

Kontinuität in Bau und Baufinanzierung

Autor(en): **Rüegger, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **100 (1982)**

Heft 8

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74760>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Kontinuität in Bau und Baufinanzierung

Von Hans Rüeegg, Zürich

Ein Blick auf die Entwicklung unserer Volkswirtschaft während den vergangenen zehn Jahren zeigt, das alle Branchen mit kleineren und grösseren Schwankungen nach oben und nach unten leben mussten. Im Bausektor erreichten die gesamten Investitionen im Jahre 1973 nahezu 26 Mrd. Fr. Sie bildeten sich dann bis 1976 auf 18,5 Mrd. Fr. zurück und stiegen bis 1980 wieder auf 25,4 Mrd. Fr. Während die Nachfrage der öffentlichen Hand verhältnismässig geringe Ausschläge aufwies und auch in den nächsten Jahren von relativ grosser Kontinuität geprägt sein dürfte, entwickelte sich die private Baunachfrage eher erratisch. Da übermässige Schwankungen grundsätzlich unerwünscht sind, stellt sich die Frage, ob es möglich ist, sie in Zukunft zu vermeiden.

Bei Veränderungen der Baunachfrage, die sich aus Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur, bei den Wohnpräferenzen und den generellen Konjunkturperspektiven ergeben, bleibt dem Baugewerbe auch künftig nichts anderes übrig, als sich abzeichnende Bewegungen frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu reagieren. Die vor allem den Wohnungsbau betreffenden Gesetzesbestimmungen wie Zonenpläne, Baugesetze, Mieterschutzbestimmungen und mit dem Besitz von Grundeigentum verbundene Steuervorschriften führen zwar nicht zu Schwankungen der Baunachfrage, haben sich in jüngster Zeit aber lähmend auf sie ausgewirkt. Im Interesse einer langfristigen Befriedigung der Nachfrage nach kostenmässig tragbaren Wohnungen und damit auch einer stetigen Auslastung der Produktionskapazitäten der Bauwirtschaft drängt es sich auf, hier eher wieder einige Schritte zurück anstatt vorwärts zu tun.

Analysiert man die von der Finanzierungsseite ausgehenden Einflüsse auf die Baunachfrage, so muss festgestellt werden, dass die niedrigen Zinssätze und die grosszügige Kreditpolitik der Banken in den Jahren 1978 bis 1980 die Nachfrage nach Bauleistungen zweifellos massgeblich gefördert haben. Ebenso sicher ist, dass die massiven Zinserhöhungen und die limitierten Möglichkeiten der Banken bei der Kreditgewährung im vergangenen Jahr mit dazu beigetragen haben, dass sich die private Nachfrage vor allem im Bereich des Wohnungsbaus und dabei insbesondere im Einfamilienhausbau real abgeschwächt hat. Schliesslich ist anzunehmen, dass die hohen Zinssätze die Baunachfrage auch im laufenden Jahr erheblich dämpfen werden.

Ohne wiederholte Interventionen der Schweizerischen Nationalbank in Form von Kursstützungsoperationen am Obligationenmarkt, Ablehnung von Zinssatzerhöhungen auf Kassenoobligationen und in die Öffentlichkeit getragenen Widerstand gegen betriebswissenschaftlich notwendige Zinsanpassungen bei Spargeldern und Hypotheken hätte der Zinsanstieg jedoch bereits etwa Mitte 1979 in allen Sektoren eingesetzt. Die Baunachfrage und damit der Kostenauftrieb im Baugewerbe wären dadurch vermutlich rund ein Jahr früher gedämpft worden, als es effektiv der Fall war. Umgekehrt ist die Annahme berechtigt, dass der heute vor der Tür stehende Rückgang der Bautätigkeit geringer ausfallen würde. Für die Zukunft muss also gefordert werden, dass auf künstliche Eingriffe jeglicher Art in die Zinsstruktur unseres Landes verzichtet wird.

Um den Banken langfristig den regelmässigen Zufluss der für die Baufinanzierung benötigten Mittel zu sichern, dürfte es sodann früher oder später notwendig sein, die in der Westschweiz seit langem übliche Praxis, auch 1. Hypotheken zu amortisieren, in der ganzen Schweiz einzuführen. Schliesslich scheint es zweckmässig, das spezifische Bausparen und direkte Anlagen in Hypotheken oder Immobilienfonds steuerlich zu begünstigen. Die Forderung nach Eigentumsförderung kann nur dann glaubhaft aufrechterhalten werden, wenn ihr auch einmal Taten folgen.

Liest man Publikationen aus der Bauwirtschaft oder besucht man Tagungen wie die heutige, stösst man immer wieder auf die *Forderung nach Verstetigung der Nachfrage nach Bauleistungen*. Der Wunsch nach einer kontinuierlichen, Schwankungen also vermeidenden und einer möglichst aufwärts gerichteten

Entwicklung ist indessen keineswegs eine Besonderheit des Baugewerbes. Vielmehr gibt es bei uns wohl keine Branche, kaum ein Unternehmen und nur verhältnismässig wenige Individuen, die nicht nach einer Sicherung bzw. Verbesserung ihrer Situation streben. Auch die staatliche Wirtschaftspolitik

ist dieser Zielsetzung verpflichtet. So stipuliert der *Konjunkturartikel 31 quinquies der Bundesverfassung* im ersten Absatz:

«Der Bund trifft Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung».

