

Zukunftschancen für die Bauwirtschaft – Erkenntnisse aus der Zukunftsstudie NRW

Gerhard Bosch
Dieter Rehfeld

1 Die deutsche Bauwirtschaft – eine Branche im Umbruch

Die Bauwirtschaft befindet sich gegenwärtig in einem tief greifenden Umbruch. Allen Prognosen zufolge wird die ungünstige Nachfragesituation anhalten und die Bauwirtschaft mittel- und langfristig weiter schrumpfen. Gleichzeitig stehen die Unternehmen der Bauwirtschaft vor der Herausforderung, ihre internen und zwischenbetrieblichen Beziehungen neu zu gestalten, den veränderten Kundenbedürfnissen durch neue Marktstrategien Rechnung zu tragen und hierbei den Einsatz neuer Technologien und Organisationskonzepte zu forcieren. Dabei müssen sie sich auf eine Veränderung nahezu aller Rahmenbedingungen einstellen. Dazu gehören der demographische Wandel, die weitere Öffnung der internationalen Märkte, ein wachsender Druck auf das für die Bauwirtschaft wesentliche Regulierungssystem wie auch die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen. Auf der Tagesordnung steht nicht allein eine Neupositionierung der einzelnen Betriebe, vielmehr wird sich die Branche insgesamt reorganisieren.

Im Mittelpunkt der „Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen“, die vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen und den Sozialpartnern finanziert und 2003 fertiggestellt wurde, stand die Frage, wie eine kompetente und wettbewerbsfähige Bauwirtschaft in Nordrhein-Westfalen aussehen könnte. Letztlich entscheiden hierüber die Bauunternehmen mit ihren konkreten Strategien. Allerdings kann die Entscheidung auf Unternehmensebene durch Rahmenbedingungen beeinflusst werden, die eine nachhaltige, auf Kompetenz beruhende Neugestaltung von Unternehmensstrategien unterstützen. Um die genannten Herausforderungen für die deutsche Bauwirtschaft angemessen zu verstehen, wurden im Rahmen dieser Studie die untenstehenden sechs Arbeitspakete untersucht.

Im vorliegenden Beitrag werden wesentliche Ergebnisse der Zukunftsstudie zusammengefasst. Dabei wurden wichtige Daten aktualisiert und auch die Diskussionen bei der Vorstellung der Ergebnisse der Zukunftsstudie einbezogen.

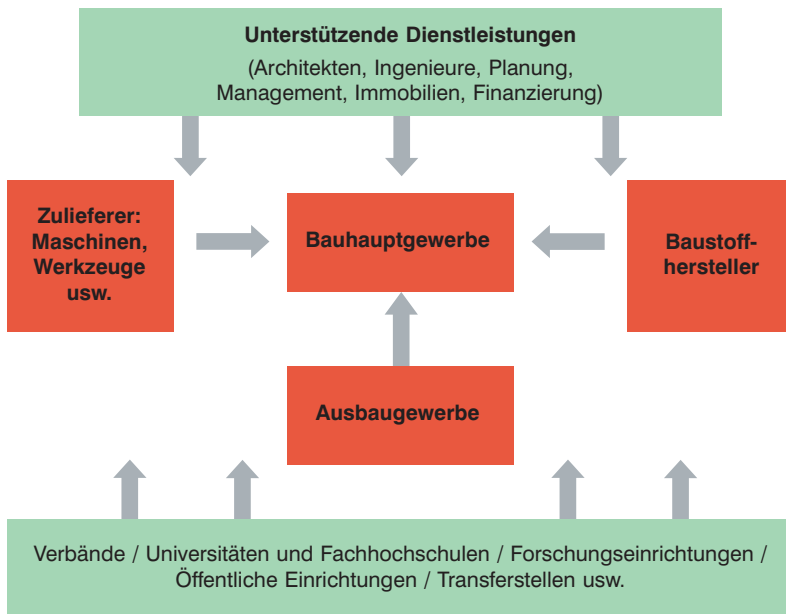
Arbeitspakete im Rahmen der „Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen“

Arbeitspakete und Inhalte	Bearbeiter
Arbeitspaket 1: Rahmenbedingungen und Szenarien der künftigen Baunachfrage in Deutschland und NRW	Jürgen Vesper Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) Dr. Bernd Bartholmai Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)
Arbeitspaket 2: Baumanagement 2.1 Baumanagement	Prof. C.J. Diederichs Bergische Universität Wuppertal Fachzentrum Baumanagement
2.2 Strategien zur Substanzerhaltung nordrhein-westfälischer Bauunternehmen	Karsten Wischhof Wischhof, Singhofen und Gergen Gesellschaft für Unternehmensberatung mbH
Arbeitspaket 3: Regulierungssystem Produktmarkt	Wolfgang Dürig und Dr. Bernd Lageman Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI)
Arbeitspaket 4: Die Produktionskette: Bauwirtschaft in NRW	Fikret Öz Institut Arbeit und Technik (IAT)
Arbeitspaket 5: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft	Thorsten Kalina Institut Arbeit und Technik (IAT)
Arbeitspaket 6: Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes	Georg Worthmann Institut Arbeit und Technik (IAT)

Quelle: Bosch, G.; Rehfeld, D.: Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen: Zusammenfassung der Einzel-Arbeitspakete. – IAT, Gelsenkirchen 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/individuellgutachten_endbericht_bosch_lang.pdf)

Prof. Dr. Gerhard Bosch
PD Dr. Dieter Rehfeld
Institut Arbeit und Technik – IAT
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen
E-Mail: bosch@iatge.de
rehfeld@iatge.de

Abbildung 1
Elemente der Wertschöpfungskette „Bauwirtschaft“



Quelle: Öz, F.: Die Produktionskette: Bauwirtschaft in NRW. Z. Arbeitspaket 4 der Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen. – IAT, Gelsenkirchen 2003, S.16 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/individuellgutachten_4_oez_kurz_lang.pdf)

2 Ausgangslage: Verschiebungen in der Wertschöpfungskette der Bauwirtschaft

Um die Folgen des Strukturwandels in der Bauwirtschaft zu verstehen, genügt es nicht, allein das Bauhauptgewerbe in den Blick zu nehmen. Der Rückgang der Beschäftigung im Baugewerbe zeigt nur eine Seite des Strukturwandels. Gleichzeitig haben sich die Branchen im Umfeld des Baugewerbes, die Zulieferer und vor allem die Dienstleistungsunternehmen, die beim Bauen und im Gebäudemanagement aktiv sind, in den vergangenen Jahren deutlich günstiger als der Kernbereich der Bauwirtschaft entwickelt. In diesen Verschiebungen drücken sich langfristige Veränderungen in der Baunachfrage aus: Verschiebungen von der Produktion zu den begleitenden Dienstleistungen, vom Bau selbst zu Instandhaltung und Wartung, von der direkten Herstellung von Gebäuden in die Vorfertigung von Teilen usw.

Abbildung 1 stellt alle Funktionen der Wertschöpfungskette dar, in der das Bauhauptgewerbe nur ein Element ist. Neben diesem und dem Ausbaugewerbe als Kernbereiche gehören dazu die unterstützenden Dienst-

leistungen – also Architekten, Ingenieur- und Planungsbüros – und Funktionen wie Immobilienwirtschaft und Finanzierungseinrichtungen. Weiterhin sind die Zulieferer zu nennen, also die Hersteller von Baustoffen, ebenso die Anbieter von Maschinen und Werkzeugen. Zur Wertschöpfungskette zählt schließlich auch ein breites Feld an Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie Verbänden, die für die Kompetenz der Beschäftigten, die Innovationspotenziale der Betriebe wie auch die Regulierung der Produkt- und Arbeitsmärkte in der Bauwirtschaft von großer Bedeutung sind.

