



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
07/2023

Struktur und Gründe des Bauüberhangs

von

Prof. Dr. Harald Simons
Lukas Weiden
Arnaud Salla



Struktur und Gründe des Bauüberhangs

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 1 „Wohnungs- und Immobilienmärkte“
Christoph Zander
christoph.zander@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat W I 1 „Grundsatzangelegenheiten Immobilienmarkt, Digitalisierung und Forschung des Wohnungswesens“
Dr. Steffen Bollacke

Auftragnehmer

empirica ag Berlin/Bonn
Prof. Dr. Harald Simons
Lukas Weiden
Arnaud Salla

Stand

Januar 2023

Satz und Layout

Indivisual Berlin
Mia Sedding

Bildnachweis

Titelbild: empirica

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2023: Struktur und Gründe des Bauüberhangs. BBSR-Online-Publikation 07/2023, Bonn.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Abstract	8
Hintergrund und Ziel der Studie	11
Teil I: Analyse des Bauüberhangs	12
1 Aufbau Teil I	12
2 Daten- und Informationsgrundlagen	12
3 Entwicklung der Bautätigkeit und des Bauüberhangs in Deutschland	14
3.1 Entwicklung von Bautätigkeit und Bauüberhang in den 1990er-Jahren bis heute	14
3.2 Struktur des Bauüberhangs 2021 und Zunahme seit 2008	15
3.3 Regionale Unterschiede bei Baugenehmigungen und Bauüberhang	17
3.4 Exkurs: Einfaches Modell zur Veranschaulichung der Änderungen des Bauüberhangs	25
3.5 Erlöschen von Baugenehmigungen	27
3.6 Fertigstellungsquoten nach Genehmigungsjahrgängen	30
3.7 Realisierungsraten	32
3.8 Längere Baudauer und Auswirkungen auf den Bauüberhang	42
3.9 Alter der Baugenehmigungen im Bauüberhang	49
3.10 Baudauer nach Baufortschritt	53
4 Gründe für längere Baudauern	59
4.1 Größere Gebäude	59
4.2 Andere Bauherren	62
4.3 Fertigteilbau	62
4.4 Auslastung der Baukapazitäten	64
5 Eignung der Berechnungsgrundlagen für eine Projektion der Baufertigstellungen	66
6 Fazit	70
Teil II: Amtliche Statistik zur Bautätigkeit	73
1 Systematik, Grundgesamtheit und Erhebungsmerkmale	73
2 Auskunftspflichtige und Meldewege	75
2.1 Baugenehmigungsstatistik	76
2.2 Bauüberhangstatistik	82
2.3 Baufertigstellungsstatistik	84
3 Fazit Bautätigkeitsstatistik	86
Literaturverzeichnis	88
Abbildungsverzeichnis	89

Kurzfassung

Hintergrund und Ziel der Studie

Die Zahl der genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen hat in Deutschland in den letzten Jahren stetig zugenommen. Ende des Jahres 2021 umfasst der sogenannte Bauüberhang bundesweit gut 845.000 Wohnungen. Dies entspricht knapp drei „Jahresproduktionen“ an Wohnungen. 476.000 Wohnungen (56 %) im aktuellen Bauüberhang sind genehmigte, neuzubauende Einheiten in Mehrfamilienhäusern (MFH), 209.000 Wohnungen (25 %) sind als neue Ein- oder Zweifamilienhäuser (EZFH) genehmigt. Die übrigen Wohnungen im Bauüberhang sollen in bestehenden Gebäuden und in Wohnheimen entstehen.

Schon allein aufgrund der Höhe des Bauüberhangs verknüpfen sich mit dem Bauüberhang zum einen große Hoffnungen auf steigende Wohnungsfertigungszahlen und damit eine Entlastung angespannter Wohnungsmärkte. Zum anderen wird der hohe Bauüberhang als Indiz für bestehenden Hemmnisse im Wohnungsbau herangezogen, die von der Spekulation mit Baugenehmigungen über nachbarschaftliche Einsprüche gegen den Bau bis zu mangelnden Kapazitäten der Bauwirtschaft reichen.

Um eine wissenschaftlich abgesicherte Basis für die weitere Diskussion bereit zu stellen, ist das Ziel der Studie, auf Grundlage vorliegender Zahlen der amtlichen Bautätigkeitsstatistik sowie zusätzlicher Analysen und Experteneinschätzungen, Struktur und Veränderungen des Bauüberhangs zu untersuchen. Damit soll zum einen ein tiefgehendes Grundverständnis der zugrundeliegenden Faktoren des Bauüberhangs geschaffen und zum anderen die Gründe für das starke Anwachsen in den letzten Jahren – auch in regional differenzierter Betrachtung – herausgearbeitet werden. Zentrale Grundlage der Studie sind neben den Standardtabellen detaillierte Sonderauswertungen aus der Bauüberhangstatistik der Jahre 2015 bis 2019 und Auswertungen des Mikrodatsatz der Bautätigkeitsstatistik der Jahre 2008 bis 2019.

Ergebnisse im Überblick

Im Bauüberhang werden genehmigte, aber noch nicht fertiggestellte Wohnungen vollständig erfasst. Nicht statistisch erfasst werden Bauvorhaben vor Erteilung der Baugenehmigung.

Der Bauüberhang im Neubau, der im Zentrum dieser Analyse steht, stieg zwischen Jahresende 2014 und 2019 von 376.500 auf 596.000 um 219.500 Wohnungen. Der Anstieg konzentriert sich weit überwiegend auf den Geschosswohnungsneubau (+ 190.500, rd. 87 % der Zunahme), da im Ein- und Zweifamilienhausbau die Zahl der genehmigten Wohnungen nur geringfügig stieg. Bis 2021 stieg der Bauüberhang weiter auf 685.000 Neubau-Wohnungen (476.000 Wohnungen in MFH- und 209.000 in EZFH-Objekten). Für die Analysen der Strukturen und regionalen Unterschiede standen allerdings Sonderauswertungen und Mikrodaten nur bis einschließlich 2019 zur Verfügung.

Der Anstieg des Bauüberhangs im Neubau zwischen 2014 und 2019 lässt sich zu gut der Hälfte (54 %) aus dem Anstieg der Genehmigungen selbst erklären, da für den Bau – der Zeitraum zwischen Genehmigung und Fertigstellung – Zeit benötigt wird. Dieser genehmigungsinduzierte Anstieg des Bauüberhangs ist positiv zu werten. Ein hoher Bauüberhang bedeutet, dass viele Wohnungen im Bau sind oder sich in der Bauvorbereitungsphase befinden und in Zukunft (überwiegend) fertiggestellt werden.

42 % des Anstiegs des Neubau-Bauüberhangs ist allerdings auf eine Verlängerung der mittleren Baudauer sowohl der EZFH- als auch der MFH-Objekte zurückzuführen. Ohne Verlängerung der Baudauern seit 2014 wäre der Bauüberhang zum Jahresende 2019 um 69.800 Geschosswohnungen und 21.900 EZFH-Wohnungen niedriger bzw. das Wohnungsangebot entsprechend höher gewesen.

Die Verlängerung der Baudauer führt dazu, dass immer weniger Bauvorhaben bereits im Jahr der Genehmigung (EFZH) bzw. im Jahr nach der Genehmigung (MFH) fertiggestellt werden. Wurden bis zum Jahr 2015 noch über 50 % der Geschosswohnungsbauprojekte nach ein bis unter zwei Jahren fertiggestellt, so sank der Anteil bis 2019 auf 36 %. Gleichzeitig nahm der Anteil der Baudauern von zwei bis unter drei Jahren von 22 % im Jahr 2013 auf 38 % in 2019 zu und auch noch längere Baudauern werden häufiger.

Gleichzeitig zeigt die Analyse der Struktur des Bauüberhangs entgegen anfangs formulierter Thesen, dass sich sowohl im EFZH- als auch im MFH-Bau vor allem die Bauphase selbst verlängert hat, d.h. der Zeitraum zwischen Baubeginn und Fertigstellung. Kaum verändert hat sich hingegen der Zeitraum zwischen Genehmigung und Baubeginn („Bauvorbereitungsphase“). Daraus folgt, dass häufig vermutete „Bremsfaktoren“ wie Konflikte mit Anwohnern oder zunehmende Hinwendung zu „komplizierten“ Grundstücken in der Summe keinen messbaren Einfluss auf die Baudauer haben, zumindest nachdem die Baugenehmigung erteilt wurde.

Für andere Faktoren wie die Zunahme der durchschnittlichen Größe der Bauvorhaben hat sich in der Analyse kein oder ein nur geringer Einfluss auf die Baudauer und damit den Bauüberhang erkennen lassen. Insbesondere kann ausgeschlossen werden, dass der Bauüberhang aufgrund zunehmender nicht realisierter Genehmigungen, die damit im Bauüberhang verbleiben, angestiegen ist. Vielmehr ist die Realisierungsrate genehmigter Objekte erstaunlich konstant. Rund 93 % aller genehmigten Geschosswohnungen wurden und werden tatsächlich realisiert, bei Ein- und Zweifamilienhäusern beträgt die Realisierungsrate über die Jahre gleichbleibend 95 % bis 96 %.

Ebenfalls kein zunehmend relevanter Faktor für die ansteigende Entwicklung der Bauüberhänge sind sogenannte „Problemgenehmigungen“, d.h. solche Genehmigungen, mit deren Bau auch nach drei Jahren noch nicht begonnen wurde. Ihr Anteil ist in den letzten Jahren sogar leicht von 5 % auf 4 % gesunken. Zum Jahresende 2019 betraf dies bundesweit Genehmigungen für 17.000 MFH-Wohnungen. Da sich in dieser Summe mutmaßlich ein relevanter Teil an Genehmigungsdoubletten (zwei Genehmigungen für ein Grundstück) in der Bauüberhangstatistik befindet, liegt die Vermutung nahe, dass sachlich problematische Genehmigungen im Bauüberhang selten vorkommen dürften.

Die Analyse verschiedener in Frage kommender Faktoren für den Anstieg der eigentlichen Baudauer (Baubeginn bis Fertigstellung) hat gezeigt, dass weder die zu beobachtende Vergrößerung der Bauobjekte, noch die Verschiebungen zwischen den Marktanteilen verschiedener Bauherrentypen oder der Anteil des Fertigteilbaus einen wesentlichen Einfluss besitzt. Bei den Recherchen außerhalb der Bautätigkeitsstatistik selbst, hat sich als zentraler Einflussfaktor die in den letzten Jahren stark gestiegene Auslastung der Kapazitäten der Bauwirtschaft herauskristallisiert. Experteneinschätzungen, bauwirtschaftliche Statistiken und Geschäftsklimabefragungen der Bauwirtschaft deuten sehr stark auf diesen Zusammenhang mit der Bauzeitverlängerungen hin. Die Auslastung der Bauwirtschaft ist auf einem historisch hohen Niveau.