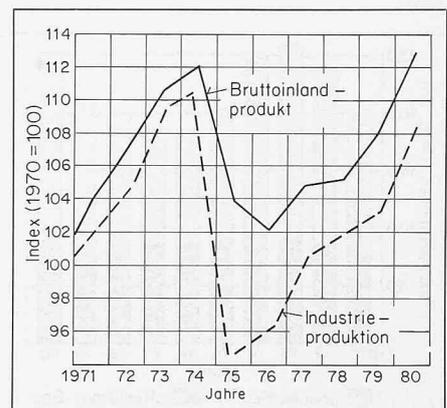
Der Hinweis auf die Probleme *Arbeitslosigkeit* und *Teuerung* in der Bundesverfassung zeigt aber auch, dass der Wunsch nach einem gleichmässigen Wirtschaftswachstum einer Idealvorstellung entspricht, die in der Praxis bisher nie während eines längeren Zeitabschnittes verwirklicht werden konnte. Dies gilt sowohl für die Gesamtwirtschaft als auch für die einzelnen Branchen unseres Landes. Ein Blick auf die Entwicklung in der Zehnjahresperiode 1971 bis 1980 ergibt beispielsweise folgendes Bild:

- Das *reale Bruttoinlandprodukt* nahm in den Jahren 1971 bis 1973 sowie 1980 jeweils um 3% und mehr zu (Bild 1).

Dazwischen lag eine Periode mit zum Teil deutlich niedrigeren Wachstumsraten. In den Jahren 1975 und 1976 verminderte es sich sogar um 7,3 bzw. 1,4%.

In der Industrie stieg die Produktion gemäss BIGA-Index von 1971 bis 1974 insgesamt um rund 9%, ging dann im Rezessionsjahr 1975 um nicht weniger als 14,5% zurück und erhöhte sich bis 1980 wieder annä-

Bild 1. Entwicklung von realem Bruttoinlandprodukt und Industrieproduktion, 1971-1980



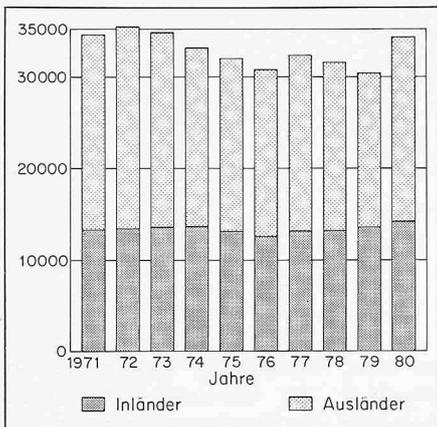


Bild 2. Entwicklung der Hotelübernachtungen

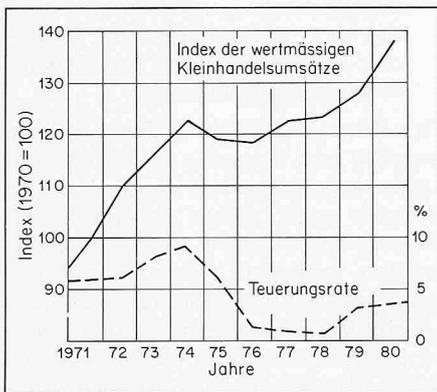


Bild 3. Entwicklung der wertmässigen Kleinhandelsumsätze

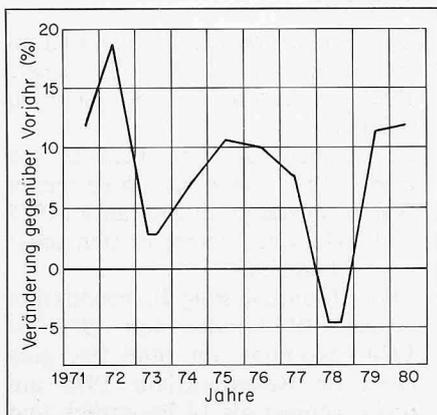
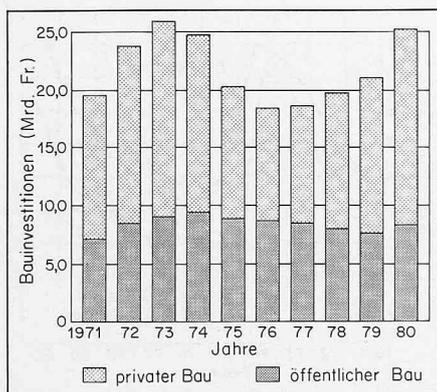


Bild 4. Entwicklung der Reingewinne der Banken, 1971-1980

Bild 5. Entwicklung der Bauinvestitionen, 1971-1980



hernd auf den 1974 erreichten Höchststand.

- Die schweizerischen *Hotelbetriebe* verzeichneten nach dem 1972 erreichten Rekordergebnis bis 1976 einen kontinuierlichen Rückgang der Übernachtungszahlen um insgesamt 13%. (Bild 2). Seither ist die Entwicklung durch ein ständiges Auf und Ab geprägt.
- Die *Kleinhandelsumsätze* erhöhten sich von 1971 bis 1974 dank anziehender Teuerungsrate wertmässig um 24%, verminderten sich dann aber 1975 trotz einer Inflationsrate von noch immer 6,7% um gut 3%. Nach einem weiteren Rückgang im Jahre 1976 stiegen sie wieder langsam an (Bild 3).
- Auch im *Bankwesen* verlief die Entwicklung nicht nur in einer Richtung. Das Bankgewerbe erzielte zwar insgesamt in den Jahren 1971 bis 1977 jährliche Gewinnzunahmen zwischen 3,3% (1973) und 18,7% (1972), musste aber 1978 einen Rückschlag von 4,7% in Kauf nehmen (Bild 4). Die insgesamt positive Gewinnentwicklung muss zudem durch den Hinweis relativiert werden, dass sich die von den Banken eingesetzten Mittel im Zeitraum 1971 bis 1980 verzweieinhalbfacht haben. Der Gewinn je Million ausgewiesenes Eigenkapital hat sich dadurch von Fr. 70 000.- im Jahre 1971 auf Fr. 59 000.- im Jahre 1980 vermindert.
- Die gesamten Bauinvestitionen erreichten in unserem Lande im Jahre 1973 mit nahezu Fr. 26 Mrd. mehr als das Doppelte des entsprechenden Wertes von 1968. Sie bildeten sich dann bis 1976 auf Fr. 18,5 Mrd. zurück und stiegen bis 1980 wieder auf Fr. 25,4 Mrd. (Bild 5).