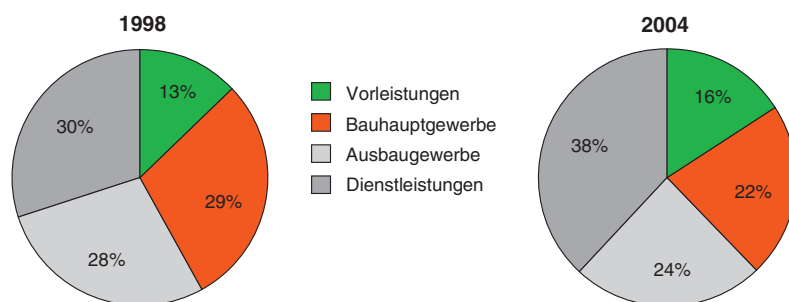
Bezogen auf die Bundesrepublik stellt sich dies wie folgt dar: 2004 waren gut 3,5 Mio. Menschen in der auf den Bau bezogenen Wertschöpfungskette sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Davon entfielen knapp 800 000 auf das Bauhauptgewerbe, fast 860 000 auf das Ausbaugewerbe, knapp 560 000 auf die Zulieferbranchen (Vorleistungen) und gut 1,3 Mio. auf die mit der Planung, dem Bau und der Nutzung von Gebäuden verbundenen Dienstleistungen (vgl. im Detail Tab. 1.3).

Zwischen den einzelnen Bereichen der Wertschöpfungskette haben sich in den vergangenen Jahren weiterhin erhebliche Verschiebungen ergeben. Der Anteil der Dienstleistungen ist zwischen 1998 und 2004 von 30 % auf 38 % gestiegen, der Anteil der Vorleistungen von 13 % auf 16 %. Entsprechend rückläufig sind die Anteile in den Kernbereichen: von 29 % auf 22 % im Bauhauptgewerbe, von 28 % auf 24 % im Ausbaugewerbe (vgl. Abb. 2). Selbstverständlich finden sich innerhalb dieser Bereiche Differenzierungen (s. Tab. 1.1, 1.2), die hier nicht weiter ausgeführt werden sollen. Wichtig ist vielmehr, dass sich die unterschiedlichen Entwicklungen gegenseitig bedingen. So werden etwa durch den zunehmenden Einsatz vorgefertigter Komponenten Aufträge und Beschäftigung vom Kernbereich zu den Zulieferern verlagert. Auch innerhalb der Zulieferketten verschiebt sich die Nachfrage. Es werden z. B. zunehmend Komponenten aus Holz, Stahl und Kunststoff zulasten von Beton eingesetzt. Das Beschäftigungswachstum bei den Planungs- und Ingenieurbüros hängt mit dem Outsourcing von Planungsleistungen aus dem öffentlichen Bereich zusammen.

Der Zuwachs der Reinigungs- und Verwaltungstätigkeiten steht für die wachsende Nachfrage nach Leistungen eines umfassenden Gebäudemanagements.

Trotz ihrer erheblichen Auswirkungen auf Nachfrage und Beschäftigung werden diese Verschiebungen in der Wertschöpfungskette von den Bauunternehmen selten thematisiert, wenn sie auf die Frage nach den aktuellen Problemen der Unternehmen und der Branche antworten. Die meisten Bauunternehmen haben – wie bislang auch – nur ihr traditionelles Kerngeschäft im Auge. Dabei geht der Blick für die strukturellen Änderungen in der Branche insgesamt verloren. Es wird kaum beachtet, dass sich trotz der Krise entlang der Produktionskette neue Wachstumsbereiche zeigen und sich in den Randbereichen der Produktionskette neue Unternehmensstrategien entwickeln, die weit in die Kernbereiche des Baugewerbes hineinreichen, indem beispielsweise Hersteller in das Bauen selbst einsteigen.

Abbildung 2
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Wertschöpfungskette des Baugewerbes, Anteile 1998 und 2004



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 1
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Baugewerbe in Deutschland – 1998 bis 2004

1.1 Bauhaupt- und Ausbaugewerbe

Deutschland Insgesamt: Beschäftigte WZ 2003		1998	2004	Veränderung in %
Bezeichnung:				
45,11	Abbruch-, Spreng- und Enttrümmerungsgewerbe, Erdbewegungsarbeiten	43.353	27.001	-37,7 %
45,12	Test- und Suchbohrung	1.822	1.597	-12,3 %
45,21	Hochbau, Brücken- und Tunnelbau u. ä.	777.563	442.123	-43,1 %
45,22	Dachdeckerei, Bauspenglerei, Abdichtungen und Zimmerei	200.751	139.762	-30,4 %
45,23	Bau von Straßen, Bahnverkehrsstrecken, Rollbahnen und Sportanlagen	103.491	82.485	-20,3 %
45,24	Wasserbau	8.463	5.896	-30,3 %
45,25	Sonstiger spezialisierter Hoch- und Tiefbau	125.192	85.527	-31,7 %
Bauhauptgewerbe		1.260.635	784.391	-37,8 %
45,31	Elektroinstallation	268.785	211.907	-21,2 %
45,32	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung	68.960	53.696	-22,1 %
45,33	Klempnerei, Gas-, Wasser-, Heizungs- und Lüftungsinstallation	368.775	260.599	-29,3 %
45,34	Sonstige Bauinstallation	10.141	10.161	0,2 %
45,41	Stukkateurgewerbe, Gipserei und Verputzerei	48.385	32.093	-33,7 %
45,42	Bautischlerei und -schlosserei	77.441	56.266	-27,3 %
45,43	Fußboden-, Fliesen- und Plattenlegerei, Raumausstattung	97.684	67.598	-30,8 %
45,44	Maler- und Glasergewerbe	216.283	148.546	-31,3 %
45,45	Baugewerbe, anderweitig nicht genannt	16.538	13.435	-18,8 %
45,5	Vermietung von Baumaschinen und -geräten mit Bedienungspersonal	5.510	5.273	-4,3 %
Ausbaugewerbe		1.178.502	859.574	-27,1 %
Baugewerbe insgesamt		2.439.137	1.643.965	-32,6 %

1.2 Zulieferbranchen und Dienstleistungen

Deutschland Insgesamt: Beschäftigte WZ 2003		1998	2004	Veränderung in %
Bezeichnung:				
14,11	Gew.v.Natursteinen u.-werksteinen a.n.g.	18.060	14.119	-21,8 %
14,12	Gew.Kalk-,Dolom.-,Gips-,Anhyd.st.,Kreide	4.724	3.184	-32,6 %
14,13	Gewinnung von Schiefer	1.618	1.140	-29,5 %
14,21	Gewinnung von Kies und Sand	21.696	15.594	-28,1 %
14,22	Gewinnung von Ton und Kaolin	2.180	2.058	-5,6 %
20,3	Herst.Konstr.-,Fertigbauteile aus Holz	85.946	64.226	-25,3 %
25,23	Herst. v. Baubedarfsartikeln a. Kunststoff	42.144	34.045	-19,2 %
26,3	Herst. keram. Wand- u. Bodenfliesen, -platt.	4.284	3.931	-8,2 %
26,4	Ziegelei, Herst. v. sonstiger Baukeramik	20.556	14.284	-30,5 %
26,51	Herstellung von Zement	12.152	7.713	-36,5 %
26,52	Herstellung von Kalk	888	795	-10,5 %
26,61	Herst. Betonerzeugn. f. d. Bau u. Kalksandst.	63.302	42.165	-33,4 %
26,62	Herstellung v. Gipserzeugnissen f. d. Bau	1.175	1.002	-14,7 %
26,63	Herstellung von Transportbeton	13.792	11.142	-19,2 %
26,64	Herstellung von Mörtel	1.682	1.663	-1,1 %
26,65	Herstellung von Faserzementwaren	3.841	1.949	-49,3 %
26,66	Herst. v. Erzgn. a. Beton, Zement, Gips a.n.g.	9.119	7.367	-19,2 %
26,7	Be- u. Verarbeitung v. Natursteinen a. n. g.	27.113	22.149	-18,3 %
28,11	Herst. v. Stahl-, Leichtmetallkonstruktion	167.193	147.707	-11,7 %
28,12	Herst. Ausbauelem. a. Stahl u. Leichtmetall	33.756	28.922	-14,3 %
28,51	Oberflächenveredlung u. Wärmebehandlung	51.685	59.350	14,8 %
28,62	Herstellung von Werkzeugen	54.846	53.351	-2,7 %
29,52	Herst. v. Bergwerks-, Bau- u. Baustoffmasch.	24.284	21.699	-10,6 %
Zulieferbranchen insgesamt		666.036	559.555	-16,0 %
51,13	Handelsverm. Holz, Baust. u. Anstrichmitteln	20.195	19.228	-4,8 %
51,53	GH mit Holz, Baustoffen, Sanitärkeramik	146.688	116.050	-20,9 %
51,82	GH mit Bergwerks-, Bau- und Baustoffmaschinen	11.707	8.673	-25,9 %
52,46	EH mit Metallw., Bau- u. Heimwerkerbedarf	130.001	122.361	-5,9 %
70,11	Erschließung von Grundstücken	28.734	22.521	-21,6 %
70,12	Kauf u. Verkauf v. eig. Grundst., Geb., Wohn.	5.582	4.618	-17,3 %
70,2	Vermiet., Verpacht. eig. Grundst., Gebäude	67.531	71.476	5,8 %
70,31	Vermittlung Grundst., Gebäuden, Wohnungen	41.393	40.579	-2,0 %
70,32	Verwaltung Grundst., Gebäude u. Wohnungen	94.113	97.892	4,0 %
71,32	Vermietung v. Baumaschinen u. -geräten	9.550	9.431	-1,2 %
74,15	Managementtätigkeiten von Holdinggesellschaften	89.530	151.572	69,3 %
74,2	Architektur- und Ingenieurbüros	343.382	326.629	-4,9 %
74,7	Reinigg. Gebäude, Inventar, Verkehrsmittel	297.891	370.685	24,4 %
Dienstleistungen insgesamt		1.286.297	1.361.715	5,9 %

