost die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz.

2. Die Krise der Bauwirtschaft ist zunehmend eine strukturelle Krise

Lange Zeit prosperierte die Bauwirtschaft in den wirtschaftlichen Wachstumsphasen der Nachkriegszeit. Sie war damit nicht zu Anpassungen, Umstellungen und Modernisierung gezwungen. Ihre Entwicklung war stark an die konjunkturelle Entwicklung geknüpft. Seit Anfang der neunziger Jahre ist jedoch mit Ausnahme des Wohnungsbaus eine Abnahme der Bauleistung zu beobachten. Besonders die deutsche Bauwirtschaft steht nach der Vollen-

derung des europäischen Binnenmarktes und der Herausbildung eines neuen Bausektors unter Einschluß der neuen Bundesländer vor großen Herausforderungen. Zunehmend wird klar, daß die Bauwirtschaft in weitaus größerem Maß von einer strukturellen Krise betroffen ist.

Nach einem durch den Einheitsboom bedingten Zwischenhoch befindet sich die Bauwirtschaft seit Mitte der neunziger Jahre auf einer Talfahrt: 1996 gingen die Bauinvestitionen in Gesamtdeutschland um 2,7 % zurück, nachdem sie 1995 noch um 1,2 % angestiegen waren. Während die Wohnungsbauleistungen um 0,3 % sanken, nahmen die gewerblichen Bauinvestitionen um 4,5 % ab. Die Bauinvestitionen der öffentlichen Gebietskörperschaften sanken sogar um 6,8 %. Dieser Trend hat sich bis Ende 1997 fortgesetzt: Die Bauinvestitionen gingen um ca. 2,5 % zurück. Für das Jahr 1998 erwartet der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie einen weiteren Rückgang. In den neuen Bundesländern verliert die Baubranche zunehmend ihre Rolle als Schrittmacher der Wirtschaftsentwicklung. Diese Entwicklung wurde ausgelöst durch die Anpassungsprobleme ostdeutscher Betriebe, die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und den Abbau öffentlicher Förderung und öffentlicher Aufträge. Dadurch ist die 'traditionell eher binnenorientierte und deshalb „statische“ Bauwirtschaft ungewöhnlich heftig in Bewegung geraten' (ifo-Institut, Branchenbild Bauwirtschaft, 1996). Neue Unsicherheiten ergeben sich durch die verhinderte Steuerreform und durch die bevorstehende Einführung des EURO.

Die Probleme der Bauwirtschaft liegen im Zusammenwirken folgender Faktoren:

- ein im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zu hohes Kostenniveau mit der Folge wachsender europäischer Konkurrenz,
- Organisations- und Effizienzschwächen und ein großer Mangel an bautechnischer und ökologischer Innovation,
- starke wirtschaftliche Konzentrationsprozesse und Monopolisierung der Baustoffindustrie mit der Folge hohen Preisdrucks auf kleine und mittlere Betriebe,
- scharfe europäische Arbeitskräftekonkurrenz mit Lohndumping, Schwarzarbeit,
- Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben und einem zunehmend undurchschaubaren Subunternehmertum.

Daß die Probleme der Bauwirtschaft keine vorübergehenden, sondern strukturelle Probleme sind, zeigt der Blick auf die wesentlichen Einflußfaktoren bauwirtschaftlicher Tätigkeit (Demographische Entwicklung, Kaufkraft, Bruttoanlageinvestitionen, öffentliche Haushalte und staatliche Interventionen). So werden z. B. von der demographischen Entwicklung, die seit Jahren konstant einen Netto-Bevölkerungszuwachs von ca. 200 000 Personen pro Jahr ausweist, nur wenige Impulse für die Bauwirtschaft ausgehen. Ebenso ist auch von der allgemeinen Entwicklung der Kauf-

kraft 1998 kein Impuls zu erwarten. Die bevorstehende Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. April 1998 wird diese sogar noch abschwächen.