Gründe für die Schwankungen im Bausektor

Es besteht wohl kein Zweifel, dass solche Schwankungen für alle Betroffenen *unerwünscht* sind. Sie führen in der *Hochkonjunktur* unter anderem zu *Personalengpässen*, *Qualitätseinbussen* bei den erbrachten Leistungen und starken *Preissteigerungen*, in der *Rezession* zu *brachliegenden Produktionskapazitäten*, *ungenügender Ertragskraft*, ja sogar zu *Betriebsschliessungen*. Was aber kann getan werden, um Schwankungen grösseren Ausmasses zu verhindern? Betrachten wir zur Beantwortung dieser Frage kurz die *vier wichtigsten Bestimmungsgründe der Baunachfrage*.

Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur

Eine erste Gruppe umfasst jene Faktoren, die unter normalen Verhältnissen weder vom Staat noch von der Bauwirtschaft massgeblich beeinflusst werden. Dazu gehören in erster Linie die Bevölkerungsentwicklung bzw. Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur, Bevölkerungsbewegungen, die Wohnpräferenzen sowie die generellen Konjunkturperspektiven. Dem Baugewerbe bleibt hier nichts anderes übrig, als sich abzeichnende Veränderungen möglichst frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu reagieren.

Baunachfrage der öffentlichen Hand

Als zweites zu nennen ist die Baunachfrage der öffentlichen Hand. Ein Blick auf die Entwicklung von 1971 bis 1980 zeigt, dass die Bauinvestitionen von Bund, Kantonen und Gemeinden - im Gegensatz zu jenen des privaten Sektors - seit 1972 wertmässig relativ geringe Schwankungen aufweisen (Bild 5). Die grössten Abweichungen vom durchschnittlichen jährlichen Investitionsbetrag von knapp Fr. 8,6 Mrd. ergaben sich im Jahre 1974 mit Fr. 9,4 Mrd. und im Jahre 1979 mit Fr. 7,8 Mrd.

Die Ausschläge waren damit etwa gleich wie in nahezu allen andern Wirtschaftssektoren. Wenn nicht alles täuscht, wird die Baunachfrage der öffentlichen Hand auch in den kommenden Jahren ziemlich kontinuierlich verlaufen. Die Vollendung des Nationalstrassennetzes wird noch mehrere Jahre beanspruchen, und der sinkenden Nachfrage nach Schulbauten usw. steht ein hoher Bedarf an Bauten für den öffentlichen Verkehr - das *Zürcher S-Bahn-Projekt* ist hierfür lediglich ein Beispiel -, die *Energieversorgung*, den *Gewässerschutz*, den *Zivilschutz* und für das *Kantons- und Gemeindestrassennetz* gegenüber. Wie bereits in den vergangenen Jahren wird sich die öffentliche Baunachfrage allerdings *regional stark unterschiedlich* entwickeln. Diesen regionalen Diskrepanzen könnte das Baugewerbe allenfalls dadurch begegnen, dass es zumindest für *grössere Projekte vermehrt überregionale Bauausschreibungen* und eine deutlichere konjunkturrell antizyklische Vergebung der öffentlichen Bauaufträge fordert.

Rechtsvorschriften

In einer dritten Gruppe lassen sich vor allem Rechtsvorschriften zusammenfassen, welche die Nachfrage nach Wohnbauten beeinflussen. Ich denke hier in erster Linie an alle mit der *Planung* zusammenhängenden Vorschriften, an den *Mieterschutz* und an die den

Besitz von *Grundeigentum* betreffenden Steuervorschriften. Diese in jüngster Zeit eher verschärften als gelockerten Bestimmungen haben zwar kurzfristig keine nennenswerten Veränderungen der Nachfrage zur Folge, wirken sich langfristig aber dämpfend auf das Interesse an Bauleistungen aus. So zielen vor allem seit dem Inkrafttreten des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes viele kantonale und kommunale Zonenpläne, Baugesetze usw. darauf ab, die *Bauzonen zu reduzieren* und die *Ausnutzung des noch verfügbaren Baulandes einzuschränken*. Dies und die oft langwierigen Bewilligungsverfahren führen besonders in Städten und deren Einzugsgebiet nicht selten zu einer so starken Verteuerung des überbaubaren Landes und der gesamten Erstellungskosten, dass der Nachfrage nach preislich vernünftigen Wohnbauten kaum mehr entsprochen werden kann und das Interesse an solchen Anlagen erlahmt.

Auch Mieterschutzbestimmungen tendieren dazu, potentielle Investoren vom Wohnungsbau abzuhalten. Dass die zum Teil ausserordentlich hohen Handänderungssteuern sowie die Anhebung der Steuerwerte von Land und Liegenschaften letztlich ebenfalls die Mieten verteuern und die Erstellung von Wohnbauten zu Anlagezwecken als nicht mehr attraktiv erscheinen lassen, sei hier nur am Rande erwähnt. Im Interesse einer langfristigen Befriedigung der Nachfrage nach kostenmässig tragbaren Wohnungen und damit auch einer stetigen Auslastung der Produktionskapazitäten der Bauwirtschaft drängt es sich meines Erachtens auf, auf dem Gesetzessektor künftig eher wieder einige Schritte zurück anstatt vorwärts zu tun.