Trotz der Zunahme der durchschnittlichen Baudauer ist der aktuelle Bauüberhang weit überwiegend jung. Er setzt sich im Wesentlichen aus den Genehmigungen der vorangegangenen drei Jahre zusammen. Der hohe Bauüberhang ist damit metaphorisch formuliert kein „Lager“, in dem viele Genehmigungen lange rumliegen und verstauben, sondern ein „Sortierzentrum“ mit großem und steigendem Durchsatz.

Relevante regionale Unterschiede haben sich in den Analysen nicht gezeigt. Zwar weisen manche Landkreise oder kreisfreie Städte verschiedene auffällige Werte in Bezug auf Bauüberhang, Baudauer oder Realisierungsraten auf. Regionale Muster sind allerdings nicht zu erkennen. Auffällige Werte dürften sich vielmehr mit den Unschärfen der Bautätigkeitsstatistik und unterschiedlichem Verwaltungshandeln vor Ort erklären lassen. Die tiefergehenden Analysen zur Aufdeckung möglicher regionaler Einflussfaktoren – mittels einfacher und multivariater Regressionen konnten keine Zusammenhänge des Anstiegs des Bauüberhangs u. a. zur Bevölkerungsentwicklung, zur Miet- oder Kaufpreisentwicklung oder zum Miet- oder Kaufpreisniveau nachweisen. Insgesamt lassen sich die regionalen Unterschiede im Bauüberhang überwiegend auf die gleichermaßen

auftretenden Unterschiede bei den Genehmigungszahlen der Vorjahre zurückführen. Bauüberhänge sind dort besonders angestiegen und hoch, wo viel – und insbesondere im Geschosswohnungsbau – genehmigt wurde.

In einem gesonderten Abschnitt wird die Bauüberhangstatistik als Teil der Bautätigkeitsstatistik systematisch vorgestellt, da sie die zentrale Datenquelle für die Untersuchung darstellt und einige Besonderheiten aufweist, die für ihre Interpretation von Bedeutung sind.

Fazit

Die in dieser Studie herausgearbeiteten Zusammenhänge zwischen Genehmigungszahlen, Fertigstellungen, Realisierungsraten und der Baudauer in bundesdeutscher und regionalisierter Perspektive zeigen, dass kurz- und mittelfristig nur dann mit einem sinkenden Bauüberhang gerechnet werden kann, wenn die Zahl der Baugenehmigungen sinken würde. Entsprechend wäre ein sinkender Bauüberhang auch nicht erstrebenswert.

Solange die Zahl der Baugenehmigungen steigt – oder auch nur stagniert – kann der Bauüberhang nicht sinken, da die hierfür erforderlichen massiven Rückgänge bei der Baudauer bei hoher Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft nicht realistisch sind.

Auch wenn ein kurzfristig starker Anstieg der Fertigstellungszahlen nicht wahrscheinlich ist, ist das Potenzial der Bauüberhänge für die Entwicklung der Baufertigstellungen positiv einzuschätzen. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in den nächsten Jahren langsam zunehmen wird – entsprechend der gezeigten Abhängigkeiten zwischen Genehmigungen und Fertigstellungen zusammen mit dem Analyseergebnis, dass die Realisierungsrate über Jahre auf hohem Niveau stabil geblieben ist.

Im bisherigen Jahresverlauf 2022 haben sich die Rahmenbedingungen für die Angebots- und auch die Nachfrageseite deutlich verändert. Derzeit lässt sich noch nicht abschätzen, wie sich dies auf Baugenehmigungen, -überhänge und -fertigungen auswirken wird. Mittelfristig aber würde in einem absteigenden Zyklus der bestehende Bauüberhang zunächst als Puffer für die Fertigstellungen bei gleichzeitig sinkenden Genehmigungen dienen.

Abstract

Background and objective of the study

The number of approved but not yet completed dwellings in Germany increased steadily in recent years. At the end of 2021, the so-called construction backlog (German: Bauüberhang) comprised a good 845,000 dwellings nationwide. This corresponds to almost three "annual productions" of dwellings. 476,000 dwellings (56 %) in the current construction backlog are approved new multi-family housing units to be built, while 209,000 apart dwellings (25 %) are approved as new single- or two-family houses. The remaining housing units in the construction backlog are to be built in existing buildings and in residential homes.

On the one hand, the sheer size of the construction backlog gives rise to high hopes of rising dwelling completion figures and thus an easing of tight housing markets. On the other hand, the high construction backlog is used as an indication of existing barriers to residential construction, ranging from speculation with building permits to neighbourhood objections to construction as well as a lack of capacity in the construction industry.

In order to provide a scientifically sound basis for further discussion, the aim of the study is to examine the structure of and changes in the construction backlog on the basis of available figures from the official construction activity statistics (German: „Bautätigkeitsstatistik“) as well as additional analyses and expert assessments. This is intended to provide an in-depth understanding of the underlying factors of the construction backlog on the one hand and on the other, to identify the reasons for the strong growth in recent years, including a regionally differentiated perspective. In addition to the standard tables, the study is based on detailed special analyses from the construction backlog statistics for the years 2015 to 2019 and evaluations of the construction activity statistics' micro dataset for the years 2008 to 2019.

Overview of results

In the construction backlog, approved but not yet completed dwellings are recorded in full. Building projects without building permits are not statistically included.

The construction backlog in new construction, which is the focus of this analysis, increased by 219,500 dwellings between the end of 2014 and 2019, from 376,500 to 596,000. The increase is largely concentrated in new multi-family residential construction (+ 190,500, approx. 87 % of the increase), as the number of approved dwellings in single- & two-family house construction rose only slightly. By 2021, the construction surplus had risen further to 685,000 new flats (476,000 flats in multi-family and 209,000 in single- or two family properties). However, for the analyses of underlying structures and regional differences, special evaluations and microdata were only available up to 2019.

A good half (54 %) of the increase in the construction backlog in new construction between 2014 and 2019 can be explained by the increase in permits themselves as time is needed for construction, defined as the period between permit and completion. This permit-induced increase in the construction backlog is to be seen positively. A high construction backlog means that many flats are under construction or in the phase of construction preparation and will be (mostly) completed in the future.

However, 42 % of the increase in the new construction's backlog is due to an extension of the average construction period of both the single- & two-family as well as the multi-family properties. In the absence of extended construction periods since 2014, the construction backlog at the end of 2019 would have been 69,800 multi-family and 21,900 single- & two-family dwellings lower, or the supply of dwellings respectively higher.

The extension of the construction period means that fewer and fewer building projects are already completed in the year of approval (single- & two-family properties) or in the year after approval (multi-family properties). While up to 2015 more than 50% of the multi-family housing projects were completed after 1 until less than 2 years, that share dropped to 36% by 2019. At the same time, the share of construction periods ranging from two to less than three years increased from 22% in 2013 to 38% in 2019 and even longer construction periods are becoming more frequent.

At the same time, the analysis of the construction backlog's structure shows, contrary to theses formulated initially, that in both the single- & two-family and the multi-family house construction, it is primarily the construction phase itself that has lengthened, i.e. the period between the start of construction and completion. In contrast, the period between approval and the start of construction ("construction preparation phase") has hardly changed. From that it follows that frequently suspected "inhibiting factors" such as conflicts with residents or an increasing tendency towards "complicated" plots of land have no measurable influence on the construction period in total, at least after the building permit has been granted.

For other factors, such as the increase in the average size of construction projects, the analysis showed no or only a slight influence on the construction period and thus the construction backlog. In particular, it can be ruled out that the construction backlog has risen due to increasing non-realised permits, which would then remain in the construction backlog. On the contrary, the realisation rate of approved properties is surprisingly constant. Around 93% of all approved multi-family dwellings have been and are indeed being built, while the realisation rate for single- and two-family houses has remained constant at 95%-96% over the years.

So-called "problem permits", i.e. those permits for which construction has not begun after three years, are also not an increasingly relevant factor for the rising development of construction backlogs. Their share has even fallen slightly from 5% to 4% in recent years. At the end of 2019, this applied to permits for 17,000 multi-family dwellings nationwide. Since this total presumably includes a relevant proportion of double permits (two permits for one property) in the construction backlog statistics, it is reasonable to assume that factually problematic permits in the construction backlog are rare.

The analysis of various possible factors for the increase in the true construction period (start of construction to completion) has shown that neither the observed enlargement of construction objects, nor the shifts between the market shares of different types of builders or the share of prefabricated construction have a significant influence. Regarding research outside the construction activity statistics itself, the central influencing factor has emerged as the strong increase in capacity utilisation in the construction industry in recent years. Expert assessments, construction industry statistics and business climate surveys of the construction industry point very strongly to this connection with the extension of construction time. Capacity utilisation in the construction industry is at a historically high level.

Despite the increase in the average construction period, the current construction backlog is predominantly young. Essentially it is made up of permits from the previous three years. Metaphorically speaking, the high construction backlog is not a "warehouse" in which many permits lie around for a long time and gather dust, but a „sorting centre“ with a large and increasing throughput.

Relevant regional differences did not emerge in the analyses. It is true that some rural districts (Landkreise) or independent cities (kreisfreie Städte) show various conspicuous figures with regard to construction backlog, construction period or realisation rates. However, no regional patterns can be discerned. Rather, the conspicuous figures are likely explained by the imprecision of the construction activity statistics and different administrative actions at the local level. The more in-depth analyses to uncover possible regional factors of influence – by means of simple and multivariate regressions – could not prove any correlations between the construction backlog's increase and, among others, the population development, the development of rents or purchase prices or their levels. Overall, the regional differences in the construction backlog can be attributed

predominantly to the equally occurring differences in the permit figures of the previous years. Construction backlogs have risen particularly and are high in areas where a lot of building permits have been issued, especially for multi-family residential buildings.

In a separate section, the construction backlog statistic is systematically presented as part of the construction activity statistics, since it represents the central data source for this study and has some special features that are important for its interpretation.

Conclusion

Worked out in this study were relationships between permit numbers, completions, realisation rates and the construction period in a national and regionalised perspective, showing that in the short and medium term a decreasing construction backlog can only be expected if the number of building permits would decline. Accordingly, a decreasing construction backlog would not be desirable.