Die Bundesregierung spricht zwar von „einem Zusammenwirken konjunktureller und struktureller Komponenten“ (Drucksache 13/7741, S. 2) fügt aber lapidar hinzu „Ab 1998 dürfte die Baubranche dann wieder auf einem günstigeren Entwicklungskurs einschwenken“. Diese Antwort zeigt, daß die Bundesregierung die strukturelle Bedingtheit der Krisenerscheinungen und die reale Krisensituation in der Bauwirtschaft unterschätzt und sie vorwiegend als konjunkturbedingte Erscheinung deutet. Diese Fehleinschätzung führte in der Vergangenheit dazu, daß sie sich nur ungenügend bemühte, die Situation der Bauwirtschaft zu analysieren und den notwendigen Strukturwandel zu flankieren. Die Bundesregierung betreibt eine äußerst unstetige Bauförderpolitik. Insbesondere in Ostdeutschland hat sie mit dem Fördergebietsgesetz die Bauwirtschaft kurzfristig aufgebläht und führt nun mit dem abrupten Abbau der Steuervorteile den Absturz der Branche herbei. Unentschieden sind auch die Signale, die mit der Steuerreform gegeben werden und die mit dem Abbau der Wohnungsbauförderung zusammentreffen. Gleichzeitig verniedlicht die Bundesregierung die Probleme der Arbeitslosigkeit und der Lohnrückerei in der Bauwirtschaft und ignoriert ihre eigene Mitverantwortung durch den halbherzigen Umgang mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und der Einführung von Mindesttarifen. Die Abschaffung der Schlechtwettergeldregelung im Winter 1995/96 hat über 200 000 Bauarbeiter vorübergehend arbeitslos gemacht. Der Deutsche Bundestag erwartet, daß die Bundesregierung angesichts der hohen Bedeutung dieses Sektors den notwendigen Wandel durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen unterstützt und fördert und nicht im „Vertrauen auf die Marktkräfte“ dem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen tatenlos zusieht.

3. Städtebau-, Wohnungs-, und Finanzpolitik müssen sich am Grundsatz der Zukunftsfähigkeit ausrichten

In den vergangenen Jahrzehnten waren die Investitionshaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden der „Nachfragemotor“ für die Bauwirtschaft. Dies wird in Zukunft nur noch bedingt der Fall sein. Zuletzt wurde dies auf der Pressekonferenz der drei kommunalen Spitzenverbände am 19. Januar 1998 in Bonn deutlich. Diese sprachen von einem „Verfall der Investitionen“. Für Bauten und Sachanlagen haben die Kommunen 1998 nur noch 34 Mrd. DM eingeplant und liegen damit um 30 % unter dem Stand von 1992. Allein in den neuen Ländern werden die Investitionshaushalte der Kommunen 1998 um 600 Mio. DM gegenüber dem Stand des Vorjahres gekürzt.

Auch Bund und Länder können die bisherigen Fördervolumina nicht aufrechterhalten. Der Bund hat im Bereich Wohnungsbau 1997 5,74 Mrd. DM in die Eigenheimförderung, 2,5 Mrd. DM in den sozialen Wohnungsbau und 12 Mrd. DM in die steuerliche Wohnungsbauförderung gegeben. Die Länder haben zum sozialen Wohnungsbau über 12 Mrd. DM beigetragen. Durch die hohen Ab-

schreibungsmöglichkeiten des Fördergebietsgesetzes wurden gewaltige Mittel in den Bau von Objekten geleitet, die nicht dem Bedarf entsprechen. Dabei gingen der öffentlichen Hand seit 1990 33 Mrd. DM an Steuereinnahmen verloren. Diese Politik führte

- zu einer gigantischen Fehlsteuerung öffentlicher Mittel,
- zu einem rasanten Anstieg der Bodenpreise in vielen Städten der neuen Bundesländer und damit zu einer Verteuerung notwendiger Entwicklungsmaßnahmen,
- zu hohen Zersiedlungseffekten, hohem Flächenverbrauch und hohen Folgekosten,
- zu falschen Signalen an die Bauwirtschaft in Richtung einer andauernden quantitativen Expansion.

Die bisherige Politik kann sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen nicht fortgesetzt werden. Statt dessen müssen Städtebau- und Wohnungspolitik, Ressourcenschonung, Innenentwicklung, Flächenkonversion, Zielgruppenorientierung und behutsamen Stadtumbau in den Mittelpunkt stellen. In der Verkehrspolitik ist die veraltete und ausbauorientierte Angebotsplanung des Bundesverkehrswegeplans abzulösen. Durch ihn wurden falsche Investitionsschwerpunkte gesetzt. Für den Straßenbau geben die Gebietskörperschaften zusammen über 40 Mrd. DM aus. Gleichzeitig entzieht sich der Bund durch massive Kürzung der Ansätze (–3,9 Mrd. DM 1998 im Vergleich zu 1995) seiner gesetzlichen Pflicht, Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen der Schienenwege zu finanzieren. Notwendig ist eine Verkehrspolitik, die den Akzent der Investitionen beim Schienenverkehr setzt und die unterschiedliche Politikfelder (Verkehr, Raumordnung, Technologiepolitik, Wirtschaftspolitik) integriert.