Entwicklungstendenzen in der Bauwirtschaft und auf dem Geld- und Kapitalmarkt

Die vierte und letzte Gruppe der die Baunachfrage beeinflussenden Faktoren bezieht sich auf Entwicklungen in der Bauwirtschaft und auf dem Geld- und Kapitalmarkt. Im ersten Fall geht es vor allem um den *Verlauf der Baukosten* und im zweiten um den *Umfang und die Konditionen der von den Banken für die Baufinanzierung zur Verfügung gestellten Mittel*.

Es besteht kein Zweifel, dass die sich heute abzeichnende Abschwächung der privaten Wohnbautätigkeit weitgehend auf die *Teuerung im Bausektor* und auf die *Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten* zurückzuführen ist. Für mich als Bankier stellt sich somit die Frage, ob die heutige Situation im Finanzierungsbereich durch ein anderes

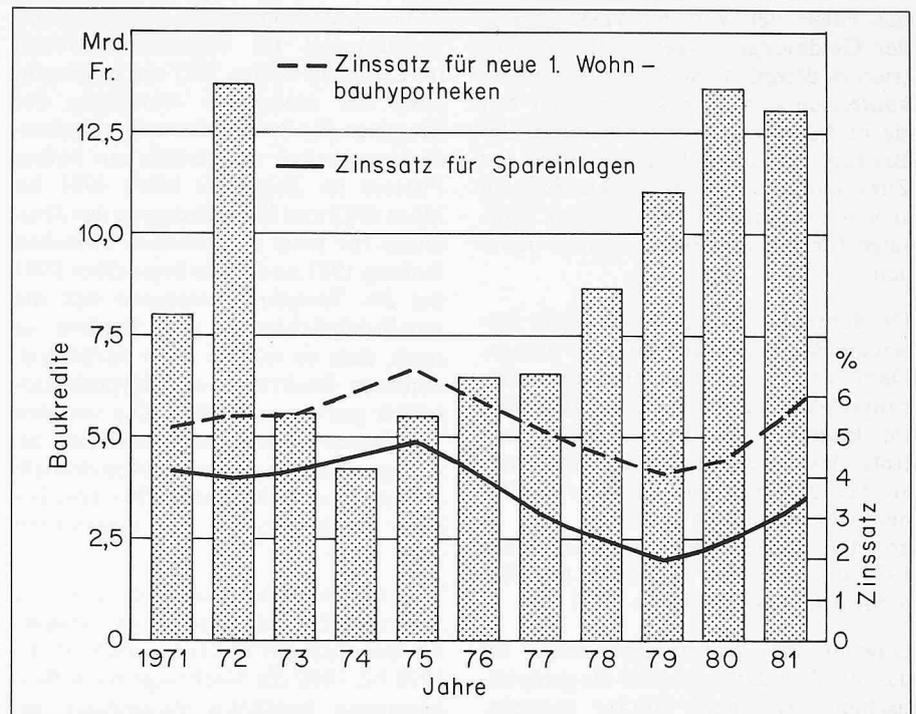


Bild 6. Entwicklung der Baukreditbewilligungen von 71 Banken sowie der Spargeld- und Hypothekenzinssätze

Verhalten in früheren Zeiten hätte vermieden werden können.

Fragwürdige Geldpolitik

Erlauben Sie mir, zu diesem Zwecke kurz auf die Entwicklung während der letzten vier Jahre einzugehen. Im Jahre 1978 hatten wir ein Überangebot an liquiden Mitteln, verursacht durch den geringen Kreditbedarf der unter dem starken Anstieg des Schweizer-Franken-Kurses leidenden inländischen Wirtschaft und durch eine Reihe vorzeitiger Rückzahlungen von Obligationenanleihen.

Dieser *Liquiditätsüberhang* veranlasste die Banken, sowohl die Zinssätze für die ihnen anvertrauten Gelder als auch jene für ihre Ausleihungen zu senken. Dank der praktisch inexistenten Teuerung – die Konsumentenpreise erhöhten sich im Jahresdurchschnitt lediglich um 1,0% – war die damalige Situation nahezu für alle Bankkunden vorteilhaft. Die Sparer erhielten trotz niedriger nomineller Sätze einen Realzins, und Unternehmen wie Privaten standen Kredite zu ausserordentlich günstigen Konditionen zur Verfügung.

Wie Sie wissen, hatten die vorteilhaften Finanzierungsbedingungen eine starke Zunahme der Nachfrage nach neuen Baukrediten, insbesondere im lange vernachlässigten Einfamilienhausektor, zur Folge. Die von den 71 grössten Banken im Jahre 1978 neu bewilligten Baukredite übertrafen das Vorjahresvo-

lumen um nicht weniger als 32% (Bild 6).

Trotz dieser *Kreditausweitung* im Bausektor blieb das Bankensystem auch im Jahre 1979 während langer Zeit ausserordentlich liquid. Der Hauptgrund lag in dem geldpolitischen Kurswechsel, den unsere *Nationalbank* im Herbst 1978 vollzogen hatte. Als Folge des steigenden Wechselkurses des Schweizer Francs und der dadurch erschwerten Absatzmöglichkeiten unserer Exportindustrie begann die Notenbank, am Devisenmarkt Dollar gegen Schweizer Franken zu kaufen. Die wiederholte Abgabe von Hunderten von Millionen Schweizer Franken führte zwar zur erwünschten Abschwächung des Frankenkurses, bewirkte aber auch eine massive Ausdehnung der Notenbankgeldmenge.

Die grosse Geldflüssigkeit der Wirtschaft drückte auf das generelle Zinsniveau, worauf sich die Banken genötigt sahen, im Frühjahr 1979 die Zinssätze für Spargelder und Hypotheken um je ein halbes Prozent auf 2,0 bzw. 4,0% herabzusetzen.