As long as the number of building permits increases – or even stagnates – the construction backlog cannot decrease, as the massive declines in construction duration required for this are not realistic given the high capacity utilisation in the construction industry.

Even if a strong increase in the number of completions is not likely in the short term, the the construction backlog's potential for the development of building completions is to be evaluated positively. It is to be expected that the number of completed dwellings will slowly increase in the next few years – in line with the dependencies shown between permits and completions together with the analysis result that the realisation rate has remained stable at a high level for years.

In the course of 2022 so far, the framework conditions for the supply and demand side have changed significantly. It is not yet possible to estimate how this will affect building permits, construction backlog and building completions. However, in a downward cycle the existing construction backlog would initially serve as a buffer for completions with simultaneously declining permits in the medium term.

Hintergrund und Ziel der Studie

Die Zahl der genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen hat in Deutschland in den letzten Jahren stetig zugenommen. Ende des Jahres 2021 umfasst der sogenannte Bauüberhang bundesweit gut 845.000 Wohnungen und damit fast 2,5-mal so viel wie zehn Jahre zuvor.

Bauüberhänge sind zunächst nichts Ungewöhnliches, da sie das Zeitfenster zwischen Baugenehmigung und -fertigstellung abbilden. Der Anstieg des Bauüberhangs ist daher zunächst eine „zwangsläufige“ Folge der in den letzten Jahren deutlich angestiegenen Zahl erteilter Baugenehmigungen. Die Stärke des Anstiegs und das zwischenzeitlich erreichte Niveau des Bauüberhangs sorgt in jüngerer Vergangenheit allerdings für Diskussionen. Hierbei werden in der fachöffentlichen Diskussion Verzögerungen im Bauablauf – zum Beispiel aufgrund ausgelasteter Kapazitäten der Bauwirtschaft – oder Verzögerungen bis zum Baubeginn – zum Beispiel wegen nachbarschaftlicher Einsprüche oder technischer Probleme bei der Baureifmachung der Bauflächen – als mögliche Ursachen für den zunehmenden Bauüberhang angeführt. Zum Teil werden in den Debatten im politischen Raum aber auch Spekulationsabsichten von Eigentümern mit einem Liegenlassen von Grundstücken als ein Grund für den Anstieg der Zahlen genannt.

Um eine wissenschaftlich abgesicherte Basis für die weitere Diskussion bereitzustellen, ist das Ziel der Studie, auf Grundlage vorliegender Zahlen der amtlichen Bautätigkeitsstatistik sowie zusätzlicher Analysen und Experteneinschätzungen, Struktur und Veränderungen des Bauüberhangs in bundesweiter Perspektive zu untersuchen. Damit soll zum einen ein tiefergehendes Grundverständnis der Zusammenhänge der zugrundeliegenden Faktoren des Bauüberhangs geschaffen und zum anderen die Gründe für das starke Anwachsen in den letzten Jahren – auch in regional differenzierter Betrachtung – herausgearbeitet werden.

Auf der Grundlage der Analyse der Strukturen und möglicher regionaler Unterschiede werden somit verschiedene Einflussfaktoren auf den Bauüberhang identifiziert und quantifiziert. Wichtige Einflussfaktoren, die hier auf ihren Erklärungsbeitrag überprüft und bewertet werden, sind insbesondere:

- Unterschiede bei der Art und Struktur genehmigter bzw. im Bauüberhang befindlicher Objekte
- Umfang, Anteil und Struktur von nicht realisierten Baugenehmigungen
- Rolle des Erlöschens von Baugenehmigungen
- Status der Objekte im Bauüberhang/Baufortschritt
- Einfluss einer Verlängerung der durchschnittlichen Baudauer
- Implikationen aus Unschärfen im Rahmen der Erhebung/Erfassung in der Bautätigkeitsstatistik

Neben der Schaffung einer fachlichen Grundlage für die Bewertung des Bauüberhangs soll die Analyse dieser Einflussfaktoren das grundsätzliche Potenzial des Bauüberhangs für eine Erhöhung der Zahl der Baufertigstellungen ermitteln. Dabei steht auch die Frage nach einer möglichen schnelleren Entlastung angespannter Wohnungsmärkte zur Diskussion – auch, da insbesondere in Ballungsräumen der häufig auftretende Engpassfaktor Bauland bei bereits genehmigten Projekten keine Rolle spielt.

Eine weitere Fragestellung betrifft das Potenzial, ob aus der Struktur und Entwicklung der Bauüberhänge und den zugrundeliegenden Baugenehmigungsstatistiken Indikatorfunktionen zum Beispiel für zukünftige Fertigstellungen oder konjunkturelle Fragestellungen abgeleitet werden können.

Die Studie teilt sich in zwei Teile. In Teil I findet sich die eigentliche Analyse der Entwicklung und Struktur des Bauüberhangs mithilfe der Bautätigkeitsstatistik. Im Zuge der Erstellung der Studie wurden zudem der Aufbau und die Entstehung der Bautätigkeitsstatistik in der Praxis untersucht, da dies Voraussetzung für das tiefere Verständnis des Aussagegehalts der Datenanalysen und Belastbarkeit der Statistik ist. Diese Ergebnisse sind in Teil II zu finden.

Teil I: Analyse des Bauüberhangs

1 Aufbau Teil I

Die Analyse des Bauüberhangs erfolgt im Wesentlichen durch detaillierte Auswertungen verschiedener zentraler Bestandteile der Bautätigkeitsstatistik – diese werden daher zunächst kurz vorgestellt. Die ausführliche Darstellung zur Entstehung der Datenbasis und ihre Belastbarkeit für die Auswertungen wird – wie bereits skizziert – gesondert in Teil II geleistet.

Eine grundlegende Darstellung und Analyse der Entwicklung der Bautätigkeit und des Bauüberhangs und ihrer Zyklen (vgl. Kapitel 3.1) sowie seiner Struktur nach den Objektarten (vgl. Kapitel 3.2), seiner regionalen Differenzierungen (vgl. Kapitel 3.3) und ihr Erklärungsgehalt für die Beantwortung der Forschungsfragen wird nachfolgend detailliert vorgenommen.

Die Höhe und Entwicklung des Bauüberhangs wird durch einzelne Parameter bestimmt, die zur Veranschaulichung ihres Zusammenspiels in einem Exkurs beschrieben werden (vgl. Exkurs in Kapitel 3.4). Im Weiteren werden die modellhaft hergeleiteten Parameter anhand umfassender Analysen der vorliegenden Zahlen aus der amtlichen Statistik differenziert beschrieben und aus der Entwicklung dieser Parameter ihr Erklärungsbeitrag zum Bauüberhang konkret abgeleitet. Wichtige analysierte Faktoren sind hierbei das Erlöschen von Baugenehmigungen, Fertigstellungsquoten nach Genehmigungsjahrgängen, Realisierungsraten und die durchschnittliche Baudauer (vgl. Kapitel 3.5 bis 3.8).

Im Ergebnis dieser Analysen konnte der Anstieg der durchschnittlichen Baudauer, über den bloßen Anstieg der Genehmigungszahlen hinaus, als wichtigster wirksamer Faktor für den Anstieg des Bauüberhangs herausgearbeitet werden. Die Ursachen für die Verlängerung der Baudauer werden daher eingehend in Kapitel 4 dargestellt, diskutiert und eingegrenzt.

Die Frage nach einer möglichen Indikatorfunktion der Elemente der Bauüberhangstatistik, auch für eine (kurzfristige) Prognose der Fertigstellungen, wird schließlich in Kapitel 5 geprüft.

2 Daten- und Informationsgrundlagen

Die zentrale Datengrundlage der Studie ist die Bautätigkeitsstatistik. Die Bautätigkeitsstatistik ist eine Vollerhebung sämtlicher (Wohnungs-) Bauvorhaben, wobei jedes Bauvorhaben mehrmals zu verschiedenen Zeitpunkten (Genehmigung, jährlich Baufortschritt, Fertigstellung) erfasst wird und die einzelnen Erhebungen über eine eindeutige Identifikationsnummer verknüpft werden. Sowohl die Baugenehmigungsstatistik, die Baufertigstellungsstatistik als auch die Bauüberhangstatistik sind jeweils Auskopplungen der Bautätigkeitsstatistik.

Erhoben werden diverse Merkmale zur Gebäudenutzung (Wohngebäude, Büro- und Verwaltungsgebäude etc.), zur Größe (Nutzfläche, Anzahl Wohnungen), zum Bauherrentyp, zu den veranschlagten Baukosten, zur Art der Energieversorgung und zur Bauart. Die Datengrundlage sind Prozessdaten, die im Rahmen der Baugenehmigung bzw. Bauüberwachung durch die Bauaufsichtsämter erfasst und an die statistischen Landesämter übermittelt werden. Die statistischen Landesämter sind daher auf die Zulieferung von mehreren Hundert Bauaufsichtsämtern¹ angewiesen. Die daraus entstehenden besonderen Herausforderungen sind wichtig für das Verständnis der Entwicklung des Bauüberhangs und werden daher eigens im zweiten Teil der Studie behandelt.

¹ Jeder der 400 Landkreise und kreisfreien Städte verfügt über mindestens ein Bauaufsichtsamt. Häufig sind es allerdings mehrere, da viele kreisangehörigen Städte ein eigenes Aufsichtsamt haben. Zudem existieren in Großstädten in der Regel mehr als ein Bauaufsichtsamt.

Die Baugenehmigungsstatistik wird monatlich, die Baufertigstellungsstatistik sowie die Bauüberhangstatistik hingegen jährlich durch die statistischen Landesämter bzw. das Statistische Bundesamt veröffentlicht. Bis zum Jahr 2007 wurden die Ergebnisse der Baufertigstellungsstatistik noch monatlich veröffentlicht, seither nur noch jährlich. Der Datensatz selbst enthält zwar weiterhin sowohl den Monat der Baufertigstellung (Ereignisdatum) als auch den Monat der Meldung (Kenntnisnahmedatum), sodass auch die Baufertigstellungsstatistik grundsätzlich monatlich auswertbar ist, allerdings nicht unterjährig, sondern erst bei Vorliegen der Fertigstellungszahlen für das gesamte Jahr.