1.3 Wertschöpfungskette insgesamt

Deutschland Insgesamt: Beschäftigte WZ 2003		1998	2004	Veränderung in %
Bezeichnung:				
Zulieferbranchen		666.036	559.555	-16,0 %
Bauhauptgewerbe		1.260.635	784.391	-37,8 %
Ausbaugewerbe		1.178.502	859.574	-27,1 %
Baugewerbe insgesamt		2.439.137	1.643.965	5,9 %
Dienstleistungen		1.286.297	1.361.715	-5,6 %
Baucluster insgesamt		4.391.470	3.565.235	-18,8 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

3 Das traditionelle Modell der Bauwirtschaft und seine Herausforderungen

Die Ausführungen zur Wertschöpfungskette sollten deutlich machen, dass das bisherige, stark auf das Bauhauptgewerbe und eventuell noch das Ausbaugewerbe fokussierte Modell der Bauwirtschaft überdacht werden muss. Die Stärken dieses Modells lagen in der Sicherung einer hohen technischen Qualität, durch ein effektives System der beruflichen Ausbildung und Arbeitsmarktgestaltung und eine Vielzahl auf Qualitätssicherung ausgelegter Regulierungen auf dem Produktmarkt.

Allerdings sind auch die Schwächen dieses Modell unübersehbar. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Durch die langjährige Konzentration ausschließlich auf die technische Qualität der Produkte wurden die Effektivierung der Prozesse und die Kundenorientierung vernachlässigt. Im Übergang von einem Anbietermarkt, der Preisbewusstsein vernachlässigen ließ, zu einem Nachfragermarkt mit hohem Preiswettbewerb stellt dies die Unternehmen vor erhebliche Schwierigkeiten, Märkte aktiv zu erschließen und Innovationen konsequent umzusetzen.

(2) Die Kompetenz wurde in der Vergangenheit allein über Gewerke gesichert, die zu einer Vielzahl von Schnittstellen führten. Das Bewusstsein für die wachsende Bedeutung zwischenbetrieblicher Prozesse ist in der Branche gering entwickelt. Die Wertschöpfungskette ist unzureichend integriert, wodurch nicht nur Effektivierungspotenziale, sondern auch die Kundenzufriedenheit vernachlässigt werden.

(3) Durch die kleinbetriebliche Strukturen des deutschen Baugewerbes wurde die notwendige kritische Masse, die Voraussetzung für spezialisierte Kompetenz und kontinuierliche Lernprozesse ist, oft nicht erreicht. Dies ist einer der Gründe, warum technische und organisatorische Innovationen nur sehr langsam entlang der Wertschöpfungskette diffundieren.

Vieles spricht dafür, dass die Probleme der Bauwirtschaft in Deutschland nicht allein die Probleme einzelner Unternehmen sind. Eine Neustrukturierung der Branche insgesamt steht auf der Tagesordnung, und dies

beinhaltet auch, nach den Stärken und Schwächen des bisherigen Modells zu fragen. Wie die Bauwirtschaft künftig strukturiert sein wird, ist offen. Denkbar sind verschiedene Szenarien; die Entwicklung hängt von den Strategien der Unternehmen ab. Ebenso wird die Gestaltung der künftigen Bauwirtschaft von den durch Politik und Verbände geschaffenen Rahmenbedingungen sowie durch die künftige Baunachfrage beeinflusst.

Alle vorliegenden Prognosen und Branchenstudien gehen davon aus, dass die Bauwirtschaft selbst nach dem dramatischen Personalabbau der letzten Jahre weiterhin schrumpfen wird und es zu einer weiteren Marktberäumung kommen muss. Dies zeigen auch die im Rahmen der Zukunftsstudie erarbeiteten Prognosen¹:

- Das Wachstum der Wirtschaft im Bund wird bis 2015/20 auf durchschnittlich 1,5 % geschätzt.
- Das Wachstum des Bauvolumens wird bis 2010 auf 0,5 %, danach auf 0,6 % geschätzt.
- Es wird eine jahresdurchschnittliche Produktivitätssteigerung von 2 % unterstellt.
- Weiterhin kann aufgrund steigender Bedeutung von Erhaltungsinvestitionen von einer Verschiebung vom Bauhauptgewerbe zum Ausbaugewerbe ausgegangen werden.
- Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand in den kommenden Jahren lösen werden.

Ein weiterer Beschäftigungsrückgang ist also vorprogrammiert. In schrumpfenden Branchen mit Überkapazitäten auf der Angebotsseite verschärft sich zwangsläufig der Preiswettbewerb. Diesen Wettbewerb bei sinkender Auftragsmenge werden viele der wirtschaftlich schwächeren Betriebe, die sog. Grenzbetriebe, nicht überleben. Im Unterschied zu den Krisen der Bauwirtschaft in der Vergangenheit geht es heute aber nicht allein um eine quantitative Anpassung der Kapazitäten an eine sinkende Nachfrage, sondern zugleich um eine umfassende Erneuerung der Branche. Nicht nur auf der Angebots- und Nachfrageseite, sondern auch in den politischen Rahmenbedingungen ändern sich fast alle Parameter. Das Problem für die Branche liegt we-

(1) Vgl. Barthomai, B.; Vesper, J.: Rahmenbedingungen und Szenarien der künftigen Baunachfrage in Deutschland und NRW. Arbeitspaket 1 der Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen. – ISF, DIW Berlin 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/einzelgutachten_1_vesper_bartho_kurz_lang.pdf)

niger in einzelnen Veränderungen – damit musste man schon in der Vergangenheit fertig werden –, sondern in deren Vielzahl und Gleichzeitigkeit.

Im Einzelnen sind neben dem intensiveren Preiswettbewerb infolge rückläufiger oder stagnierender Nachfrage folgende Herausforderungen zu bewältigen (s. a. Abb. 3):

- *Demographische Entwicklung*

Ab 2006/07 wird die Zahl der jugendlichen Ausbildungsplatzbewerber stark zurückgehen. Die Baubranche wird mit anderen Branchen um die Jugendlichen konkurrieren und hat wegen ihres momentan schlechten Images auf dem Arbeitsmarkt ungünstige Ausgangsvoraussetzungen in diesem Wettbewerb.² Davon werden wegen der vermuteten hohen Arbeitsplatzunsicherheit insbesondere kleinere Baubetriebe betroffen sein. Der Branche droht so mittel- und langfristig ein Fachkräftemangel; die Regeneration des Unternehmensbestands ist vor allem im Bauhandwerk durch Nachwuchsmangel bedroht. Angesichts des aktuellen Personalüberhangs auch von qualifizierten Kräften droht jedoch dieses für viele Betriebe existenzgefährdende Langfristproblem im kurzfristig ausgerichteten betrieblichen Alltag in den Hintergrund zu geraten.