Fast gleichzeitig mit diesem *Zinsabbau* ging jedoch die Nationalbank wegen der sich abzeichnenden Verbesserung der gesamten Wirtschaftslage und der geldmengenbedingten Teuerungsfahr zu einer *restriktiven Geldpolitik* über. Dollarverkäufe am Devisenmarkt führten zu einem *raschen Abbau der Liquidität*. Im Widerspruch zu ihren eigenen antiinflationären Bemühungen versuchte unsere Notenbankleitung in

der Folge, den von der Verknappung der Geldmenge ausgehenden Zinsauftrieb zu dämpfen. Neben Obligationenkäufen an den Wertpapierbörsen war sie in Aussprachen mit Vertretern der Banken vor allem bemüht, diese zur Zurückhaltung bei der marktmässig an sich notwendigen Erhöhung der Zinssätze für Kassenobligationen zu bewegen.

Die demzufolge zu tiefen Zinssätze liessen die Baunachfrage weiterhin steigen. Dem damit verbundenen Finanzierungsbedarf haben die Kreditinstitute im Interesse der Bauwirtschaft und trotz des zurückbleibenden Zuflusses an Spargeldern und Kassenobligationen weitgehend entsprochen. Die 71 grössten Banken bewilligten im Jahre 1979 mit über Fr. 11,0 Mrd. gut 28% mehr neue Baukredite als 1978!

Obwohl die Währungsbehörden im darauffolgenden Jahr 1980 die geldpolitischen Zügel noch stärker anzogen, versuchten sie – im Gegensatz zur eigenen Politik –, einen Anstieg der Zinssätze für Spareinlagen und Kassenobligationen und damit für Hypotheken so weit als möglich zu verhindern. So verurteilten sie beispielsweise öffentlich eine im Frühsommer von verschiedenen Banken für den Herbst 1980 angekündigte Erhöhung der Spargeld- und Hypothekarzinssätze. Die behördliche Kritik und gleichlautende Stellungnahmen anderer Institutionen bewogen die Banken schliesslich, die vom Markt längst verlangten Zinsanpassungen trotz des Versiegens des Spargeldzuflusses um einige Monate hinauszuschieben. Das künstliche Tiefhalten der Zinssätze hatte währenddessen zwangsläufig zur Folge, dass die Nachfrage nach Baukrediten keine Korrektur erfuhr und weiter zunahm. Die Banken waren bemüht, die hohe Kreditnachfrage so weit als möglich zu befriedigen, obwohl sich die Refinanzierungssituation durch umfangreiche Umlagerungen von Spar- und Kassenobligationengeldern in hochverzinsliche Festgeld- und Treuhandanlagen laufend verschlechterte. Insgesamt bewilligten sie im Jahre 1980 – nicht zuletzt im Hinblick auf die vielerorts offenkundige Knappheit an Wohnungen – nochmals rund 23% mehr neue Baukredite als 1979 (Bild 6).

Anfangs 1981 nahm die Nationalbank angesichts der sich ständig vergrössernden Diskrepanz zwischen den kurz- und den langfristigen Zinssätzen einen scharfen Kurswechsel vor. Sie tolerierte nun nicht nur den Zinsanstieg, der sich aus der restriktiven Geldpolitik notwendigerweise ergab, sondern sie ging selbst zu einer aktiveren Zinspolitik über. Das Ergebnis dieser neuen Politik

ist bekannt: mehrmalige Erhöhung der Vergütungen für Kassenobligationen im Laufe des Jahres 1981 um insgesamt etwa 2%, dreimalige Anhebung der Zinssätze für Spargelder und bestehende Hypotheken um jeweils ein halbes Prozent im Zeitpunkt März 1981 bis März 1982 und Hinaufsetzung des Zinssatzes für neue Hypotheken zwischen Anfang 1981 und Ende September 1981 um 2%. Trotzdem verengten sich die Kreditmöglichkeiten der Banken so stark, dass sie sich zu einer zurückhaltenderen Baukredit- und Hypothekarpolitik gezwungen sahen. Die von den 71 grössten Banken der Schweiz neu bewilligten Baukredite erreichten deshalb in den ersten 11 Monaten 1981 trotz höherer Baukosten das Vorjahresniveau nicht mehr.

Wir können also festhalten, dass die niedrigen Zinssätze und die grosszügige Kreditpolitik der Banken in den Jahren 1978 bis 1980 die Nachfrage nach Bauleistungen zweifellos massgeblich gefördert haben. Ebenso sicher ist andererseits, dass die massiven Zinsanpassungen und die limitierten Möglichkeiten bei der Kreditgewährung im vergangenen Jahr eine reale Abschwächung der privaten Nachfrage vor allem im Bereich des Wohnungsbaus und dabei insbesondere im Einfamilienhaussektor bewirkt haben. Schliesslich ist anzunehmen, dass die hohen Zinssätze die Baunachfrage auch im laufenden Jahr erheblich dämpfen werden.

Die zum Teil künstlich verzerrten Finanzierungsbedingungen haben also in den letzten Jahren keinen Beitrag zu einer Verstetigung der Baunachfrage geleistet. Eher könnte man das Gegenteil behaupten.