Die falschen Investitionsentscheidungen der Vergangenheit sind ein wesentlicher Grund dafür, daß die öffentlichen Haushalte den Erfordernissen langfristiger wirtschaftlicher und ökologischer Stabilität nicht mehr genügen. Die finanzpolitische Aktionsfähigkeit ist nahezu lahmgelegt, es fehlen Ressourcen für die Bestandspflege und die Förderung des ökologischen Umbaus. Auch die private Finanzierung und Vorfinanzierung von Infrastrukturprojekten, wie sie von den Verbänden der Bauindustrie gefordert wird, bietet keine Lösung für die strukturellen Probleme der Bauwirtschaft. Sie sind oft unrentabel, vertagen die Finanzierungslasten in die Zukunft und verstärken die Tendenz zu einer unsteten Auftragsvergabe, weil die Investitionsspielräume der kommenden Jahre stark eingeschränkt werden.

Die öffentlichen Haushalte müssen in den für die Bauwirtschaft relevanten Bereichen nach folgenden Grundsätzen gestaltet werden:

- Die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hände muß sich am Prinzip der Zukunftsfähigkeit orientieren. Die Verschuldung ist mittelfristig zu verringern. Die aufwendige staatliche Subventionierung veralteter technologischer und wirtschaftlicher Strukturen und die Förderung überflüssiger Groß- und Prestigeobjekte darf nicht weitergeführt werden. Bauliche Unterhaltung, Erneuerung und Modernisierung der technischen und

sozialen Infrastrukturen von Bund, Ländern und Kommunen muß entschieden mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden als bislang üblich. Die Ermittlung des Erneuerungsbedarfs, die Aufstellung mittelfristiger Investitionspläne und die kontinuierliche Bereitstellung angemessener Infrastrukturetats sind sowohl für die öffentlichen Haushalte als auch für die Ausrichtung und Kontinuität der Bauwirtschaft ein wesentlicher Faktor. Die Ausgabenpolitik und die Vergabepolitik der Gebietskörperschaften ist zu verstetigen, auf klar formulierte Ziele zu konzentrieren und ständig auf ihre ökologische und ökonomische Effizienz zu überprüfen.

- Der kostenträchtige Ausbau des Straßennetzes kann nicht weitergeführt werden. Der Aufgabenschwerpunkt für die Bauwirtschaft beim Straßenbau ist in Zukunft auf Bauerhalt und Reparatur zu legen (z. B. Beton- und Brückensanierungen). Ein besonderer Schwerpunkt bildet dabei die Sanierung von Bundes- und Landesstraßen in den neuen Bundesländern.
- Einen generellen, großen Ausbaubedarf der Verkehrsinfrastruktur gibt es beim Bau und der Sanierung von Schienestrecken. Hier können beim Gleisbau, beim Brückenbau, bei der Sanierung von Bahnhöfen und ihres Umfeldes, beim Neubau von Haltepunkten und bei der Realisierung eines „Lärmschutzprogramms Schiene“ zahlreiche Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft gesichert werden.
- Beim sozialen Wohnungsbau ist eine Neubauförderung in den Größenordnungen der Vergangenheit angesichts knapper öffentlicher Kassen illusorisch. Die Reform des sozialen Wohnungsbaus muß ihren Schwerpunkt auf die Sicherung der Bestände und der sozialen Bindungen, auf langfristige Vermögensbindung und auf den Aufbau einer effizienten und zielgruppengenauen Förderung richten. Das Schwergewicht der Förderung soll in Zukunft auf Modernisierungen und Bestandserneuerung gelegt werden. Dies stärkt die kleine und mittlere Bauwirtschaft in den Regionen.
- Auch die steuerliche Wohnungsbauförderung kann nicht mehr in der bisherigen Form aufrechterhalten werden. Sie ist zu ersetzen durch ein Konzept von Bauzulagen für den Mietwohnungsbau. Die Entkoppelung der Förderung von der Steuerprogression wird sich kostensenkend auf Bau- und Bodenpreise auswirken und die Mitnahmeeffekte von Projektentwicklern und Fondsbetreibern deutlich einschränken.