- *Internationalisierung des Bauarbeitsmarkts*

Auf dem deutschen Bauarbeitsmarkt wird mit ungleichen Voraussetzungen konkurriert, da die Bruttolöhne von in Deutschland eingesetzten qualifizierten Werkvertragsnehmern aus EU-Mitgliedstaaten trotz des durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz eingeführten Mindestlohns oft noch immer deutlich unter den deutschen Löhnen liegen.³ Dies gilt noch stärker für aus Mittel- und Osteuropa entsandte Arbeitskräfte, die im Rahmen von Werkvertragsabkommen auf deutschen Baustellen tätig sind. In diesem Zusammenhang bietet die EU-Osterweiterung neben großen Chancen für deutsche Bauunternehmen auch Risiken: Für größere Unternehmen ergeben sich Marktchancen in den neuen Mitgliedstaaten, deren bauliche Infrastruktur erneuert werden muss. Langfristig kann die Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa dazu beitragen, den zu erwartenden Fachkräftemangel in der Bauwirtschaft zu ver-

ringern. Umgekehrt werden mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer und Unternehmen Zugang zum deutschen Bauproduktmarkt bekommen. Durch die Übergangsvorschriften zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Dienstleistungsfreiheit – letzte betrifft die in der Bauwirtschaft so wichtigen Entsendungen von Arbeitskräften – kann die völlige Öffnung des deutschen Bauproduktmarkts um bis zu sieben Jahre hinausgeschoben werden. Nach Ablauf der Übergangsfrist muss der Strukturwandel in der deutschen Bauwirtschaft so weit fortgeschritten sein, dass deutsche Bauunternehmen mit heimischen Arbeitskräften gegen die ausländischen Wettbewerber bestehen können.

- *Illegale Beschäftigung*

Noch stärker als durch die legalen Entsendungen wird der Wettbewerb aber durch die illegalen Beschäftigungsformen verzerrt, die teilweise zu einem ruinösen Preiswettbewerb führen. Illegale Beschäftigung war in der Bauwirtschaft auch schon vor der Internationalisierung weit verbreitet; mit dieser haben sich deren Praktiken und Bedeutung aber gewandelt. Das bestehende Kontroll- und Sanktionsdefizit verhindert eine effektive Umsetzung von Regelungen. Über illegal tätige internationale Netzwerke aus Haupt- und Nachunternehmern und Formen der organisierten Kriminalität, die Milliarden Euro am Staat vorbei „erwirtschaften“, wird auch die Arbeitsmarktgestaltung ausgehebelt.

- *Druck auf Deregulierung*

Die Bauwirtschaft ist ein hochregulierter Wirtschaftszweig, deren Regelungen sowohl den Produkt- als auch den Arbeitsmarkt betreffen⁴: Der Markteintritt ist an Qualifikationsanforderungen gebunden (Handwerksordnung). Für die Produkte gelten zahlreiche Qualitätsstandards. Der Wettbewerb wird durch die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) gestaltet. Preise werden durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) und Löhne durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mitbestimmt. Der Arbeitsmarkt ist durch die Allgemeinverbindlichkeit der Abgaben für die Sozialkassen strukturiert. Einige dieser Regulierungen müssen an europäische Richtlinien angepasst werden, andere werden durch das europäische Wettbewerbs-

(2) Vgl. Kalina, T.: Berufsausbildung und Fachkräftebedarf in der Bauwirtschaft. Arbeitspaket 5a der Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen. – IAT, Gelsenkirchen 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/individuellgutachten_5_kalina_kurz_lang.pdf)

(3) Vgl. Worthmann, G.: Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes. Arbeitspaket 6 der Zukunftsstudie Baugewerbe NRW. – IAT, Gelsenkirchen 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/individuellgutachten_6_worthmann_kurz_lang.pdf); Bosch, G.; Worthmann, G.; Zühlke-Robinet, K.: Das deutsche Baugewerbe im europäischen Wettbewerb. In: Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts. Hrsg.: Sadowski, D.; Walwei, U.; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. – Nürnberg 2002, S. 107–143

(4) Vgl. Dürig; W. Lagemann, B.: Regulierungssystem Produktmarkt. Arbeitspaket 3 der Zukunftsstudie Baugewerbe NRW. – RWI, Essen 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/individuellgutachten_3_d%FCr%FCrig_kurz_lang.pdf)

recht infrage gestellt. Auf nationaler Ebene werden die bauspezifischen Regulierungen kritischer als in der Vergangenheit betrachtet und immer weniger als eine brancheninterne Angelegenheit der Bauwirtschaft angesehen. Im günstigsten Fall werden Regulierungen auf den Prüfstand gestellt und auf ihren Nutzen überprüft; im schlechtesten Fall geht man pauschal davon aus, dass Deregulierungen von Vorteil für die Wirtschaft als Ganzes sind. Die Bauwirtschaft wird auf jeden Fall die positiven externen Effekte ihrer Regulierungen nachweisen und sich gegebenenfalls auch zu Reformen bereit zeigen müssen.

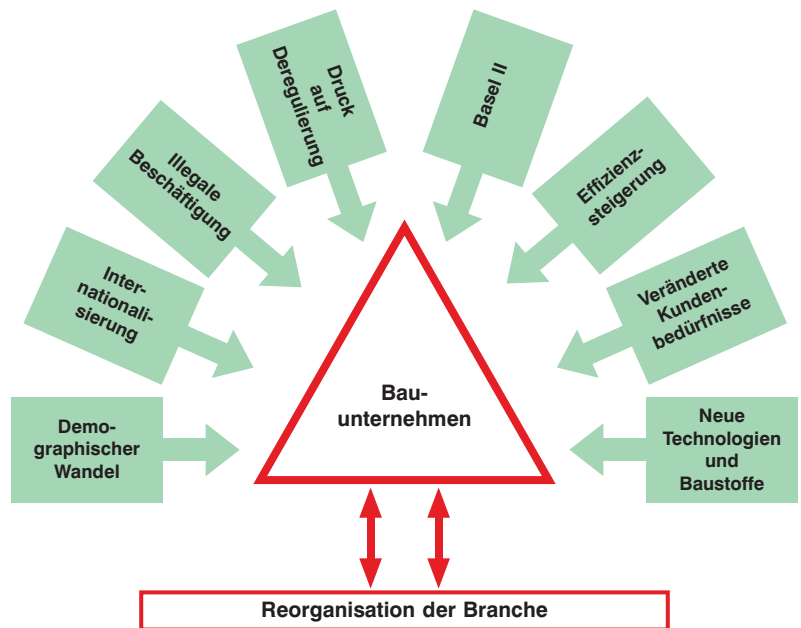
- *Basel II*

Der Baseler Akkord zwingt die Bauunternehmen, sich hinsichtlich ihrer spezifischen Risikopotenziale auf den Prüfstand zu stellen, die vorhandenen Risiken zu verringern, um damit ihre Kreditwürdigkeit zu erhöhen. Nur wenige Bauunternehmen führen gegenwärtig ein solches Risikomanagement durch, und gerade kleine Betriebe tun sich in der Regel schwer, sich den Ratinganforderungen zu stellen. Hinzu kommt, dass gerade Bauunternehmen mit ihrer ohnehin unterdurchschnittlichen und durch die Baukrise weiter ausgedünnten Eigenkapitaldecke von Basel II stärker als Betriebe in anderen Branchen betroffen sein werden. Auch wenn die konkreten Regeln und Umsetzungsbedingungen von Basel II noch immer umstritten und unklar sind, ist für die meisten Bauunternehmen ein verändertes Finanzierungsverhalten der Banken bereits heute spürbar.