Möglichkeiten für stabilere Finanzierungsbedingungen

Und doch geht aus der aufgezeigten Entwicklung in den Jahren 1978 bis 1981 hervor, dass es offenbar eine Möglichkeit gegeben hätte, von der Finanzierungsseite für einen ausgeglicheneren Verlauf der Baukonjunktur zu sorgen, die Ausschläge nach oben und unten in engeren Grenzen zu halten. Ohne die gegen den Markttrend laufenden politisch motivierten Interventionen unserer Notenbank in Form von Kursstützungsoperationen am Obligationenmarkt, ohne die Ablehnung von Zinssatzerhöhungen auf Kassenobligationen und ohne den in die Öffentlichkeit getragenen Widerstand gegen unumgängliche Zinsanpassungen bei Spargeldern und Hypotheken hätte der Zinsanstieg in der Schweiz bereits etwa ab Mitte 1979 eingesetzt.

Aufgrund der weltweit befolgten *Hochzinspolitik* darf angenommen werden, dass sich der Zinsauftrieb in den Jahren 1980 und 1981 kontinuierlich fortgesetzt hätte. Dadurch wären die Baunachfrage und damit auch der Kostenauftrieb im Baugewerbe vermutlich rund ein Jahr früher gedämpft worden, als es effektiv der Fall war. Umgekehrt ist die Annahme berechtigt, dass die heute vor der Tür stehende Abschwächung der Bautätigkeit geringer ausfallen würde, vielleicht sogar weitgehend vermieden werden könnte.

Selbstverständlich hätte eine solche Zinsentwicklung auch andere Sektoren unserer Wirtschaft beeinflusst, nicht zuletzt den Wechselkurs des Schweizer Frankens, die Teuerung und das Konsumverhalten. Summa summarum darf angenommen werden, dass der Verzicht auf behördliche Eingriffe in die Zinsstruktur sowohl im Banken- wie auch im Bausektor zu einer gleichmässigeren Entwicklung geführt hätte. Der im letzten Jahr schliesslich doch notwendig gewordene Anpassungsprozess im Zinssektor hat gezeigt, dass es langfristig ohnehin nicht möglich ist, gegen den Markt zu operieren.

Eine in den vergangenen Monaten oft diskutierte Möglichkeit, den Banken den regelmässigen Zufluss der für die Baufinanzierung benötigten Mittel zu sichern, besteht in der Einführung einer *allgemeinen Amortisationspflicht auch für erste Hypotheken*. Dabei ist davon auszugehen, dass normalerweise die sukzessive Reduktion der ersten Hypothek erst nach vollständiger Tilgung der zweiten in Angriff genommen wird. Vor allem aber ist zu bedenken, dass die Amortisationsbeträge teilweise mit Geldern finanziert werden, die sonst auf Spar- und Depositenheften sowie in Kassenobligationen angelegt sind. Daraus erhellt, dass sich die Banken aus einer solchen Praxisänderung jährlich nur einen verhältnismässig bescheidenen Mittelrückfluss erhoffen dürfen.

Langfristig betrachtet könnte sich eine *erweiterte Amortisationspflicht jedoch sowohl betriebs- als auch volkswirtschaftlich dennoch als ein Vorteil erweisen*. Wir müssen nämlich damit rechnen, dass mit der Zeit das Interesse an den traditionellen Sparformen – Einlagen auf Spar- und Depositenheften sowie Anlagen in Kassenobligationen – wegen des gesteigerten Zinsbewusstseins der Sparer und als Folge des Ausbaus der Sozialversicherung mehr und mehr abnimmt. Die Banken werden in Zukunft in diesen Sparten voraussichtlich entweder höhere Zinssätze vergüten oder mit einem geringeren Mittelzufluss rechnen müssen. Dies bedeutet, dass entweder auch die Zinssätze für

Hypotheken im mehrjährigen Mittel künftig etwas höher sein dürften als in der Vergangenheit oder dass sich der Spielraum der Banken für Baufinanzierungen verengt. Diesem Trend kann durch die Einführung einer Amortisationspflicht auch für 1. Hypotheken bzw. den dadurch entstehenden Mittelrückfluss in einem gewissen Masse entgegengewirkt werden.

Ich glaube deshalb, dass die in den westlichen Landesgegenden, aber auch im Kanton Graubünden seit langem übliche Praxis, auch erste Hypotheken zu amortisieren, früher oder später in der ganzen Schweiz Eingang finden wird.

Dies dürfte auch im Hinblick auf die Tatsache angezeigt sein, dass die Schweiz je Kopf der Bevölkerung weltweit die mit Abstand grösste Grundverschuldung aufweist, wobei diese in den letzten Jahren noch beträchtlich gestiegen ist. Zinssatzerhöhungen wirken sich deshalb in unserem Land auch entsprechend stärker auf die Belastung der Schuldner aus als in andern Ländern. Ich wage nicht, daran zu denken, was geschehen würde, wenn der Hypothekensatz bei uns auf die Höhe kletterte, die er bei unseren deutschen Nachbarn erreicht hat, nämlich auf derzeit rund 11% oder gar 16% in Frankreich bzw. 17% in USA, oder mehr als 20% in Italien. Kein Wunder, dass sich die Politik so gerne der Hypothekenzinsen annimmt.

Wir haben alle, Banken wie Bauleute, Hauseigentümer wie Mieter, ein grosses Interesse daran, dass die Grundverschuldung in der Schweiz nicht im bisherigen Masse weiter wächst, sondern dass sich zum mindesten der Steigerungsrhythmus spürbar verflacht. Für den Schuldner - dies sei hier auch noch angemerkt - haben die Abzahlungen auf der ersten Hypothek zudem den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass spätere Umbau- oder Renovationskosten recht einfach durch Wiederauffüllen der Hypothek finanziert werden können.

Eine dritte, gelegentlich diskutierte Möglichkeit der Förderung des traditionellen Bausparens besteht in der steuerlichen Privilegierung der Einlagen auf Spar- und Depositenkonten. In die gleiche Richtung gehen die Vorschläge für eine steuerliche Begünstigung eines spezifischen Bausparens und von direkten Anlagen in Hypotheken oder Immobilienfonds.