4. Die Bauwirtschaft muß sich den Herausforderungen der Zukunft stellen

Ihre derzeitigen Strukturen der Bauwirtschaft sind, vor allem im Bauhauptgewerbe, zu sehr auf die „Neubaupolitik“ und den veralteten Organisationsformen der Vergangenheit ausgerichtet. Die hohe Förderung hat den Zwang zum Abbau ineffizienter Strukturen vermindert. In anderen Ländern z. B. Dänemark und Holland werden mit Hilfe der Vorgabe von Gesamtkostenobergrenzen im Wohnungsbau, hoher Arbeitsproduktivität, standardisierten Bau-

weisen und strengerer Bauablaufplanung weitaus preiswertere Bauten erstellt als in Deutschland. Kosten- und flächensparendes Bauen, Serienproduktion, Vorfertigung und Fertigung in Baukastensystemen werden sich zunehmend auch in der Bundesrepublik Deutschland durchsetzen. Die Anzahl der beim Bau einzusetzenden Gewerke muß reduziert werden.

Auch andere Entwicklungen müssen von der Bauwirtschaft offensiver aufgegriffen werden. Dazu zählt der Einsatz von Bauteams und Generalunternehmern, zum multimedialen Bauen, zur Einbringung spezifischer Kernkompetenzen in Arbeitsgemeinschaften, zum Qualitätsmanagement, zum Business Reengineering und zur Erweiterung der Wertschöpfungsketten hin zu vorgelagerten, nachgelagerten und baubezogenen Dienstleistungen. Um diese Entwicklung mitzuvollziehen, muß die Innovationsbereitschaft in der Bauwirtschaft selbst erheblich gesteigert werden. Bisher liegt das Baugewerbe mit einer Innovationsintensität von 3,6 % nur an 16. Stelle von 21 untersuchten Bereichen (ifo-Institut). Die Chancen der Bauwirtschaft zur Effizienzsteigerung sind gut, wenn sie ihre Stärken wie Standortvielfalt und Regionalorientierung, die starke mittelständische Orientierung und hohe Qualifikation der Beschäftigten nutzt und weiterentwickelt.

5. Die Zukunft der Bauwirtschaft liegt in Bestandserneuerung und ökologischer Innovation

Die Neuorientierung von Städtebau-, Wohnungs- und Finanzpolitik erzwingt eine Neuorientierung der Baupolitik. Sie muß in Zukunft,

- die Bestandspflege statt den Neubau in den Mittelpunkt stellen,
- Gebäudesanierungen und städtebauliche Sanierungen durchführen,
- den Energiebedarf für die Produktion von Gebäuden senken,
- reparatur- und pflegefreundliche Baukonstruktionen verwenden,
- die Verwendung ungiftiger, trennbarer und weiterverwendbarer Baustoffe anstreben,
- den Energiebedarf von Gebäuden durch dezentrale regenerative Energien decken,
- dezentrale Regenwasserbehandlung, Wassersparttechnologien und Wasserrecycling einbeziehen,
- bauliche Aufgaben mit Begrünungs- und landespflegerischen Ansätzen verbinden.

Eine solche Neuorientierung bietet auch für die Bauwirtschaft große Chancen für Innovation und Beschäftigung, denn es geht um arbeitsplatzintensives statt kapitalintensives Bauen mit hohen Anforderungen an die fachliche Qualität. Das in diesen Aufgabenfeldern erworbene, vielfältige Know-how bietet darüber hinaus große Exportchancen.

Handlungsfelder für eine Innovation der Bauwirtschaft sind:

1. Vom Neubau zur Bestandserneuerung: Die Aufgabenstellungen der Bauwirtschaft ändern sich

Zirka 80 % des Bruttoanlagevermögens der deutschen Volkswirtschaft von 6 900 Mrd. DM sind in Bauwerken aller Art gebunden. Seine Pflege rückt aus umweltpolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht immer mehr in den Mittelpunkt bauwirtschaftlicher Tätigkeit. Verschiedene Untersuchungen zeigen übereinstimmend, daß ca. 80 % der in Bauwerken gebundenen Baustoffmassen auf Wände, Decken und Dächer entfallen, d. h. auf die bei Umbauten erhaltbare Tragkonstruktion der Gebäude. Umbau und Modernisierung sind äußerst arbeitsintensiv. Der Lohnkostenanteil liegt bei Altbau-sanierungen, Umbauten und Erneuerungsarbeiten mit 70 % deutlich höher als mit 50 % beim Neubau (Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft, Wirtschaftspolitische Diskurse der Friedrich-Ebert-Stiftung Nr. 103, Bonn 1997, S. 11). Bereits heute erweist sich nicht der Neubau, sondern die Werterhaltung des Bestands an Wohnunge Gebäuden (Reparatur, Sanierung) als Stabilisator der Baubranche: Drei Viertel des gesamten Arbeitsvolumens am Bau entfallen bereits heute auf Innenausbau und Installation. Bestandsmaßnahmen stellten 1997 48 % des Wohnungsbauvolumens dar. Auch europaweit gilt dieser Trend: Modernisierungsmaßnahmen machen hier 33 % aller Bauleistungen aus. Der zukünftige Investitionsbedarf ist gewaltig: Allein in Deutschland sind 34 Millionen Wohnungen instandsetzungsbedürftig – vor allem in den neuen Bundesländern. 163 Mrd. DM müßten in Deutschland investiert werden, um die dringlichsten Schäden zu beheben.