Für die Auswertungen der Bautätigkeitsstatistik im ersten Teil des Gutachtens liegt zum einen eine regional auf Kreisebene tief gegliederte Sonderauswertung des Bauüberhangs nach Art des Bauvorhabens (Neubau, Baumaßnahmen), Gebäudetyp (Ein- und Zweifamilienhaus, Mehrfamilienhaus) und Genehmigungsjahrgang für die Jahre 2015 bis 2019 vor. Frühere Jahrgänge sind aufgrund einer Migration der Datensätze auf ein neues Datenbanksystem nicht mehr verfügbar. Einzig die veröffentlichten Ergebnisse (Standardprogramm) konnten daher für frühere Jahrgänge genutzt werden. Entsprechendes gilt für die Bauüberhangstatistik 2020 und 2021, die ebenfalls nur als Standardprogramm verfügbar waren. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie liegt die Bauüberhangstatistik des Jahres 2020 zwar den Statistischen Landesämtern bereits vor, eine weitere Sonderauswertung konnte aus zeitlichen Gründen nicht mehr verwendet werden.

Zudem standen umfangreiche Berechnungen aus und mit dem Mikrodatsatz der Baufertigstellungsstatistik des Forschungsdatenzentrums (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder) der Jahrgänge 2008 bis 2019 zur Verfügung. Die Auswertungen wurden durch die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur, Leipzig (HTWK; Prof. Dr. Harald Simons) in enger Abstimmung mit empirica durchgeführt (Simons, o. D.). Der Mikrodatsatz der Baufertigstellungsstatistik des Forschungsdatenzentrums enthält dabei nur die Merkmale der Baugenehmigung und der Baufertigstellung, die Merkmale der Bauüberhangerhebung sind leider nicht enthalten. Der Mikrodatsatz der Baufertigstellungsstatistik des Jahres 2020 liegt zwar ebenfalls mittlerweile im Forschungsdatenzentrum vor, konnte aber aus zeitlichen Gründen nicht mehr für diese Studie erschlossen werden.

In der Studie wird ausschließlich der Bauüberhang und damit die Phase zwischen Baugenehmigung und Baufertigstellung analysiert. Vorlaufende Phasen – von der Idee über die Vorbereitungen zur Änderung der Flächennutzung bis zur Baurechtsschaffung, von der Erschließung über die Finanzierungsplanung, der Planung des Bauvorhabens bis zum Genehmigungsverfahren – werden genauso wenig wie nachlaufende Phasen (Vermarktung) berücksichtigt. Im konkreten Einzelfall wie auch manchmal in der öffentlichen Diskussion wird möglicherweise der Bauüberhang weiter gefasst verstanden. Wenn zum Beispiel im Flächennutzungsplan eine Wohnbaufläche ausgewiesen wurde und dann über einen längeren Zeitraum keine sichtbaren Baumaßnahmen stattfinden, so muss das Projekt trotzdem noch nicht Teil des Bauüberhangs sein. Selbst wenn bereits Baumaßnahmen an der Erschließung stattfinden, muss das Bauprojekt ebenfalls noch nicht Teil des Bauüberhangs sein. Dass ein Bauprojekt erst mit der Genehmigung zum Bauüberhang gezählt wird, liegt in der Struktur der Bautätigkeitsstatistik begründet, die Prozessdaten aus der Baugenehmigung übernimmt.

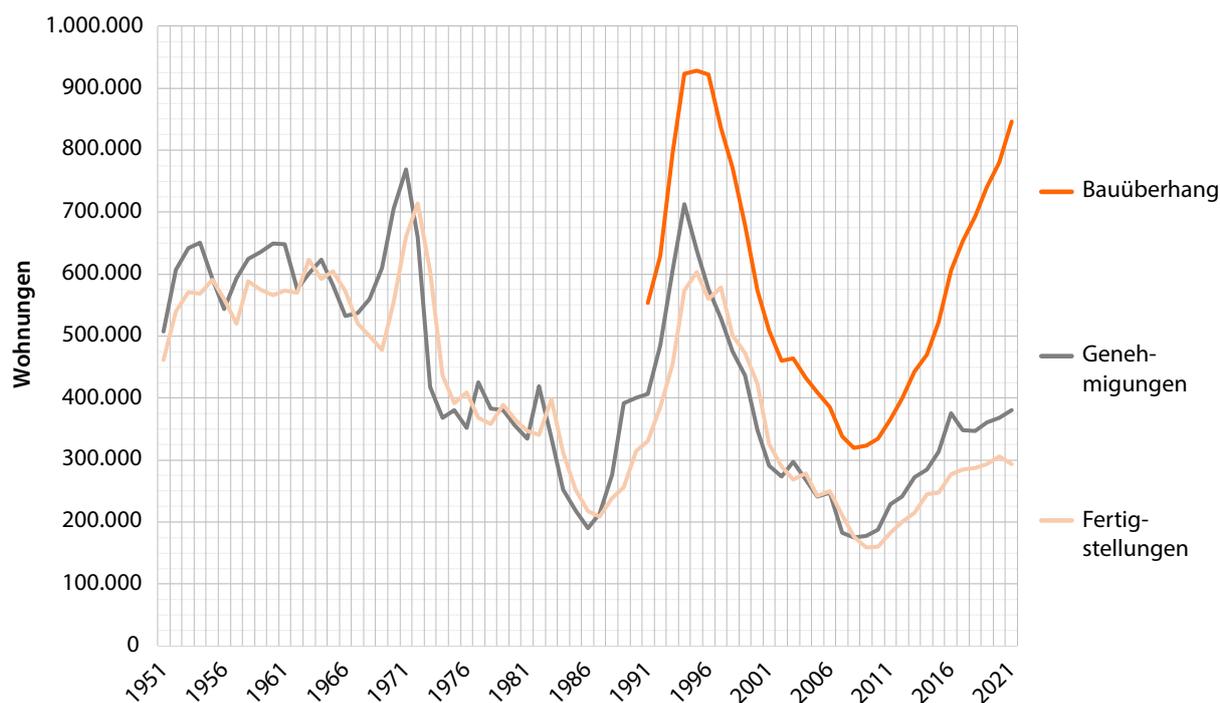
Für die Studie wurden zudem rund 30 Experteninterviews mit Vertretern statistischer Ämter (9), Vertretern von Bauordnungsämtern (11), Wissenschaftlern (6), Verbandsvertretern (3) und Bauträgern (2) geführt. Am 2. Mai 2022 wurden die Forschungsergebnisse in einem Workshop (Online) vorgestellt und diskutiert.

3 Entwicklung der Bautätigkeit und des Bauüberhangs in Deutschland

3.1 Entwicklung von Bautätigkeit und Bauüberhang in den 1990er-Jahren bis heute

Zum 31. Dezember 2021 waren in Deutschland gut 845.000 Wohnungen genehmigt, aber noch nicht fertiggestellt. So hoch war der Bauüberhang zuletzt vor über 20 Jahren (Abbildung 1). Damals, in der 1990er-Jahren, hatte sich ein Bauüberhang von zeitweise über 900.000 Wohnungen aufgebaut. Der Bauboom – entstanden aus einer Mischung aus geradezu euphorischem Optimismus und massiver staatlicher Förderung (Sonder-AfA) – hatte zunächst zu einem steilen Anstieg der Genehmigungen von in der Spitze über 700.000 im Jahre 1994 geführt, dem mit zeitlichem Versatz die Fertigstellungen folgten. In den fünf Jahren von 1994 bis 1999 wurden jährlich über 500.000 Wohnungen fertiggestellt. Diese enorme Angebotsausweitung überstieg die Nachfrage deutlich, sodass die Neuvertragsmieten sanken und Wohnungsleerstände entstanden. In den Jahren 1995/1996 schlug die Stimmung dann drastisch um. In der Folge sank zunächst die Zahl der Baugenehmigungen, mit Zeitverzug dann auch die Zahl der Fertigstellungen. In der Übergangszeit überstiegen die Fertigstellungen die Genehmigungen zwischen 1997 und 2002 im Mittel um 39.000 Wohnungen jährlich und der Bauüberhang sank. Insgesamt dauerte der Abbau des Bauüberhangs aus den 1990er-Jahren bis zum Jahr 2008. Der Bauüberhang schmolz auf dann nur noch 320.000 Wohnungen ab.

Abbildung 1
Bauüberhang und Indikatoren zur Bautätigkeit, Deutschland 1951 bis 2021*



*bis 1990: früheres Bundesgebiet
Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden; Errichtung neuer Gebäude und durch Baumaßnahmen.
Quelle: Destatis 2021a, Destatis 2022a, eigene Darstellung

Seit dem Jahr 2008 steigt die Zahl der genehmigten Wohnungen Jahr für Jahr wieder von 175.000 im Jahre 2008 über 313.000 im Jahre 2015 bis 369.000 im Jahre 2020. 2021 waren es 381.000.² Mit 2-jähriger Verspätung begannen dann auch die Baufertigstellungen zu steigen – von 160.000 im Jahre 2010 über 284.000 im Jahre 2017 bis 306.000 im Jahre 2020. 2021 fiel erstmals die Zahl der Fertigstellungen leicht auf 293.000 Wohnungen, siehe hierzu weiter Kapitel 5.

Seit dem Jahr 2009 überstieg damit in jedem Jahr die Zahl der genehmigten Wohnungen die Zahl der fertiggestellten Wohnungen. Entsprechend nahm der Bauüberhang von 320.000 im Jahre 2008 über 653.000 im Jahre 2017 auf 845.000 zum Jahresende 2021 zu.

Entscheidend für die Entwicklung des Bauüberhangs ist zunächst die Entwicklung der Zahl der neu erteilten Baugenehmigungen. Jede neu genehmigte Wohnung erhöht den Bauüberhang³, denn naturgemäß benötigt die Bauausführung seine Zeit. Dieser Time-Lag führt bei einer zunehmenden Zahl an erteilten Baugenehmigungen stets auch zu einer Zunahme des Bauüberhangs, siehe auch den Exkurs: Einfaches Modell zur Veranschaulichung der Änderungen des Bauüberhangs.

Gemeldete Baugenehmigungen sind so lange im Bauüberhang enthalten, bis ihre Baufertigstellung erfolgt und erfasst ist. Entsprechend beeinflusst neben der Entwicklung der Baugenehmigungen auch die Baudauer – in diesem Gutachten definiert als der Zeitraum zwischen Genehmigung und Fertigstellung⁴ – den Bauüberhang. Längere Baudauern führen dazu, dass genehmigte Bauprojekte länger im Bauüberhang verbleiben und diesen erhöhen (vgl. hierzu Kapitel 3.8).