Es fällt ausserordentlich schwer, die Auswirkungen solcher fiskalischer Erleichterungen auf die Entwicklung der verschiedenen Sparformen genau abzuschätzen. Sicher ist, dass die Bereitschaft für solche Geldanlagen grösser würde. Fiskalische Anreize wären zu-

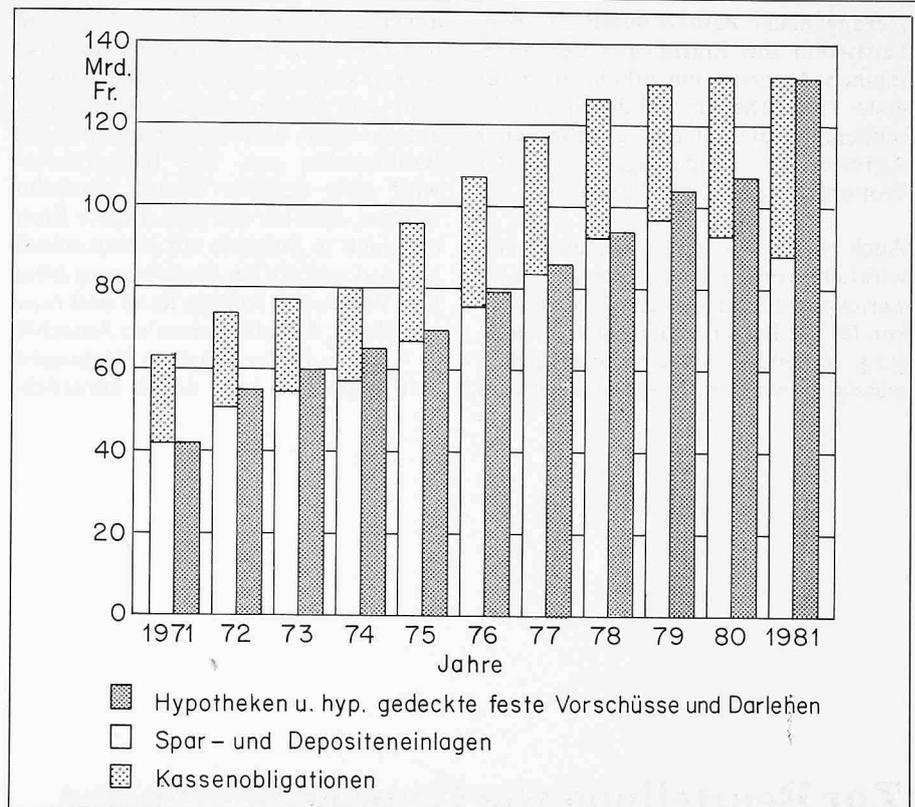


Bild 7. Entwicklung von Spargeldern, Kassenobligationen und Hypotheken bei 71 Banken, 1971-1981

dem aus einem wichtigen politischen Grunde notwendig: Das schon lange bestehende Postulat der Förderung von Wohneigentum kann nur dann glaubhaft aufrechterhalten werden, wenn ihm auch einmal Taten folgen.

Fazit

Eine Verbesserung der Baufinanzierung durch die Banken ist möglich und notwendig. Das letzte ergibt sich mit aller Deutlichkeit aus der folgenden Gegenüberstellung:

Ende 1978 waren bei den 71 grössten Banken unseres Landes rund Fr. 91,4 Mrd. in Form von Spar- und Depositeneinlagen sowie Fr. 34,8 Mrd. in Form von Kassenobligationen angelegt (Bild 7). Im gleichen Zeitpunkt beliefen sich die von diesen Banken gewährten Hypothekarkredite sowie Darlehen und festen Vorschüsse gegen hypothekarische Deckung auf Fr. 93,8 Mrd. Mit andern Worten, die traditionellen Spargelder reichten nahezu vollständig aus, um die genannten hypothekarisch gesicherten Ausleihungen zu refinanzieren.

Ende November 1981 standen jedoch den 71 Banken für die Refinanzierung von Hypotheken und hypothekarisch gedeckten Darlehen und festen Vorschüssen im Gesamtbetrag von Fr. 129,8 Mrd. nur noch Spareinlagen von Fr. 86,4 Mrd. und Kassenobligationen-

gelder in Höhe von Fr. 43,3 Mrd. zur Verfügung. Da die Kassenobligationen bekanntlich zu einem beträchtlichen Teil die Basis für andere Kredite, insbesondere zur Exportfinanzierung, bilden, bedeuten die Zahlen von Ende November 1981 nichts anderes, als dass neue Hypotheken von den Banken seit längerer Zeit zu Lasten ihrer Marge mit ihrer Natur nach kurzfristigen, sehr teuren Festgeldern refinanziert werden. Wenn unser typisch schweizerisches System der Hypothekenfinanzierung intakt bleiben soll, müssen diese Festgelder unbedingt wieder durch die traditionellen, langfristigen Gelder ersetzt werden, welche die Banken jedoch nur bekommen, wenn sie den Anlegern marktconforme Zinsen entrichten können. Um Finanzierungsschwierigkeiten nach Möglichkeit zu vermeiden, ist es daher von grösster Bedeutung, dass inskünftig auf künstliche politisch und nicht wirtschaftlich begründete Eingriffe in die Zinsstruktur unseres Landes verzichtet wird. Diese Forderung richtet sich nicht nur an die Währungsbehörden, sondern ebenso an die Politiker. Marktkräfte sind wie Naturgewalten: sie lassen sich nicht manipulieren.