Vor diesem Hintergrund erweist sich eine Schwerpunktsetzung bei der Bestandserneuerung nicht nur aus Gründen der Ressourcenschonung sinnvoll, sondern auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen. Darüber hinaus sind zahlreiche Betriebe des Bauhandwerks in den Bereichen Gebäudemanagement und Gebäudepflege tätig, denn die dauernde Wartung und Instandhaltung ist auf Dauer auch für Bauherren billiger als die Aufschiebung von Reparaturen.

Mit dem wachsenden Bestand an Bauwerken, ihrem zunehmenden Alter, steigenden Ansprüchen an Wohnungen, Büros und Fertigungshallen, wandelnden Nutzerbedürfnissen z. B. durch Änderungen von Haushalts- und Altersstrukturen wächst nicht nur die Nachfrage nach kleinteiligen Bauleistungen und Bestandsmaßnahmen, sondern auch nach neuen, innovativen Lösungsansätzen für die unterschiedlichen Nutzergruppen.

2. Städtebauliche Sanierung und behutsamer Stadtumbau – Zukunftschance der Bauwirtschaft

Eine große Zukunftschance bieten städtebauliche Sanierungen und Entwicklungsvorhaben nach dem BauGB, die über die eigentliche Sanierung des Baubestandes hinaus auch Orts- und Stadtteile neu ordnen. Die Bundesmittel für Stadtsanierungen wurden in den letzten Jahren kontinuierlich auf inzwischen ca.

800 Mio. DM abgebaut und kommen heute fast ausschließlich den neuen Bundesländern zugute. Dort besteht jedoch ein weitaus größerer Sanierungsbedarf. Auch in den alten Bundesländern gibt es aber eine wachsende Anzahl von Stadtgebieten, in denen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erforderlich sind.

Mit einer Mark öffentlicher Mittel werden bei städtebaulichen Sanierungen private Investitionen in doppelter Höhe angestoßen (DIW- Wochenbericht 16/96). Mit einem jährlichen Programmvolumen von 1 Mrd. DM könnten für etwa 80 000 bis 100 000 Personen Arbeitsplätze im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe gesichert werden. Gerade in Sanierungsgebieten gehen erfahrungsgemäß die Aufträge vor allem an kleine und mittelständische Unternehmen aus der Region. Sanierungsmaßnahmen ziehen auch unabhängig von staatlicher Förderung zahlreiche weitere private Investitionen nach sich. Die Zukunftsaufgaben des Stadtumbaus gehen jedoch über reine, klassische Sanierungsaufgaben der Vergangenheit weit hinaus: Die aus ökonomischen und ökologischen Gründen notwendige Strategie der maßvollen städtebaulichen Verdichtung, Nutzungsmischung und Aufwertung des Wohn- und Arbeitsumfeldes schafft neue Aufgabenfelder für den Städtebau.

3. Erneuerung von Infrastrukturen und städtischen Brachen

Nicht nur beim Schienenbau gibt es großen Baubedarf. Neue planerische, organisatorische und technische Aufgabenfelder bietet auch die städtebauliche Konversion vieler Brachen. Weitere Aufgabenfelder für die Bauwirtschaft sind die dringend notwendige Erneuerung, Modernisierung und Bestandspflege kommunaler Infrastrukturen (Energieversorgung, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Freizeitanlagen). Die Förder- und Strukturpolitik muß in Zukunft die Mittel, die bisher in den Neubau flossen, verstärkt für diese oft kleinteiligen Aufgaben verwenden.