Der dritte Parameter, der den Bauüberhang beeinflusst, ist der Anteil der erloschenen Baugenehmigungen, d. h. der Anteil der Baugenehmigungen, die nie realisiert werden und dann schließlich erlöschen (vgl. Kapitel 3.4). Bis zum Erlöschen verbleiben sie im Bauüberhang und tragen so zu seiner Höhe bei. Das Gegenstück dazu ist die Realisierungsrate, d. h. der Anteil der genehmigten Wohnungen, die tatsächlich realisiert werden (vgl. hierzu Kapitel 3.7)

3.2 Struktur des Bauüberhangs 2021 und Zunahme seit 2008

Der gesamte Bauüberhang setzt sich – entsprechend der Differenzierung der Bautätigkeitsstatistik – aus mehreren Segmenten zusammen. Zu unterscheiden sind:

- Wohnungen in neu errichteten Gebäuden
 - Wohngebäude
 - Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH)
 - Mehrfamilienhäuser (MFH), auch Geschosswohnungen genannt
 - Nicht-Wohngebäude, z.B. Mixed-Use-Projekte (Geschäftshäuser mit Einzelhandel, Büros und einigen Wohnungen meist in den oberen Stockwerken)
- Wohnungen, die durch Baumaßnahmen im Bestand entstehen
 - Wohngebäude
 - Nichtwohngebäude
 - Wohnheime

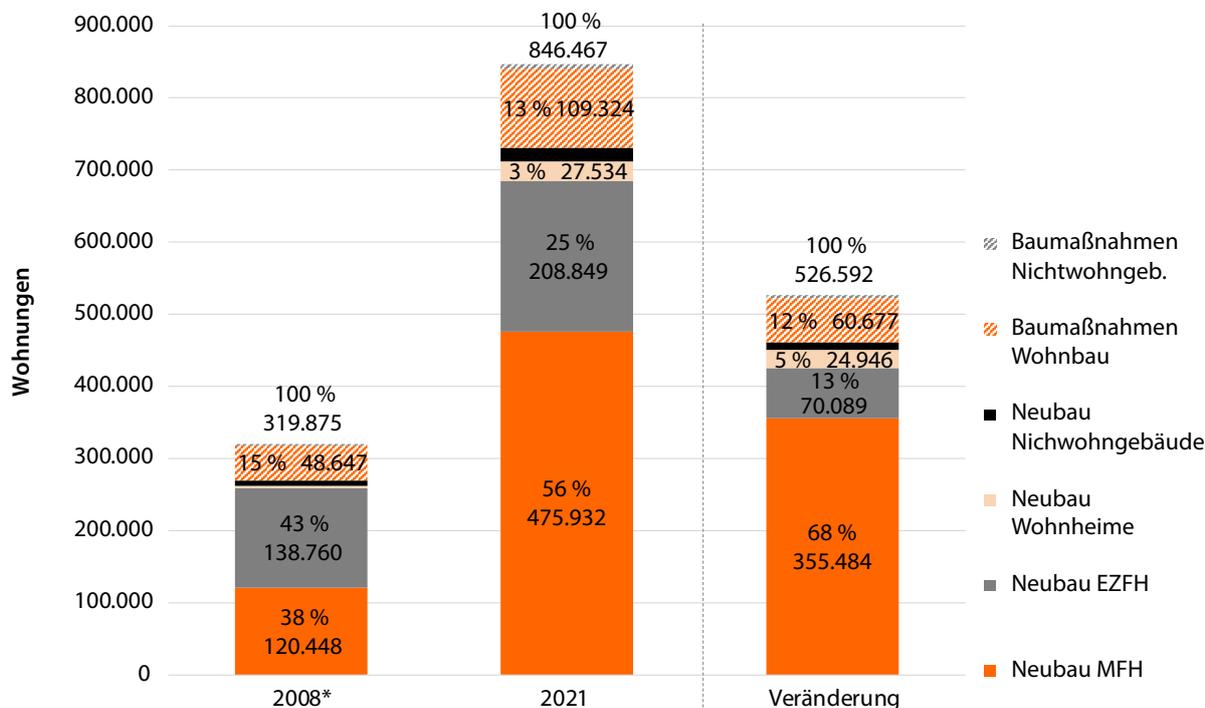
² Das Jahr 2016 ist eine Ausnahme. Die damals besonders hohe Zahl an genehmigten Wohnungen ist auf die damals häufig erteilten Genehmigungen für Wohnheime und wohnheimähnlichen Gebäude, die im Zuge der starken Fluchtmigration nach Deutschland benötigt wurden, zurückzuführen.

³ Ausnahmen sind die wenigen Wohnungen, die bereits im Jahr der Genehmigung fertiggestellt werden.

⁴ In der amtlichen Statistik wird der Zeitraum zwischen Genehmigung und Abwicklung auch mit dem Begriff „Abwicklungsdauer“ bezeichnet.

Das größte Segment im Bauüberhang ist der Neubau von Mehrfamilienhäusern (MFH), der mit 476.000 etwas mehr als die Hälfte (56%) zum Bauüberhang zum Jahresende 2021 beiträgt (vgl. Abbildung 2). Weitere rund 25% oder rund 209.000 Wohnungen macht das Segment der neugebauten Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH) aus.

Abbildung 2
Bauüberhang (Wohnungen) nach Art des Gebäudetyps und der Baumaßnahme, Deutschland 2008 und 2021



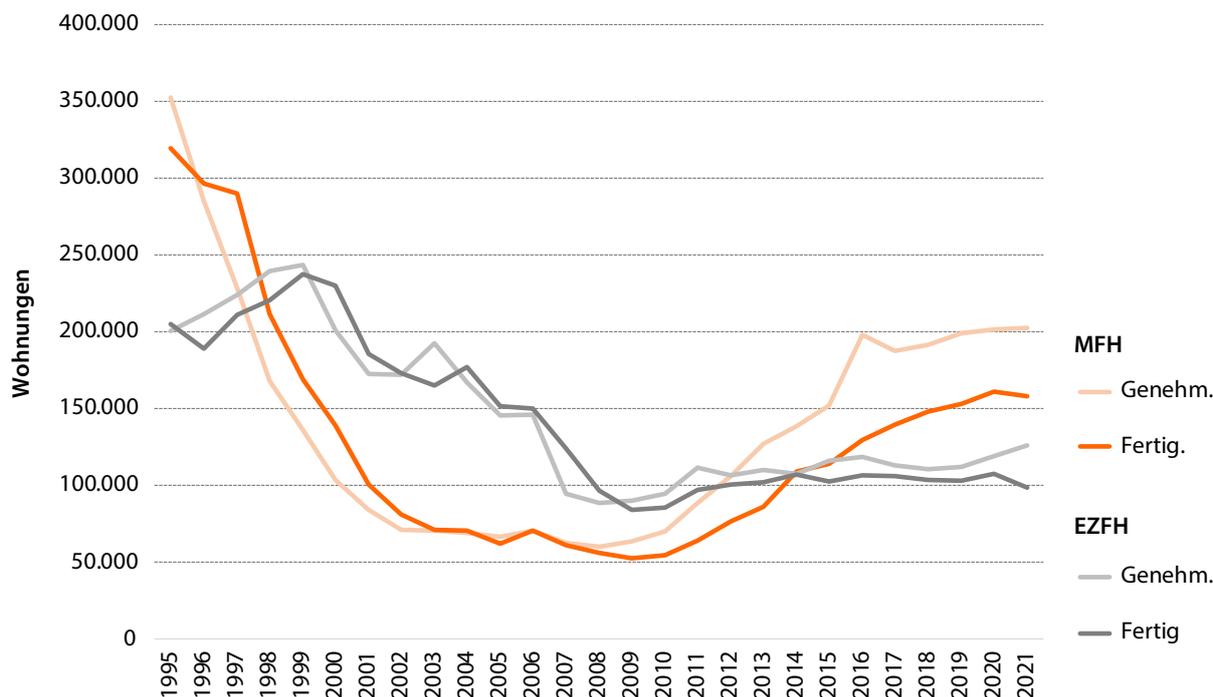
*In der Überhangsstatistik 2008 werden zudem weitere 8.339 „sonstige Wohneinheiten“ ausgewiesen.
Quelle: Destatis 2020, Destatis 2009, eigene Berechnung und Darstellung

Zusammen sind damit 81% des Bauüberhangs 2021 Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden. Weitere 13% des Bauüberhangs (rd. 109.000 Wohnungen) sind auf Baumaßnahmen an bestehenden Wohngebäuden zurückzuführen. Wohnungen in neuen Wohnheimen und Wohnungen in neuen oder bestehenden Nichtwohngebäuden machen hingegen nur einen kleinen Teil des Bauüberhangs in Deutschland aus (in der Summe rd. 52.000 Wohnungen bzw. 6%).

Der Bauüberhang zwischen dem unteren Wendepunkt 2008 und dem aktuellen Datenrand 2021 stieg zwar grundsätzlich in allen Segmenten an, aber mit Abstand der größte Beitrag zum Anstieg kam vom MFH-Neubau. Vom gesamten Anstieg von 527.000 Wohnungen entfallen 355.000 oder 68% auf den MFH-Neubau. Es folgen erneut der EZFH-Neubau (70.000, 13%) und Baumaßnahmen in bestehenden Wohngebäuden (61.000, 11,5%).

Die Ursache für den schwachen Anstieg des Bauüberhangs beim EZFH-Neubau und den starken Anstieg beim MFH-Neubau ist die Entwicklung der Baugenehmigungen in den letzten zehn Jahren (vgl. Abbildung 3). Während die Zahl der genehmigten Geschosswohnungen von 60.000 (2008) sich auf zuletzt 200.000 mehr als verdreifachte, fehlt diese Dynamik beim EZFH-Neubau. Hier stieg die Zahl der genehmigten Wohnungen nur von rund 90.000 auf zuletzt rund 125.000.

Abbildung 3
Baugenehmigungen und Baufertigstellungen nach Gebäudetyp, Deutschland 1995 bis 2021



MFH: Mehrfamilienhäuser (Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen), inkl. Wohnheime; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser (Wohngebäude mit ein oder zwei Wohnungen); Wohnungen in neuen Wohngebäuden.
Quelle: Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Die quantitativen Auswertungen in dieser Untersuchung konzentrieren sich auf den Bauüberhang in neu zu errichtenden Gebäuden. Baumaßnahmen im Bestand sowie in Wohnheimen und Nichtwohngebäuden werden nur am Rande behandelt, zum einen, da ihr Anteil vergleichsweise gering ist, zum zweiten differenziert im Gegensatz zum Neubau die Bauüberhangstatistik in diesen sonstigen Kategorien nicht nach der Größe der Bauvorhaben. Zudem sind zum Beispiel keine Angaben zur Zahl der Wohnungen in Wohnheimen unterhalb der regionalen Ebene der Bundesländer verfügbar. Ohnehin sind diese sonstigen Bauvorhaben sehr heterogen, insbesondere in Bezug auf die Größe der Vorhaben. So ist beispielsweise eine einfache Teilung einer großen in zwei kleine Wohnungen ebenso in der Kategorie „Baumaßnahmen im Bestand“ enthalten, wie der Umbau eines Bürohochhauses in ein Wohnhochhaus. Die Angabe eines Wertes zum Beispiel für die durchschnittliche Baudauer wäre hier angesichts der hohen Varianz wenig hilfreich.