Die Einsicht, dass die Verpolitisierung der Zinsen, speziell des Hypothekensatzes, unserer Volkswirtschaft à la longue nur zum Schaden gereicht, sollte sich auch bei den schärfsten Kritikern der Banken durchsetzen. Unumgänglich scheint mir sodann im Hinblick auf die längerfristige Sicherstellung der Finan-

zierung neuer Bauten durch das Bankensystem die Einführung der allgemeinen Amortisationspflicht auch für erste Hypotheken. Wünschbar ist schliesslich die Schaffung steuerlicher Anreize für Geldanlagen, die der Wohnbaufinanzierung dienen.

Auch wenn alle diese Postulate verwirklicht werden, kann jedoch nicht erwartet werden, dass sich die den Banken für die Baufinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel immer gleichmässig entwickeln. Veränderungen im

allgemeinen Konjunkturverlauf, bei der Teuerung und bei den Zinssätzen wirken sich stets nicht nur auf die Konsum- und Baunachfrage, sondern auch auf das Spar- und Anlageverhalten der Bankkunden aus. Die Bauwirtschaft wird sich deshalb darauf einstellen müssen, dass sie wie jede andere Branche auch in Zukunft mit einem ständigen Auf und Ab der Nachfrage zu leben hat. Verhindert werden kann und muss allerdings, dass die normalen Ausschlüsse – wie es in der jüngsten Vergangenheit geschehen ist – durch künstliche

Eingriffe in die Zinsstruktur übermässig verstärkt werden.

Vortrag, gehalten am 29. Jan. an der Engelberg-Tagung «Bauwirtschaft heute und morgen» der SIA-Fachgruppe für industrielles Bauen.

Adresse des Verfassers: Dr. H. Rüegger, Generaldirektor, Schweizerische Bankgesellschaft, 8021 Zürich.

Zur Beurteilung von Grossprojekten der öffentlichen Hand

Evaluationsmethoden zwischen dem Gebräuchlichen und dem Alternativen

Von Donald A. Keller, Bern

Ein Projekt der öffentlichen Hand braucht nicht kontrovers zu sein, um seine Beurteilung als komplexes Problem erscheinen zu lassen. Grössere Bauvorhaben wurden in letzter Zeit verschiedentlich als «komplexes Problem» eingestuft, dem ordentlichen Entscheidungsverfahren entzogen und einer Kommission, einem politischen Gremium, zur Beurteilung (Evaluation) übergeben. Die Arbeiten dieser Gremien stützten sich häufig auf Evaluationsmethoden, deren technischen Raffinessen den Blick für die ihnen innewohnenden politischen Werturteile trüben. Evaluationsmethoden sind nicht wertfrei; sie vermögen den politischen Entscheid massgeblich zu beeinflussen. Deshalb dürfen sich nicht nur die wenigen Spezialisten mit Evaluationsmethoden befassen, sondern das Thema geht auch die Politiker, die Verwaltung und insbesondere die Bevölkerung etwas an.

Einleitung

Wenn Grossprojekte der öffentlichen Hand einmal als physische Wirklichkeit dastehen, so sind sie nicht die Folge eines Naturereignisses, sondern das Resultat von Entscheiden oder von einer Kette von Entscheiden.

Ein Entscheidungs- oder Planungsprozess kann systematisiert und in fünf Tätigkeiten gegliedert werden: Festlegung der Ziele, Entwicklung von Alternativen, Prognose der Auswirkungen jeder Alternative, Evaluation der Alternativen und Wahl der Handlungsalternative. Dieses Schema soll nicht darstellen, wie Entscheide getroffen werden, noch wie sie getroffen werden sollen. Es

dient lediglich dazu, das Thema dieses Aufsatzes zu verdeutlichen: Hier ist von Evaluation und Wahl die Rede.

Methoden sind Hilfsmittel. Evaluationsmethoden sollen helfen, die Aufgabe, das Problem der Evaluation, leichter zu bewältigen. Methoden bieten Hilfestellung, indem sie ein Vorgehen, ein Verfahren, einen Ablauf oder einen Mechanismus festlegen. Aber: Was Methoden an Struktur beinhalten, ist Ausdruck der Auffassung über das anstehende Problem. Jeder Methode liegt eine Sicht, eine Definition des Problems zugrunde, das sie verspricht lösen zu können.

Die grundsätzliche Natur der Evaluation besteht darin, Fakten mit Werten

zusammenzubringen; mit Fakten sind die prognostizierten Auswirkungen, mit Werten die gesetzten Ziele und der ganze Bereich des Erwünschten und Unerwünschten gemeint. Evaluationsmethoden unterscheiden sich in der ihnen zugrunde liegenden Vorstellung darüber, welche Fakten mit welchen Werten in welcher Art und Weise zusammenzubringen sind.

Diese abstrakten Feststellungen haben eine durchaus reale Bedeutung: Wenn es um die Evaluation von Projekten der öffentlichen Hand geht, so gibt die Methode eine Interpretation dessen, was der institutionelle und politische Entscheidungsprozess, was das öffentliche Interesse, was der Staat ist oder sein soll.

Ihrem Wesen entsprechend wirft Evaluation zahlreiche und vielschichtige Fragen auf. Ziel dieses Aufsatzes ist, einige dieser Fragen aus eher unüblicher Sicht darzustellen. In einem ersten Abschnitt werden die gebräuchlichen Evaluationsmethoden behandelt. Diesen wird in einem zweiten Abschnitt eine Alternative als Diskussionsvorschlag gegenübergestellt. Da sich die Alternative in fast jeder Beziehung von den gebräuchlichen Methoden unterscheidet, läuft der Aufsatz auf den Vorschlag hinaus, die Diskussion des Themas Evaluation aufzunehmen.

Gebräuchliche Evaluationsmethoden

Heutzutage und hierzulande sind drei Typen von Evaluationsmethoden ge-