- *Effizienzsteigerung*

In einem Markt, in dem sich Mängel im Prozessmanagement nicht mehr über Preissteigerungen auf den Kunden abwälzen lassen, gewinnen die Planung der Abläufe, Kosten und des Einsatzes von Arbeitskräften und Maschinen sowie das Unternehmenscontrolling zunehmend an Bedeutung. Die Anforderungen an das Prozessmanagement erhöhen sich zusätzlich, wenn man in verlängerten Wertschöpfungsketten oder in Kooperationen mit anderen Unternehmen (z. B. Handwerkerkooperationen) Termintreue und Qualität garantieren will. Ein effektives Prozessmanagement ist auch Voraussetzung dafür, aus vergangenen

Abbildung 3
Herausforderungen für die Bauunternehmen



Quelle: eigene Darstellung

Projekterfahrungen lernen, Aufwand und Zeit bei neuen Aufträgen realitätsnah kalkulieren sowie verlustbringende Aufträge frühzeitig erkennen und ablehnen zu können. Eine solche Effizienzorientierung ist die Voraussetzung für die strategische Profilierung von Unternehmen auf dem Markt. Denn nur eine mit genauen Daten unterlegte Klassifizierung und Typisierung von gewinn- und verlustbringenden Aktivitäten ermöglicht eine Bestimmung des eigenen Profils. Die Instrumente einer Effizienzverbesserung, etwa zum Unternehmenscontrolling, seiner datentechnischen Fundierung sowie Einbettung in die Unternehmensorganisation, sind weitgehend bekannt.⁵ Die üblichen Muster des Technologietransfers wie Technologieberatung oder die Entwicklung übertragbarer Modelllösungen funktionieren in Branchen mit mittleren und größeren Betrieben, haben aber in der Bauwirtschaft mit ihren Klein- und Kleinstbetrieben kläglich versagt. In diesen Betrieben gibt es keine ausdifferenzierten Funktionen für Technologie oder Aus- und Weiterbildung. Wenn alle diese Funktionen auf wenige Schlüsselpersonen konzentriert sind, wird deren Aus- und Weiterbildung zur entscheidenden Innovationsgröße.

(5)
Vgl. Diederich, C.J.: Baumanagement. Arbeitspaket 2a der Zukunftsstudie Baugewerbe NRW. – Wuppertal Universität 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/einzelgutachten_2a_diederichs_kurz_lang.pdf); Wischhof, K.: Strategien zur Substanzerhaltung nordrhein-westfälischer Bauunternehmen. Arbeitspaket 2b der Zukunftsstudie Baugewerbe NRW. – IAT, Gelsenkirchen 2003 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/einzelgutachten_2b_wischhof_kurz_lang.pdf)

- *Veränderte Kundenbedürfnisse*

Nur auf Aufträge zu warten, genügt in Käufermärkten für Bauunternehmen nicht mehr, sondern diese müssen versuchen, die besonderen Bedürfnisse der Kunden zu identifizieren und die Kunden langfristig an sich zu binden. Was Kundenorientierung heißt, wird im Einzelnen sehr stark von der strategischen Positionierung der Unternehmen im Markt abhängen. Für Subunternehmen sind die Termintreue und Qualität gegenüber dem Generalunternehmer von zentraler Bedeutung. Bauunternehmen auf „Dauerbaustellen“ in Großunternehmen werden ihre Dienstleistungsorientierung auch in der Arbeitszeitflexibilität zeigen müssen. Die Endnachfrager erwarten eine deutliche Verringerung der Schnittstellen und mehr Leistungen aus einer Hand. Durch Rahmenverträge zur Instandsetzung und das Eingehen auf neue Kundenbedürfnisse (Umweltschutz, altersgerechtes Wohnen etc.) können neue Kunden gefunden und an das Unternehmen gebunden werden. Den wenigsten Bauunternehmen ist bisher die Umstellung von der klassischen Bereitstellung technischer Bauleistungen auf Baudienstleistungen gelungen.

- *Neue Technologien und Baustoffe*

Bauen ändert sich kontinuierlich durch neue Baustoffe und Bauverfahren. Die meisten technologischen Innovationen kamen bislang von außen, von den Baumaschinen- und den Baustoffherstellern. Die Bauwirtschaft selbst investiert nur wenig

in Forschung und Entwicklung, sie ist eher Technologieanwender als Technologieproduzent. Da Bauen künftig aufgrund veränderter Kundenbedürfnisse elektronischer und umweltorientierter sein wird, vergrößert sich der Kreis der für die Bauwirtschaft relevanten Technologieproduzenten beträchtlich. Zum Teil lösen sich durch neue Technologien (z. B. Trockenbau) herkömmliche Spezialisierungsmuster auf. Durch die wachsende Konkurrenz der Werkstoffe (z. B. Holz, Stahl, Beton, Kunststoff) steigen die Anforderungen an die Baubetriebe. Schon in der Vergangenheit mangelte es nicht an extern angestoßenen Innovationen, die Probleme lagen bei der Umsetzung. Mit der Zunahme der technologischen Anforderungen droht dieses Umsetzungsdefizit zuzunehmen. Branchenübergreifende Kooperationen, Investitionen in die Kompetenzentwicklung sowie Neuzuschnitte bzw. Weiterentwicklungen von Berufsbildern sind mögliche Ansatzpunkte.

Alle bislang genannten Herausforderungen werden dazu führen, dass sich die Muster der betrieblichen Spezialisierung ebenso wie die bisher dominierenden Formen der Kooperation bei bauwirtschaftlichen Aktivitäten grundlegend ändern. Die Unternehmen müssen innerhalb dieser erweiterten Wertschöpfungskette auf der Basis von Kompetenzanalysen ihren Standort bestimmen und sich positionieren (Strategieorientierung). Auf die unterschiedlichen Möglichkeiten dazu wird im Folgenden eingegangen.

	Fragmentierung	Kompetenzentwicklung
Dominierende Marktstrategie	Kosten	Qualität und Kosten
Innerbetrieblich	Verzettelung	Optimierung der Produkte und Prozesse
Zwischenbetrieblich	Kostenkonkurrenz, Fragmentierung	Kooperation, Innovationsnetzwerke
Struktur der Produktionskette	Subunternehmen, Generalunternehmen, ausländische Anbieter	Kompetenznetzwerke, Generalunternehmen, Spezialisten, Handwerkeretzwerke und Kooperationen
Unternehmensgrößen	Wachsende Zahl von Klein- und Kleinstbetrieben, Polarisierung zwischen Groß- und Kleinbetrieben	Ausgewogener Mix von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben mit stabilem Mittelstand
Kompetenz/Personal	Kompetenzverlust; fehlendes Fachpersonal	Weiterbildung, Kompetenzentwicklung
Innovation	Überwiegend in Vor- und nachgelagerten Bereichen, Leitunternehmen, steigendes Umsetzungsdefizit	Innovationsnetzwerke innerhalb der Produktionskette
Leistungserstellung	Kompetenz über Gewerke	Integrierte Systemproduktion und hochwertige Spezialistentätigkeit

Szenarien für die Entwicklung der Wertschöpfungskette

Quelle: eigene Zusammenstellung

4 Kompetenzentwicklung – Szenarien und Leitbilder

Die zukünftige Entwicklung der Bauwirtschaft wird in der Zukunftsstudie in zwei Szenarien idealtypisch zusammengefasst; sie sind nebenstehend kurz skizziert. Das hier nicht weiter erläuterte Szenario „Fragmentierung“ beschreibt die Fortsetzung des bisherigen Kurses. In ihm reagieren die Unternehmen auf die dargelegten Herausforderungen nur unzureichend und bleiben so dauerhaft mit erheblichen Problemen konfrontiert.

Im Rahmen der Diskussion als künftiges Leitbild angesehen wurde das zweite Szenario „Kompetenzentwicklung“. Es wurde bereits in einigen Unternehmen und Marktsegmenten ansatzweise realisiert und setzt auf qualitätsorientierte Strategien, die es ermöglichen, den genannten Herausforderungen erfolgreich zu begegnen.