3.3 Regionale Unterschiede bei Baugenehmigungen und Bauüberhang

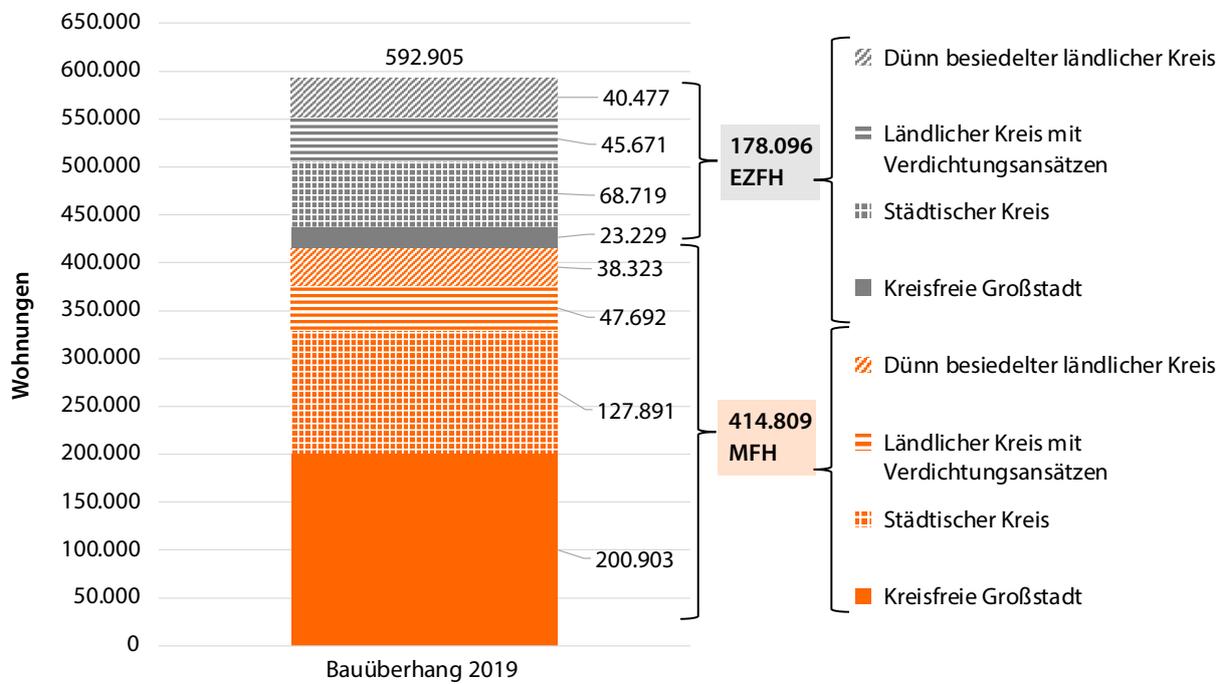
Der Bauüberhang im Neubau (d. h. ohne Baumaßnahmen im Bestand und Nichtwohngebäuden) betrug zum Jahresende 2019 rund 593.000 Wohnungen, 70 % betrafen Geschosswohnungen, 30 % Ein- und Zweifamilienhäuser.

Der MFH-Bauüberhang konzentriert sich auf die kreisfreien Großstädte (201.000, 48 % des MFH-Bauüberhangs) und die städtischen Kreise (128.000, 31 %). Die im Vergleich zur Bevölkerungszahl (29 % bzw. 39 %) hohen Anteile am MFH-Bauüberhang sind natürlich zum einen die Folge der Baustruktur. Geschosswohnungen werden verstärkt in Städten, EZFH verstärkt in ländlichen Kreisen errichtet.

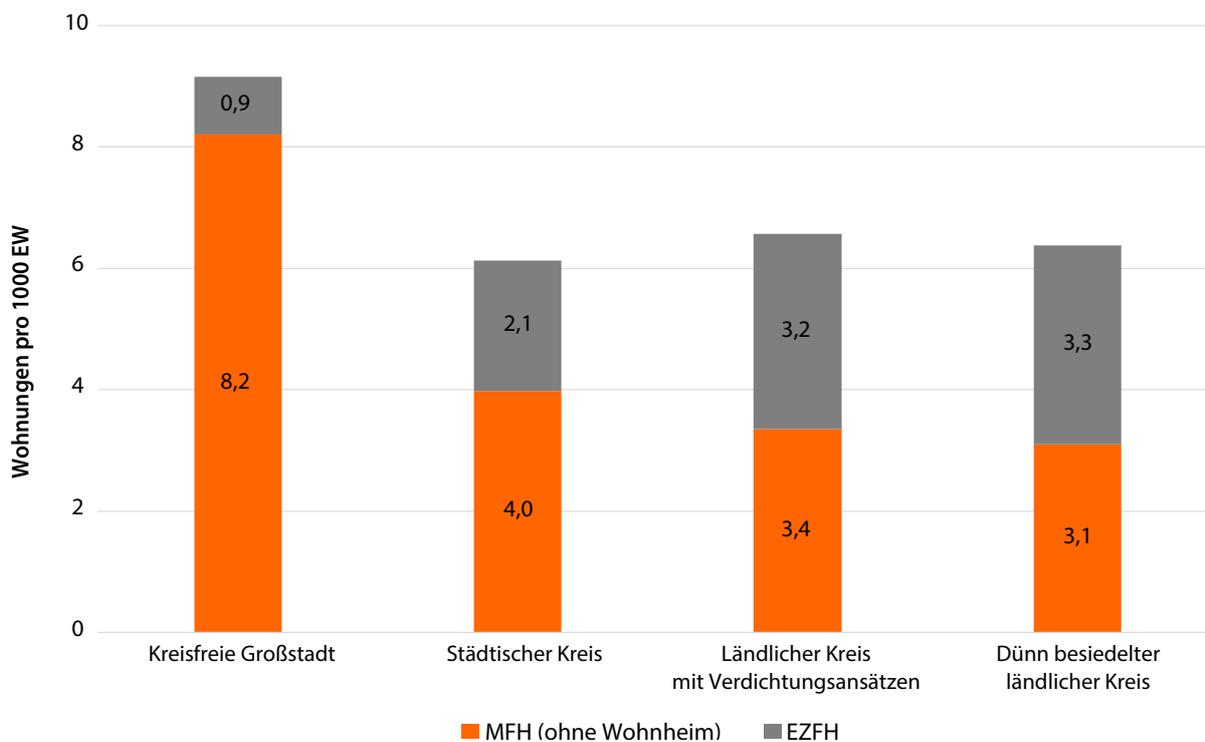
Entsprechend dominiert in den kreisfreien Großstädten der Geschosswohnungsbau den Bauüberhang mit 90 %, während sowohl in den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen als auch in den dünn besiedelten

ländlichen Kreisen sich der Bauüberhang jeweils zu etwa 50% auf die Marktsegmente der EZFH und MFH aufteilt (vgl. Abbildung 4). Die städtischen Kreise liegen mit rund 2/3 MFH-Bauüberhang dazwischen.

Abbildung 4
Struktur des Neubauüberhangs 2019 nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen



Anteil Gebäudetyp nach Kreistyp



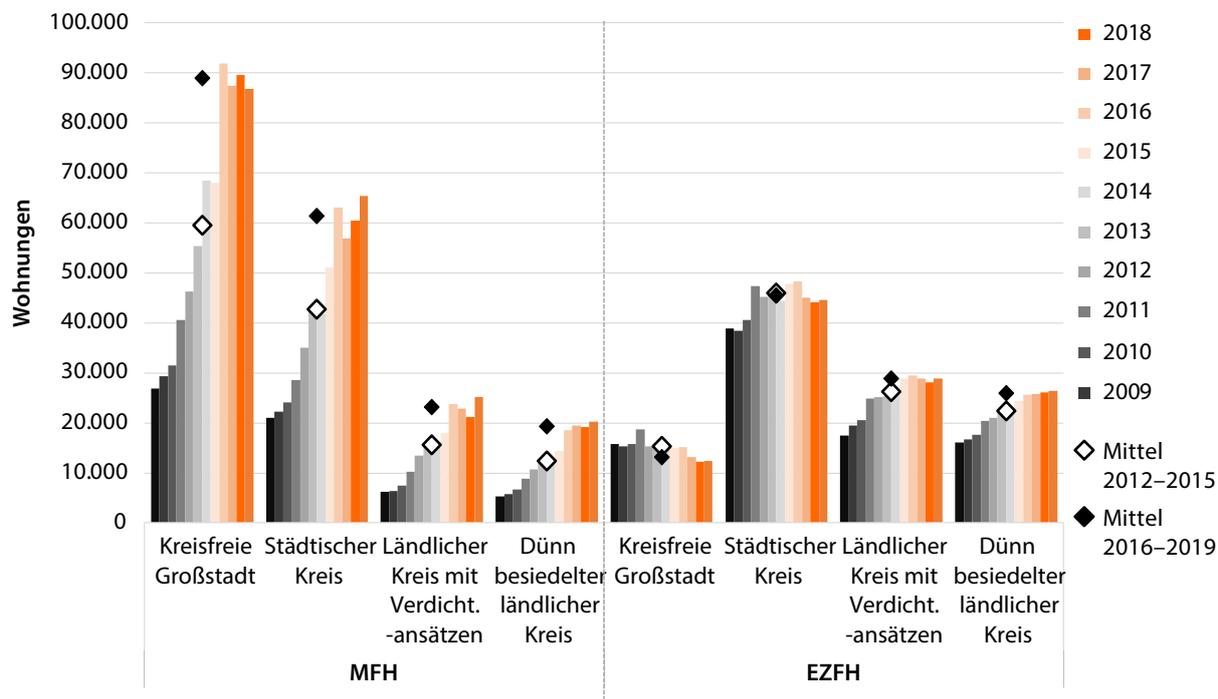
Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden ohne Wohnheime; ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Daneben kann ein Bauüberhang natürlich nur dort entstehen, wo auch Wohnungen genehmigt werden. Je höher die Zahl der genehmigten Wohnungen, desto höher ist der Bauüberhang. Die unterschiedliche Höhe und Entwicklung der EZFH- und MFH-Baugenehmigungszahlen in Deutschland in der differenzierten Betrachtung nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen (vgl. Abbildung 5) spiegeln sich dementsprechend auch im jeweiligen Bauüberhang wider (vgl. Abbildung 6).⁵

Die meisten MFH-Wohnungen wurden in den letzten Jahren mit jährlich rund 90.000 in den kreisfreien Großstädten genehmigt (vgl. Abbildung 5), ihr Anteil an allen Genehmigungen betrug im Mittel der Jahre 2016 bis 2019 46% aller genehmigten MFH-Wohnungen. Es folgen die städtischen Kreise mit rund 65.000 oder 32%. In den ländlichen Kreistypen waren es zusammen gut 41.000 oder 22%. In allen siedlungsstrukturellen Kreistypen stieg zwar im letzten Jahrzehnt die Zahl der genehmigten MFH-Wohnungen deutlich an, aber absolut dominiert der Anstieg in den Großstädten gefolgt von den städtischen Kreisen. In allen Kreistypen stagniert die Zahl der Genehmigungen seit 2016. Zwar wird diese Stagnation etwas überzeichnet durch den Ausnahmejahrgang 2016, als im Zuge der damaligen Fluchtzuwanderung besonders viele Wohnheime und wohnheimähnliche Wohnungen genehmigt wurden, aber die Stagnation ist gleichwohl deutlich erkennbar.