4. Energiesteuer und Klimaschutzprogramm: Die Bauwirtschaft profitiert

Durch ein konsequentes Klimaschutzprogramm mit Verschärfung der WärmeschutzVO, ihrer schrittweisen Ausdehnung auf den Altbaubestand, Einführung von Energiekennzahlen und Gebäudepaß, Ausbau der Energieberatung und kontinuierlichen Förderprogrammen kann bis 2005 zusätzlich zu den jährlichen Sanierungsaktivitäten von 100 Mrd. DM ein Investitionsvolumen von ca. 145 Mrd. DM mobilisiert werden, das auf Dauer die Schaffung von ca. 120 000 Arbeitsplätzen induziert. Mit einem derartigen Programm können bis zum Jahre 2005 34 % und bei entsprechender Weiterführung bis 2020 52 % der Nutzwärme eingespart und die CO₂- Emissionen entsprechend gemindert werden.

5. Großer Nachholbedarf auch im nachsorgenden Umweltschutz

Auch im Bereich des nachsorgenden Umweltschutzes liegen zahlreiche Aufgabenfelder für die Bauindustrie. So entfallen beim Bau einer Kläranlage 50 % der Investitionen auf Baulose unterschiedlichster Gewerke und 30 % auf maschinentechnische Ausrüstung und Montage. Allein in diesem Bereich ist bundesweit ein Investitionsbedarf von über 300 Mrd. DM aufgelaufen. Weitere ausbaufähige Bereiche sind die Altlastensanierung, Deponierung und Deponiebau, Gewässerschutz und Gewässersanierung, Luftreinhaltung, Lärm- und Landschaftsschutz. Laut ifo-Untersuchung „Branchenbild Bauwirtschaft“ sind heute bereits 47 % der Bauhandwerker und 64 % der Firmen des Bauhauptgewerbes im Umweltschutzmarkt tätig.

6. Die Bauwirtschaft braucht Baustoff-Recycling

Ausbaufähig ist auch der Bereich Bauschuttrecycling und Bauschuttaufbereitung. In der Bauwirtschaft fällt etwa die Hälfte der mineralischen Stoffflüsse und 40 % des Abfallaufkommens an. Durch die hohe Lebensdauer von Gebäuden kommen zahlreiche Stoffe erst 50 Jahre oder später wieder in den Stoffkreislauf zurück. Immer noch werden im Baubereich zahlreiche Bau- und Dichtungchemikalien, Spezial- und Verbundstoffe eingesetzt, deren Zusammensetzung und qualitative Eigenschaften im Einzelfall oft unbekannt ist. Immer noch nimmt die Anzahl potentiell gefährlicher Stoffe sowohl im Bestand als auch im Bauschutt zu. Deswegen ist der Erlass einer Bauschuttverordnung unbedingt notwendig.

Obwohl ein erster Entwurf bereits seit 1991 vorliegt, ist die Bundesregierung bisher weitgehend untätig geblieben und verweist auf ein umfangreiches, bereits bestehendes Regel- und Gesetzeswerk. Insgesamt umfaßt das Umweltrecht ca. 170 Regelungen, die für den Baubereich Anwendung finden müßten, u. a. TA Siedlungsabfall und Kreislaufwirtschaftsgesetz. Trotzdem ist die Situation beim Baustoffrecycling nach wie vor von hohen Verschleiß- und Energiekosten, Konflikten mit Umweltauflagen, unbefriedigenden Zerkleinerungs- und Aufbereitungsergebnissen, Problemen bei der Erzeugung sortenreiner Recyclingprodukte und Einschränkungen bei der Verwendbarkeit dieser Produkte (Vorherrschen des „downrecycling“) gekennzeichnet. Notwendig wären eine Konzentration und Straffung der umweltrechtlichen Vorschriften, Verbesserungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz (z. B. die Unterscheidung zwischen dem Abfallerzeuger und Abfallbesitzer), klare gesetzliche Regelungen für die Behandlung von Baureststoffen sowie eine Verbesserung der Datenlage zur Erstellung von Ökobilanzen. Nur durch klare Vorgaben und die Konzentration der wesentlichen Vorschriften in einer Bauschuttverordnung wird auch die Bauwirtschaft bereit sein, ein wirkungsvolles Stoffstrommanagement einzurichten.