„Kompetenzentwicklung“ beinhaltet in diesem Szenario sowohl technische Qualität wie auch Kundenorientierung. Letzte stellt Kundennutzen, Schnittstellenreduzierung und integrierte Nutzungskonzepte in den Mittelpunkt. Neben Qualität spielt die Effizienz eine große Rolle, die auf die Optimierung der Prozesse und Produkte abzielt. Dabei werden betriebsinterne Abläufe verbessert, die Bauprozesse zunehmend standardisiert und modularisiert, das inner- und zwischenbetriebliche Schnittstellenma-

nagement optimiert sowie strategische und operative Vorteile der Kooperationen voll ausgeschöpft, um Wirtschaftlichkeit und Synergieeffekte und somit die Qualitätsproduktion zu erzielen. Innovationsnetzwerke tragen zur Entstehung und Umsetzung der Innovationen bei, wobei eine enge Zusammenarbeit im Vorfeld stattfindet, um die Umsetzungsprobleme zu überwinden.

Aus- und Weiterbildung spielen zunehmend eine wichtige Rolle in der Kompetenzentwicklung. Integrierte Systemproduktion breitet sich vor allem bei komplexeren Bauvorhaben aus. Dabei steht statt der bisherigen Konzentration auf einzelne Bereiche mit vielen Schnittstellen die Optimierung des Gesamtprozesses im Vordergrund. Komplexe Bauvorhaben werden entweder durch die Kooperation qualifizierter Spezialisten aus verschiedenen Gewerken realisiert, die zudem – wie das Handwerk bislang – weiterhin regionale Märkte direkt bedienen werden, oder durch Generalisten, die eine integrierte Leistung erbringen.

Die Chancen für eine Realisierung dieses zweiten Szenarios hängen in erster Linie von den Strategien der Unternehmen ab, doch können Politik und Verbände die Rahmenbedingungen hierfür beeinflussen. Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich daher sowohl an Unternehmen wie an Politik und Verbände und werden von der Zielsetzung geleitet, eine Entwicklung in Richtung dieses Szenarios anzustoßen und zu unterstützen.

5 Handlungsempfehlungen

Auf der Basis der Analysen wurden in der Zukunftsstudie Handlungsempfehlungen an unterschiedliche Akteure formuliert. Die Empfehlung zur Reorganisation der Unternehmen richten sich an die Unternehmen, die zur Veränderung der Rahmenbedingungen an den Staat und die Sozialpartner und die zur Stärkung der staatlichen Bauinvestitionen an den Staat.

Reorganisation und strategische Ausrichtung der Unternehmen

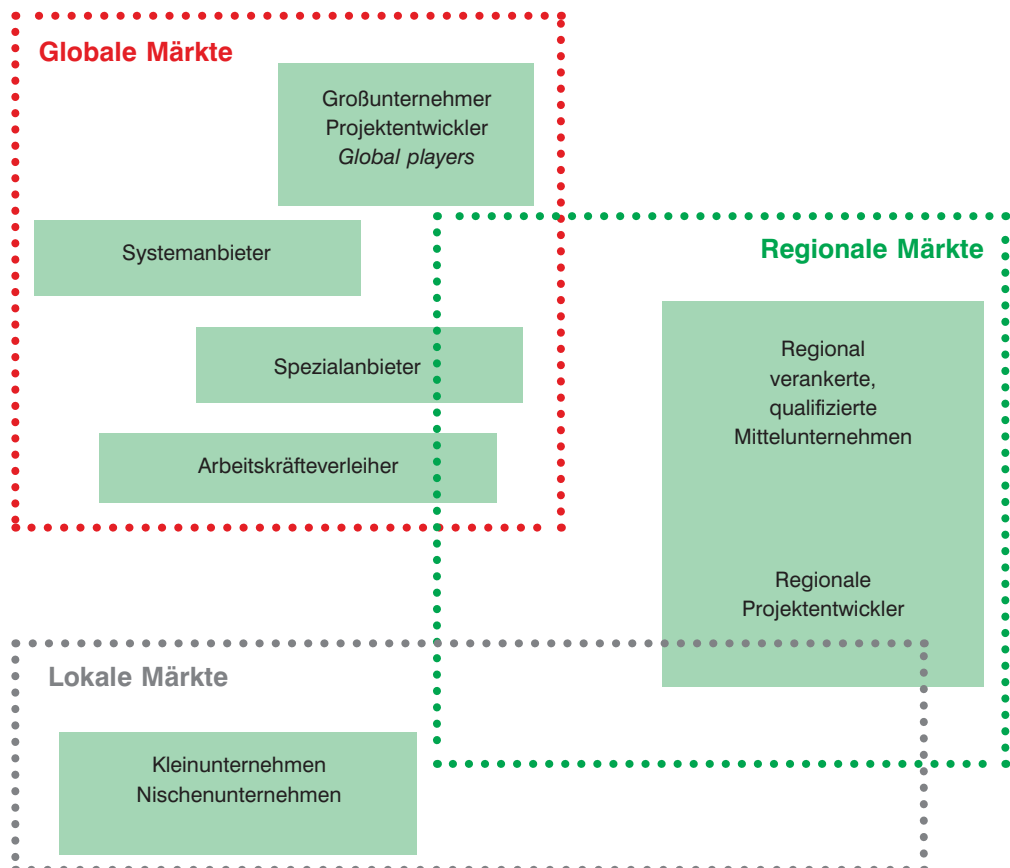
Eine strategische Ausrichtung der Unternehmen erfordert als erstes, die eigenen Kompetenzen im Vergleich mit den Kompetenzen der anderen Unternehmen der Branche, mit denen man im direkten Wettbewerb steht, sowie unter Berücksichtigung der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen zu definieren. Dieser Ansatz ist in anderen Branchen mittlerweile weit verbreitet, jedoch lassen sich deren Konzepte nicht ohne weiteres auf die Bauwirtschaft übertragen. Während die strategische Ausrichtung der Unternehmen in anderen Branchen entlang der Pole hohe Spezialisierung – Systeminte-

gration erfolgt, kommt in der Bauwirtschaft zum einen wegen der erforderlichen Nähe zum Kunden und zum anderen wegen der geringen Unternehmensgröße eine zweite Dimension hinzu: die regionale Positionierung. Die Bauunternehmen können sich an lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Märkten orientieren. Von daher ergibt sich für die künftige Verortung in der Bauwirtschaft kein so einfaches Bild wie etwa die pyramidenförmige Anordnung der Zulieferer in der Automobilindustrie, sondern ein wesentlich differenzierteres.

Abbildung 4 stellt die wichtigsten denkbaren strategischen Entscheidungen hinsichtlich des Spezialisierungsgrads und der regionalen Reichweite dar. Vor allem wird auch erkennbar, wie unterschiedlich die Strategiewahl in Klein-, Mittel- und Großunternehmen verlaufen kann.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidung für das Ausmaß der Spezialisierung bzw. der Systemangebote und die regionale Ausrichtung miteinander verbunden sind. Die Spezialisierung etwa auf hochwertige Baustoffe oder elektronische Vernetzungen ebenso wie die Ausdehnung

Abbildung 4
Die Zukunft der Unternehmenslandschaft in der Bauwirtschaft



Quelle:
Syben, G.: Die Baustelle der Bauwirtschaft. Unternehmensentwicklung und Arbeitskräftepolitik auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. – Berlin 1999, S. 33

der Aktivitäten auf der Wertschöpfungskette etwa in Richtung Vorfinanzierung von Bauvorhaben und/oder Betreiben von infrastrukturellen Großprojekten rechnet sich nur ab einer bestimmten Auftragsmenge, die mit positiven Skaleneffekten verbunden ist. Solche Skaleneffekte sind oft nur im globalen und nationalen, bestenfalls in einem weiten regionalen Rahmen erreichbar.