Im EZFH-Neubau ist die Entwicklung weniger gleichförmig. In den kreisfreien Großstädten sank die Zahl der Genehmigungen sogar von rund 15.000 Anfang des letzten Jahrzehnts auf zuletzt rund 12.000 Wohnungen. In den städtischen Kreisen stagnierte letztlich die Zahl der Genehmigungen bei gut 45.000, während sie in den ländlichen Kreisen kontinuierlich von rund 49.000 auf 55.000 Wohnungen zunahm.

Abbildung 5
Baugenehmigungen nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2008 bis 2019

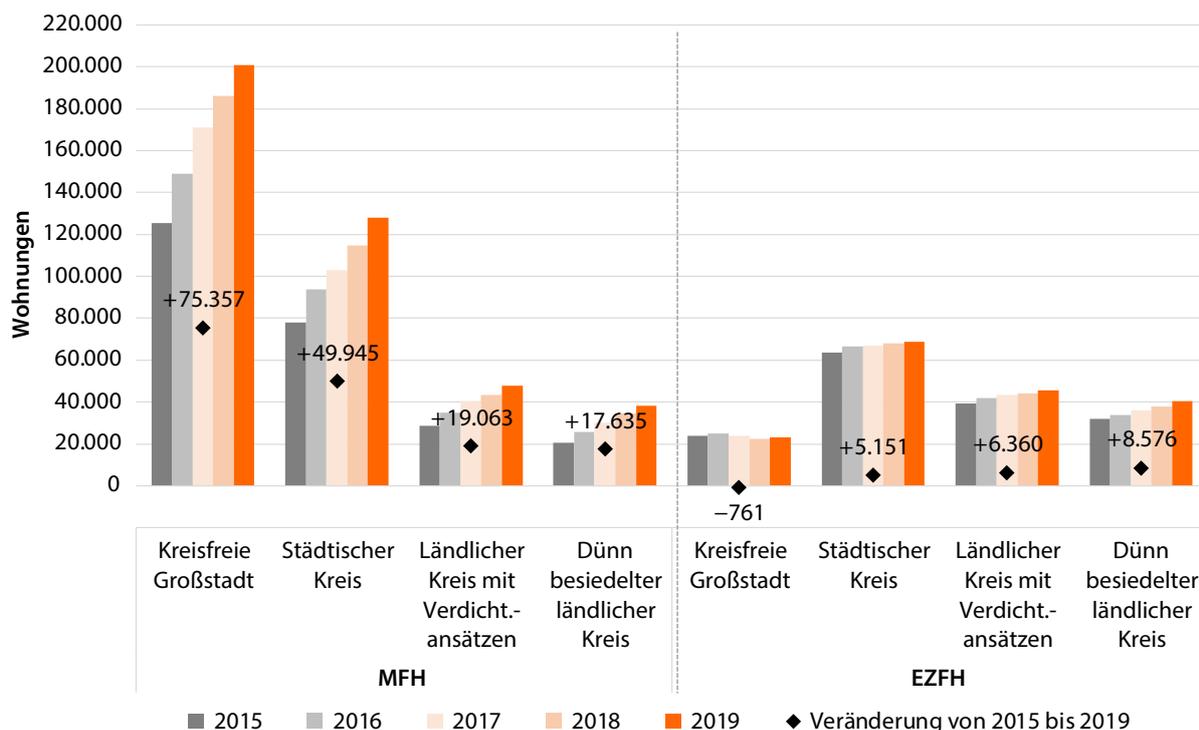


Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden; ohne Saarland
Quelle: Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

⁵ Auf der Ebene unterhalb der Bundesländer liegen deutschlandweit keine flächendeckenden Zahlen zu den Baugenehmigungen in Wohnheimen vor. Die in Abbildung 5 dargestellten Baugenehmigungen enthalten im Gegensatz zum Bauüberhang (vgl. Abbildung 7) auch Wohnungen in Wohnheimen

Das Muster der Genehmigungen findet sich auch im Bauüberhang bzw. in der Zunahme des Bauüberhangs wieder. Der Bauüberhang stieg von rund 125.000 um 75.000 auf 200.000 Wohnungen am stärksten im MFH-Wohnungsneubau der Großstädte, gefolgt von den städtischen Kreisen und den ländlichen Kreisen. Im EZFH-Neubau findet sich der Rückgang der Genehmigungen in den Großstädten auch im Bauüberhang wieder, während er in den ländlichen Kreisen am stärksten gestiegen ist.

Abbildung 6
Bauüberhang nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2015 bis 2019



Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden ohne Wohnheime; ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

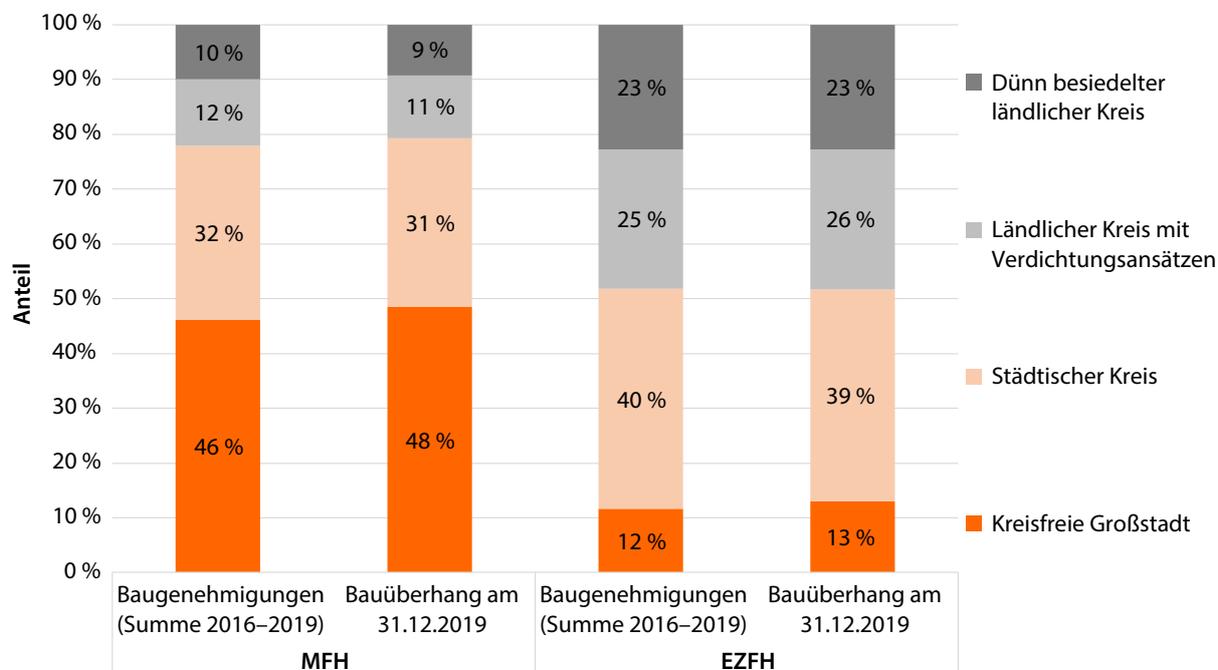
Wie präzise sich die Struktur des Bauüberhangs nach Kreistypen mit der Struktur der Genehmigungen erklären lässt, zeigt die folgende Abbildung 7, in der die Anteile der Kreistypen an den Genehmigungen der letzten Jahre und am Bauüberhang zum Jahresende 2019 dargestellt sind, getrennt für MFH und EZFH. Die Anteile sind nahezu deckungsgleich. So betrug der Anteil der Großstädte an den MFH-Genehmigungen 46 %, am Bauüberhang 48 %. In den städtischen Kreisen sind es 32 % der Genehmigungen und 31 % des MFH-Bauüberhangs. Auch bei den EZFH decken sich die Anteile am Bauüberhang und die Anteile an den Genehmigungen fast vollständig.

Eine nochmals, z.T. bis auf die erste Kommastelle genauere Deckung ergibt sich, wenn statt auf den Bauüberhang insgesamt, auf den Anstieg des Bauüberhangs im gleichen Zeitraum rekurriert wird. In diesem Falle werden Alt-Genehmigungen aus der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehntes nicht berücksichtigt und die Differenz zwischen den Anteilen in den Großstädten reduziert sich nochmals weiter von knapp 2,3 % auf 0,4 %.⁶

⁶ Manche Kreise weisen eine seit langem größere Zahl an Alt-Genehmigungen aus, z. B. München. Allein die Herausnahme der Stadt München reduziert die bundesweite Differenz der beiden Anteile von 2,3 % auf 2,0 %.

Auf eine Darstellung wird verzichtet, da in den Großstädten die Zahl der EZFH-Genehmigungen gesunken ist und damit aufgrund des Vorzeichenwechsels die Berechnung der Anteile in diesem Segment nicht sinnvoll ist.