Voraussetzung für die Entwicklung eines leistungsfähigen Recyclingsektors wären der Verzicht auf bestimmte Baustoffe und Chemikalien und die Kennzeichnung aller Baustoffe, um sie bei

späteren Veränderungen identifizieren zu können. Zahlreiche Fragen bez. des Umgangs mit Baustoffen, der Prozeßplanung, Verfahrens- und Maschinenteknik müssen zum Aufbau eines modernen Baustoffrecyclings gelöst werden. Dadurch können in der Bauwirtschaft zahlreiche Arbeitsplätze entstehen, deren Qualifikationsprofile weit über die eigentliche Abfallwirtschaft und Bauwirtschaft hinausreichen.

7. Ein Zukunftsmarkt für die nächsten Jahrzehnte: Bauen und Sanieren mit ökologischen Baustoffen

Bei Neubauten und Sanierungen muß in Zukunft der Einsatz von umweltverträglichen Baustoffen an Bedeutung gewinnen. Die große Zahl der heute gebräuchlichen Bau- und Verbundstoffe ist den historischen Baumaterialien wie Lehm, Holz, Naturstein, Kalk, Gips nicht unbedingt überlegen, sondern bringt Risiken und Gefahren mit sich. Inzwischen gibt es zahlreiche Baubetriebe, die erfolgreich den Einsatz ökologischer Baustoffe und traditionelle Bau- und Konstruktionsweisen praktizieren. Die steigende Nachfrage nach baubiologisch einwandfreien Stoffen und das wachsende Interesse an ökologischer Architektur bieten dem Bauhandwerk eine große Entwicklungschance. Diese wird besonders dort erfolgreich genutzt, wo Unternehmen kooperieren und mit Komplettangeboten auf den Markt gehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Chancen der Bauwirtschaft zu erkennen, den Wandel vorantreiben und richtige Rahmenbedingungen zu setzen

Wesentliche Aufgabe der Bundesregierung ist es, die großen Entwicklungschancen der Bauwirtschaft zu erkennen, den notwendigen Wandel durch Wirtschafts-, Umwelt-, Steuer- und Technologiepolitik aktiv voranzutreiben und zu flankieren. Zu den dringend notwendigen politischen Initiativen gehören u. a.:

- eine ökologisch-soziale Steuerreform, die Unternehmen und Arbeitnehmer gleichermaßen von Lohnnebenkosten entlastet und durch schrittweise Veränderung der Preisstrukturen und Förderprogramme die bauwirtschaftliche Nachfrage Richtung des sparsamen Ressourcenumgangs lenkt und dadurch Anreize für umweltverträgliche und arbeitsplatzschaffende Investitionen und Neueinstellungen bietet;
- eine Einkommensteuerreform, die ein gerechtes und leistungsbezogenes Steuersystem schafft, die unteren Einkommenssegmente entlastet und transparente Bedingungen für wirtschaftliches Handeln schafft;
- eine Mittelstandspolitik, die für einen besseren Zugang kleiner und mittelständischer Unternehmen zu Riskokapital verschafft und die dessen Bereitstellung steuerlich begünstigt;
- ein transparentes Fördersystem, welches den bisherigen „Förderdschungel“ (1 200 Förderprogramme) durch ein zielgerich-

tetes, auf die spezifischen Bedürfnisse mittelständischer Unternehmen abgestelltes System ersetzt und die Förderungen verstetigt;

- eine Reform des Kammerwesens, die die Zwangsmitgliedschaft in den Kammern aufhebt, da diese die Probleme kleiner und mittelständischer Betriebe zu wenig im Blick haben;
- eine Wettbewerbspolitik, die Kooperationen kleiner und mittelständischer Unternehmen fördert und den Einfluß großer Banken, Energie- und Baukonzerne auf das Wirtschaftsgeschehen vermindert;
- eine Handwerksreform, die durch eine Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen für die Gründung einer selbständigen Existenz neue Arbeitsplatz- und Ausbildungspotentiale im Handwerk erschließt und zum Abbau der Schwarzarbeit beiträgt;
- eine Umwelt-, Forschungs- und Technologiepolitik, welche den Bereich des ökologischen Bauens als einen der großen Zukunftsmärkte erkennt und seine Entwicklung aktiv fördert. Ein klares Bekenntnis zu einer großen Europäischen Währungsunion, die die Chance langfristig niedriger Realzinsen und dadurch eine größere Lenkung des Kapitals in die Realwirtschaft nach sich zieht.