Für Unternehmen, die nur auf lokalen Märkten tätig sind, ist es durchaus denkbar, dass sie stärker als bisher vorgelagerte Planungs- oder nachgelagerte Wartungsleistungen als Paket anbieten, wenn sie sich für eine Strategie als Systemanbieter entscheiden. Sofern sie sich für die Spezialisierung entscheiden, ist die Ausrichtung auf spezifische Ausbaurbeiten oder Komponenten sinnvoll, eventuell in Kooperation mit anderen Unternehmen.

Auch wenn kleine und mittlere Unternehmen sicher nur begrenzt in der Lage sein werden, ihr Produktions- bzw. Leistungsspektrum entlang der Wertschöpfungskette zu erweitern, werden sie in Zukunft immer mehr mit der Situation konfrontiert sein, dass andere Unternehmen bereits eine Integration verschiedener Funktionen anbieten und damit zunehmend Wettbewerbsvorsprünge entwickeln. Von daher ist zwar auch für lokale Unternehmen eine Ausweitung ihres Angebots entlang der Wertschöpfungskette möglich. Allerdings darf dabei eine kritische Mindestgröße der Unternehmen nicht unterschritten werden, da nur dann die Potenziale eines verbesserten Prozess- und Innovationsmanagements genutzt werden können. Unterhalb dieser Größe bleibt nur die Rolle des selbständigen Anbieters von Teilleistungen.

Unabhängig von der Strategiewahl stellt sich für jedes Unternehmen der Bauwirtschaft die Aufgabe, die internen Prozesse und Schnittstellen zu optimieren. Jedes Unternehmen muss sich dabei mit den vier strategischen Bezugspunkten Kompetenzentwicklung, Kundenorientierung, Schnittstellenmanagement und Innovationsmanagement auseinandersetzen.

Die Konzepte für einen erfolgreichen Umgang mit einer Optimierung der betrieblichen Abläufe und Schnittstellen sind bekannt und in Modellprojekten erprobt. Hierbei hat sich gezeigt, dass auch kleine Unternehmen über Kooperationspotenzia-

le mit anderen Unternehmen verfügen, die bisher nicht ausgeschöpft wurden. Es wird künftig um die breite Diffusion von Innovationen gerade in die kleinen und mittleren Unternehmen der Branche gehen. Hierbei ist wichtig, den Besonderheiten der Branche Rechnung zu tragen. Der traditionelle Technologietransfer über Beratung oder den Aufbau unternehmensinterner Transfermechanismen läuft angesichts der niedrigen durchschnittlichen Betriebsgröße in der Bauwirtschaft leer. Die Innovationsforschung hat gezeigt, dass in Klein- und Mittelbetrieben die Qualifikation der betrieblichen Schlüsselpersonen die kritische Größe im Innovationsgeschehen ist. Die Diffusion von Innovationen muss in der Bauwirtschaft daher vor allem über Fort- und Weiterbildung erfolgen.

Die Verwirklichung eines auf Kompetenzentwicklung ausgerichteten Szenarios setzt eine entsprechende Neuausrichtung aller Beteiligten voraus. Es kann nicht oft genug betont werden, dass eine kompetente Bauwirtschaft gut ausgebildete Fachkräfte voraussetzt, die auf dem Stand der Technik sind und für die auch Dienstleistungsorientierung selbstverständlich ist. Nur sie sind in der Lage, die Innovationspotenziale entlang der Wertschöpfungskette zu erkennen und zu nutzen. Hier spielen Aus- und Weiterbildungseinrichtungen eine besondere Rolle, aber auch die Entscheidungsträger in Verbänden sowie die Medien der Branche. Eine Schlüsselrolle kommt auch den Unternehmensberatern bzw. den IT-Anbietern zu, die deutlich stärker als bisher die Tauglichkeit ihrer Angebote gerade für Klein- und Mittelbetriebe überprüfen und neu ausrichten sollten. Nicht zuletzt wird immer wieder zu überlegen sein, ob und wann es sinnvoll ist, bei neuen Technologien oder neuen Organisationskonzepten entsprechende Innovationsdialoge mit allen Akteuren der Branche politisch anzustoßen und zu begleiten.

Rahmenbedingungen: Neujustierung der Bauregulierungen

Die Bauwirtschaft arbeitet in einem dichten Netz von Regulierungen, die sowohl den Produkt- als auch den Arbeitsmarkt betreffen. Es ist kein Zufall, dass gerade sie so viele Regelungen zu befolgen hat. Ihre Produkte gestalten Landschaft und Stadtbilder und sind in hohem Maße für den

Umweltschutz, die Lebensqualität und die Sicherheit der Bürger verantwortlich. Zudem sind Bauverträge unvollständige Verträge, so dass es Regelungen zur Vertragsgestaltung und zum Konsumentenschutz geben muss. Die Arbeitsmärkte in der hoch turbulenten Bauwirtschaft tendieren zur Unterinvestition in Aus- und Weiterbildung, so dass zur Sicherung und Herausbildung eines Fachkräftestamms Regelungen zur Bekämpfung dieses Marktversagens gefunden werden müssen. All diese Regelungen sind aus guten Gründen geschaffen worden. Im Zusammenspiel mit anderen zusätzlich geschaffenen Regulierungen kann sich ihre Wirkung ändern. Es ist notwendig, den hinter den Regulierungen stehenden Zielkatalog regelmäßig zu überprüfen sowie ihre Wirkungen zu evaluieren und die Regulierungen gegebenenfalls zu ändern.

Nicht sinnvoll sind hingegen empirisch nicht fundierte De-Regulierungsstrategien, die derzeit viele Anhänger haben, weil es fast keine mit Fakten unterlegte Evaluierung der Bauregulierungen gibt. Ausgehend von diesen Überlegungen waren die Experten in der Diskussion rund um die Zukunftsstudie mit ihren folgenden Empfehlungen zur Veränderung von Regulierungen auch relativ vorsichtig:

Empfehlung 1: Veränderung von Regulierungen auf Basis von Wirkungsanalysen

Der Bauproduktmarkt ist hoch reguliert. Diese Regulierungen haben ganz unterschiedliche Funktionen, die vom Umweltschutz über die Sicherheit und das Erscheinungsbild von Gebäuden, die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen bis hin zur Qualitätssicherung reichen und historisch und in bestimmten Kontexten entstanden sind. Darüber hinaus sind sie additiv gewachsen und ist unklar, ob sie im Kontext mit anderen Regulierungen die ursprünglich zgedachten Funktionen noch erfüllen. Es gibt in Deutschland anders als in den USA keine empirisch fundierte Wirkungsforschung zu den bestehenden Regulierungen. Daher stützt sich die begonnene De- und Re-Regulierung oft vor allem auf durch Sonderinteressen eingefärbte Einschätzungen. Dies birgt die Gefahr erheblicher Fehlsteuerungen. In einem zunehmend integrierten europäischen Markt muss eine Wirkungsforschung vergleichend angelegt sein. Bei großer Unsicherheit über

die Auswirkungen von Veränderungen sollte man stärker mit Realexperimenten in Form von Modellversuchen experimentieren. Vor allem Eingriffen in das Bauordnungsrecht, in technische Regelwerke, die Handwerksordnung und die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure sollten Wirkungsanalysen vorausgehen.

Empfehlung 2: Einführung von Qualifizierungsverfahren für Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen

Um Anreize für Investitionen in Qualifizierung und die Kompetenzentwicklung von Unternehmen zu fördern, sollte – wie in anderen Ländern – der Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen an den Nachweis der technischen, wirtschaftlichen und personellen Leistungsfähigkeit gebunden werden. Gegenstand eines solchen Qualifizierungsverfahrens für Unternehmen wären auch die tatsächlich durchgeführten Personalqualifizierungen, die in Beziehung zum Umsatz, zur Zahl der Mitarbeiter oder einer anderen geeigneten Bemessungsgrenze gesetzt werden. Diese Qualifizierungskosten würden durch die Zugangsberechtigung zu Ausschreibungen honoriert. Allerdings macht ein solches Qualifizierungsverfahren nur Sinn, wenn es gleichzeitig gelingt, Qualitätsbewusstsein als Kultur bei allen Akteuren in der Branche zu verankern. Dies gilt auch und vor allem für die öffentlichen Nachfrager, die in den vergangenen Jahren angesichts der Haushaltsprobleme immer stärker den Kostenaspekt auf Kosten der Qualität in den Vordergrund gestellt haben. Es wäre nicht glaubwürdig, wenn seitens der Politik Qualitätsstandards von den Unternehmen gefordert werden, die dann in der Praxis von öffentlichen Nachfragern unterlaufen werden.