Klare ökonomische und arbeitsmarktpolitische Regeln durchsetzen

Da die Bauwirtschaft einer der Wirtschaftszweige ist, bei dem Löhne in herausragendem Maße die Konkurrenzfähigkeit eines Betriebes bestimmen, sind die Tendenzen, soziale und arbeitsrechtliche Regelwerke zu umgehen, besonders hoch. Die derzeitige Situation auf den Baustellen ist in hohem Maße von Lohn- und Sozialdumping, Scheinselbständigkeit und illegaler Leiharbeit gekennzeichnet. Teilweise liegen die Löhne bei 5 bis 10 DM. Fälle von Lohnhinterziehung sind bekanntgeworden. Mehr als ein Drittel der 1997 von der BA geprüften Arbeitgeber aus dem EU-Ausland zahlen nicht die auf der Grundlage des Entsendegesetzes tariflich verbindlichen Mindestlöhne, die Hälfte leistet nicht die erforderliche Anmeldung, über die Hälfte steht im Verdacht der illegalen Leiharbeit. Vor allem in den großen Städten machen sich zunehmend mafiöse bauwirtschaftliche Strukturen breit.

Die Bundesregierung muß in enger Abstimmung mit den Ländern und Kommunen einerseits und mit den Mitgliedstaaten der EU andererseits auf die Durchsetzung einheitlicher arbeitsmarktrechtlicher Mindestregeln hinwirken.

Hierzu gehören:

- EU-weite Vereinbarungen über Mindesttarife und allgemeingültige Sozial- und Umweltstandards;
- eine EU-weite Regelung, nach der Arbeitnehmer einen Anspruch auf die am jeweiligen Arbeitsort geltenden Arbeitsbedingungen haben;

- die Überwachung der Einhaltung der Werksvertragsarbeitnehmerkontingente aus den MOE-Staaten hinsichtlich ihres Umfangs und der arbeitsrechtlichen Regelungen;
- die Einbeziehung der MOE-Werkvertragsarbeitnehmer in die EU-weit vereinbarten Mindestregelungen und in das Urlaubskassenverfahren;
- bei öffentlicher Auftragsvergabe müssen zwei Drittel der Leistungen vom Auftragnehmer oder von der beauftragten Bietergemeinschaft erbracht werden. Höchstens ein Drittel darf an Subunternehmen weitervergeben werden;
- die Haftung des Generalunternehmers auch bei Gesetzesverstößen der Subunternehmer;
- illegale Beschäftigung muß mit harten Bußgeldern belegt werden. Bußgeldstrafen sind in das Bundeszentralregister einzutragen.
- Bund, Länder und Gemeinden müssen bei der Auftragsvergabe vertragliche Regelungen über die Einhaltung der tariflichen Bestimmungen und die Abfuhr von Steuern und Sozialabgaben bestimmen und deren Einhaltung wirksam überwachen.
- Bauunternehmen, die gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstoßen, müssen für mindestens fünf Jahre aus der Liste der für öffentliche Bauaufträge zugelassenen Firmen gestrichen werden, und zwar in abgestimmter Weise auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.
- Die Einhaltung des Entsendegesetzes bzw. der Entsenderichtlinie der EU und der darauf aufbauenden Tarifvereinbarungen über Mindestlöhne muß von den zuständigen Arbeitsämtern umfassend und regelmäßig überprüft werden. Für die entsprechenden Prüfgruppen sind in ausreichendem Maße organisatorische und personelle Kapazitäten bereitzustellen.
- Die Verpflichtung der beteiligten Behörden zur gegenseitigen Unterrichtung über Rechtsverstöße ist zu verbessern.

Zentrales Anliegen der Politik muß auch die Erhaltung der ganzjährigen Beschäftigung am Bau sein. Die Streichung des Schlechtwettergeldes, welche im Winter 1995/96 zum erstenmal wirksam wurde, führte zu einer erheblichen Verschlechterung der Lage der Beschäftigten. Im Januar 1997 betrug die Arbeitslosenquote im Baubereich 28 %. Allein die Arbeitslosenversicherungen mußten deshalb im Winter 1995/96 über 1 Mrd. DM Mehrausgaben aufbringen. Nach einer lange überfälligen Korrektur ist inzwischen eine Nachfolgeregelung in Kraft getreten. Ob die in der Lage ist, mit vergleichbarem Erfolg wie das alte Schlechtwettergeld die ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft sicherzustellen, ist zu bezweifeln. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die daraus resultierenden Entwicklungen zu beobachten, dem Deutschen Bundestag bis zum 30. April 1998 zu be-

richten und ggf. eine Modifikation der geltenden Regelungen vorzulegen.

Bonn, den 4. Februar 1998

Franziska Eichstädt-Bohlig

Helmut Wilhelm (Amberg)

Annelie Buntenbach

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