Empfehlung 3: Stabilisierung der Sozialkassen

Der Bauarbeitsmarkt ist aus verschiedenen Gründen ein besonderer Arbeitsmarkt: Bauarbeit ist aufgrund der hohen konjunkturellen und saisonalen Nachfrageschwankungen instabil. Arbeitskräfte müssen häufiger als in anderen Branchen den Arbeitgeber wechseln und dabei auch Perioden der Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen. Wegen der durchschnittlich kurzen Betriebszugehörigkeit ist es nicht sicher, dass ausbildende Betriebe von ihren Ausbildungsinvestitionen

(6)
Vgl. Bosch, G.; Philips, P. (Hrsg.): Building chaos: an international comparison of de-regulation in the construction industry. – London 2003

(7)
Vgl. Bosch, G.; Zühlke-Robinet, K.: Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche. – Frankfurt/M. 2002

profitieren. Gleichzeitig kann man in der Konkurrenz um Aufträge gezwungen sein, die Angebote auf Kosten von Zukunftsinvestitionen zu senken. Internationale Vergleiche haben gezeigt, dass in unregulierten Bauarbeitsmärkten zu wenig in Aus- und Weiterbildung investiert wird⁶ und vor allem Fachkräfte wegen der hohen Unsicherheit in andere Branchen abwandern, was in diesem beruflich strukturierten Arbeitsmarkt zu erheblichem Fachkräftemangel führt. In Deutschland werden durch die Umlagefinanzierung der beruflichen Erstausbildung die Kosten in die Marktpreise internalisiert und wird damit für einen ausreichenden Fachkräftenachwuchs gesorgt. Die Sozialkassen helfen zudem, den Facharbeiterstamm u.a. über eine Kofinanzierung des Schlechtwettergelds, die Übernahme des Urlaubsgelds und eine zusätzliche Altersvorsorge an den Betrieb und die Branche zu binden.⁷

Empfehlung 4: Effektive Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im Baugewerbe

Wichtiger noch, als vorhandene Regulierungen zur Lohngestaltung von Werkvertragsnehmern auszuweiten, ist es, die bestehenden auch umzusetzen. Wie die Erfahrungen bei der Kontrolle bestehender Gesetze und Sanktionierung von Verstößen zeigen, können Regelungen häufig nicht effektiv umgesetzt werden. Die Kontrolle wird gerade in der Bauwirtschaft durch

bestimmte Merkmale der Bauproduktion wie das unübersichtliche Baustellengefüge und zahlreiche Verschleierungsmöglichkeiten erschwert.

Möglich sind folgende Ansatzpunkte zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung: (1) Qualitätssicherung im Bauprozess, (2) präventive Maßnahmen, (3) Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sowie (4) Verbesserung der Sanktionsmöglichkeiten (Abb. 5). Dabei lässt sich illegale Beschäftigung nicht allein durch nachgelagerte Kontrollen und Sanktionen bekämpfen; auch bei der dringend gebotenen verbesserten Kooperation aller Kontrollinstanzen wird das Kontrolldefizit nicht zu beheben sein. Der Zwang zur Legalität muss daher auch durch die Sicherung der Qualität im Bauprozess selbst integriert werden und beim Auftraggeber ansetzen. Das Problem liegt ähnlich wie beim Umweltschutz, wo man mit „End-of-the-pipe“-Kontrollen oder Schadensbeseitigungen nur begrenzt weiter kommt. Praktiziert werden sollten daher neue Formen der Qualitätssicherung (z. B. über verlängerte Haftung) und gläserne Baustellen. Das Potenzial der Informationstechnologien ist hier noch lange nicht ausgeschöpft – für obligatorische Abzugsverfahren von Steuern und Sozialbeiträgen beim Haupt- bzw. Generalunternehmen sowie für Register über „unzuverlässige“ Unternehmen und für verpflichtende Prüfungen von Submissionsunterlagen durch den Auftrag-



Abbildung 5
Zentrale Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe

Quelle:
Worthmann, G.: Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarktes. Arbeitspaket 6 der Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen. – IAT, Gelsenkirchen 2003, S. 102

geber bzw. Hauptunternehmer auf eine realistische Kalkulation unter Anwendung der vorgeschriebenen Tarifnormen.

Selbstverständlich werden die Generalunternehmer hier stark belastet. Wenn man Illegalität aber ernsthaft bekämpfen will, muss man an den Quellen des Geldflusses ansetzen. Die Streichung von Freistellungsmöglichkeiten würde dazu beitragen, dass alle Unternehmen gleich behandelt werden. Da sich für den Staat und die Sozialversicherung solche Abzugsverfahren rechnen, sollten die Generalunternehmen für den zusätzlichen bürokratischen Aufwand durch Abzüge bei den Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert werden.

Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und Verstetigung der öffentlichen Nachfrage

Wie kaum in einem anderen Wirtschaftszweig ist die Nachfrage nach Bauleistungen von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängig. Bauprodukte sind langlebige Güter, deren Anschaffung bei schlechter wirtschaftlicher Lage hinausgeschoben wird. Aufgrund der hohen konjunkturellen Ausschläge der Baunachfrage kann eine längere tiefe wirtschaftliche Krise sogar dazu führen, dass die Kapazitäten der Bauwirtschaft stärker einbrechen, als es langfristig notwendig sein müsste. Zieht dann die Nachfrage wieder an, kommt es zu Engpässen. Von daher ist eine Stabilisierung der Baunachfrage durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik eine Basis für die Regeneration der Baubranche.

Auf die Einzelheiten einer solchen Wirtschaftspolitik, die nicht ohne Makro-Impulse auskommen kann, kann hier nicht eingegangen werden. Auf einen zentralen Punkt muss allerdings hingewiesen werden: Die Schwäche der öffentlichen Baunachfrage hat zu einer Unterinvestition in zentralen Bereichen der gesellschaftlichen Infrastruktur geführt, die auch ein Grund für die gegenwärtige Wachstumsschwäche Deutschlands ist. Man denke hier nur an Schulen, Hochschulen oder die Verkehrsinfrastruktur.

Ein wesentlicher Grund für den Einbruch der öffentlichen Investitionen ist die Finanzkrise der Gemeinden, dem Hauptinvestor auf Seiten der öffentlichen Hand. Seit 1994 haben sich die Investitionen der Gemeinden um 30 % in nominalen und mehr als 40 % in realen Preisen verringert.⁸ Eine Reform der Gemeindefinanzen und dabei vor allem eine Stärkung ihrer Investitionskraft ist nicht nur eine Voraussetzung der Stärkung gesamtwirtschaftlicher Wachstumsimpulse, sondern auch eine Voraussetzung für die Wiederbelebung und Stabilisierung der Baunachfrage. Im Unterschied zu antizyklischen Konjunkturprogrammen, die nur zeitweise wirken würden, käme es zudem zu einer Verstetigung der Nachfrage. Zudem könnte der in den Prognosen vorausgesagte starke Einbruch der öffentlichen Baunachfrage gemildert werden. Schließlich wirkt der Staat durch eine Verstetigung seiner Bauinvestitionen auch stabilisierend auf die private Baunachfrage. Wenn die öffentliche Investitionsfähigkeit wieder hergestellt wird, dann kann auch die Qualität in der Auftragsvergabe wieder an Bedeutung gewinnen.

(8)
Vgl. Bosch, G.; Rehfeld, D.:
Zukunftsstudie Baugewerbe
Nordrhein-Westfalen: Zusammenfassung der Einzel-Arbeitspakete. – IAT, Gelsenkirchen 2003, S. 48 (www.zib.nrw.de/fachinfo/pdf_doc/einzelgutachten_endbericht_bosch_lang.pdf)