Abbildung 7
Baugenehmigungen und Bauüberhang nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2016 bis 2019



Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden (Bauüberhang ohne Wohnheime, Baugenehmigungen mit Wohnheimen); jeweils ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Aus den praktisch identischen Verhältnissen der Veränderungen von Genehmigungen und Bauüberhang folgt, dass diese in einem konstanten Verhältnis zueinanderstehen. Dieses Verhältnis beträgt in allen siedlungsstrukturellen Kreistypen beim MFH-Neubau rund 2,5. Der annähernd identische Faktor von 2,5 ist einerseits gut interpretierbar. Es bedeutet, dass eine Baugenehmigung im Mittel 2,5 Mal im Bauüberhang auftaucht, dass also die Baudauer rund 2,5 Jahre beträgt. Dies ist allerdings eine recht grobe Messung, da sie sich nur auf das Verhältnis der Summen stützt. Genauer kann die mittlere Baudauer berechnet werden, wenn mithilfe von Mikrodaten für jedes Bauvorhaben einzeln die Baudauer berechnet wird und dann der Mittelwert aus den individuellen Baudauern gebildet wird, wie dies in Kapitel 3.8.1 erfolgt.⁷

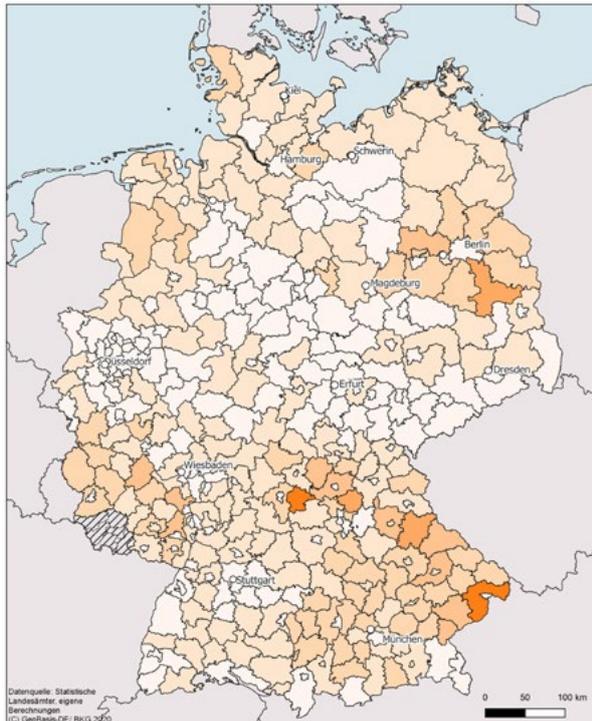
Geringe bzw. nicht interpretierbare regionale Unterschiede finden sich auch auf Kreisebene. Abbildung 8 zeigt zunächst den Bauüberhang im MFH und EZFH-Segment, normiert auf 1.000 Einwohner. Wenig überraschend ist der Bauüberhang dort am höchsten, wo in den letzten Jahren viel gebaut bzw. genehmigt wurde. Im EZFH-Segment ist deutlich das Berliner Umland sowie das weitere Umland von München erkennbar. Auch das MFH-Segment ist erwartungsgemäß: Berlin, München und Hamburg mit ihrem Umland sowie eine Reihe

⁷ Der Unterschied in der groben Berechnung über das Verhältnis der Veränderung der Baugenehmigung und der Veränderung des Bauüberhangs zur feineren Berechnung mithilfe der Mikrodaten erklärt sich darüber, dass (1) die individuellen Baudauern nicht normalverteilt sind; (2) tauchen nur solche Bauvorhaben im Bauüberhang auf, die nicht im gleichen Jahr bereits fertig gestellt wurden. Da damit Projekte mit besonders kurzer Baudauer in der groben Berechnung nicht berücksichtigt werden, verwundert es nicht, dass beim EZFH-Neubau der Unterschied zwischen beiden Messmethoden der Baudauern (2,4 zu 1,6) größer ist als beim MFH. Der Anteil der EZFH, die im selben Jahr fertiggestellt werden, ist dort größer, vgl. Kapitel 3.6.

von Städten wie Leipzig, Frankfurt, Düsseldorf etc. Hinzu kommen einige Ausreißer wie Nordfriesland, Vorpommern-Greifswald oder der Bodenseekreis, bei denen vermutlich touristische Angebote (Nebenwohnsitze) eine Rolle spielen oder – wie in Schwandorf (Oberpfalz) – die lokalen Gründe nicht bekannt sind.

Abbildung 8
Neubau-Bauüberhang (Wohnungen je 1.000 Einwohner), kreisfreie Städte und Landkreise, 2019

EZFH

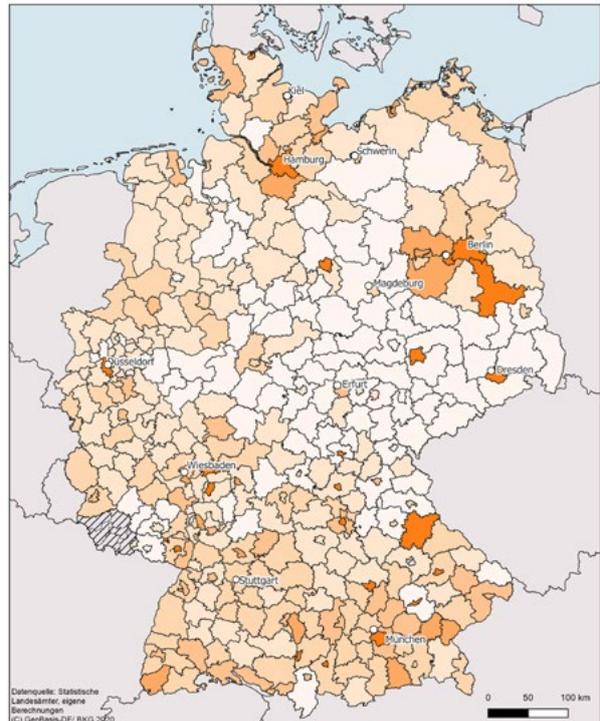


EZFH- Bauüberhang am 31.12.2019
Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden mit 1 und 2 Wohnungen je 1.000 Einwohner.
Deutschland: 2,2 WE/1.000 Einw.

unter 2	4 bis unter 6	8 bis unter 10	k.A.
2 bis unter 4	6 bis unter 8	über 10	

empirica

MFH



MFH- Bauüberhang am 31.12.2019
Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen (ohne Wohnheime) je 1.000 Einwohner. Deutschland: 5,0 WE/1.000 Einw.

unter 2	4 bis unter 6	8 bis unter 10	k.A.
2 bis unter 4	6 bis unter 8	über 10	

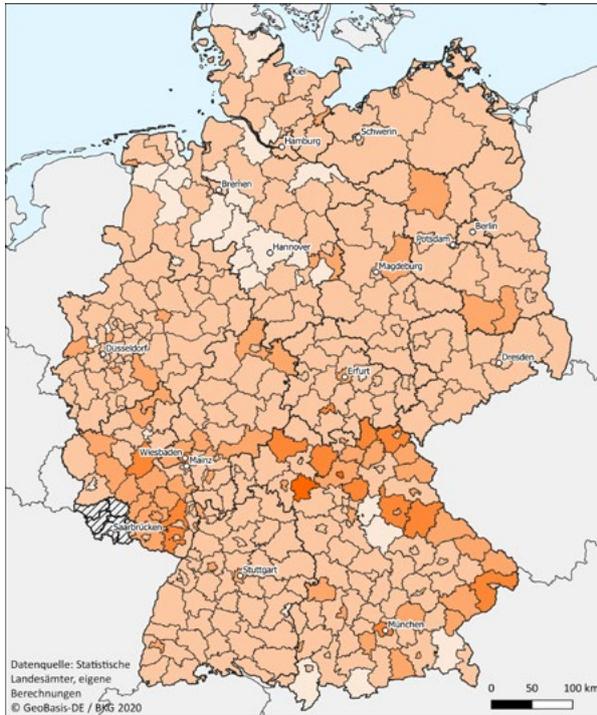
empirica

Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime); ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Um diese naheliegenden regionalen Unterschiede – wo viel genehmigt wird, ist der Bauüberhang groß – aus der Betrachtung auszuschließen, wurde für Abbildung 9 der Bauüberhang ins Verhältnis zum Durchschnitt der Baugenehmigungen der jeweils letzten fünf Jahre gesetzt.

Abbildung 9
Neubau-Bauüberhang (Wohnungen je Baugenehmigungen in den Vorjahren), kreisfreie Städte und Landkreise, 2019

EZFH

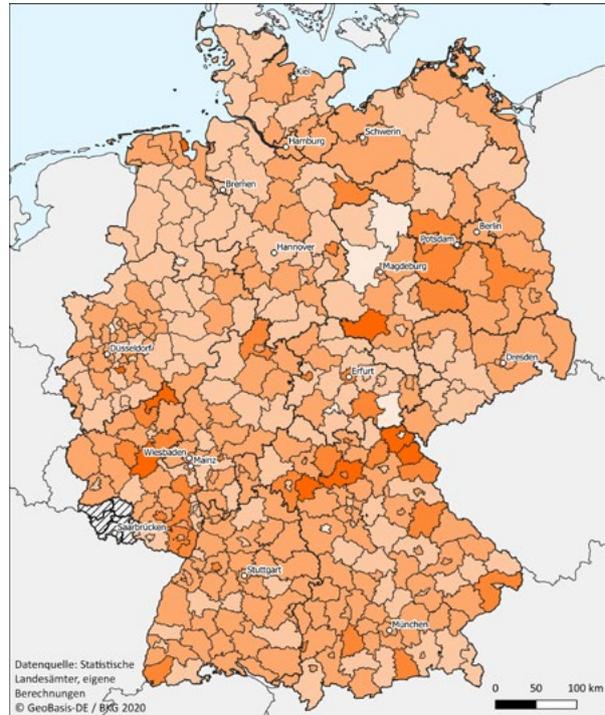


EZFH-Bauüberhang am 31.12.2019
Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden je Baugenehmigungen im Mittel der letzten 5 Jahre. Deutschland: 1,6 WE/Genehmigung

☐ bis unter 1	☐ 2 bis unter 3	☐ 4 und mehr
☐ 1 bis unter 2	☐ 3 bis unter 4	☐ k.A.

empirica

MFH



MFH-Bauüberhang am 31.12.2019
Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden je Baugenehmigungen im Mittel der letzten 5 Jahre. Deutschland: 2,2 WE/Genehmigung

☐ bis unter 1	☐ 2 bis unter 3	☐ 4 und mehr
☐ 1 bis unter 2	☐ 3 bis unter 4	☐ k.A.

empirica

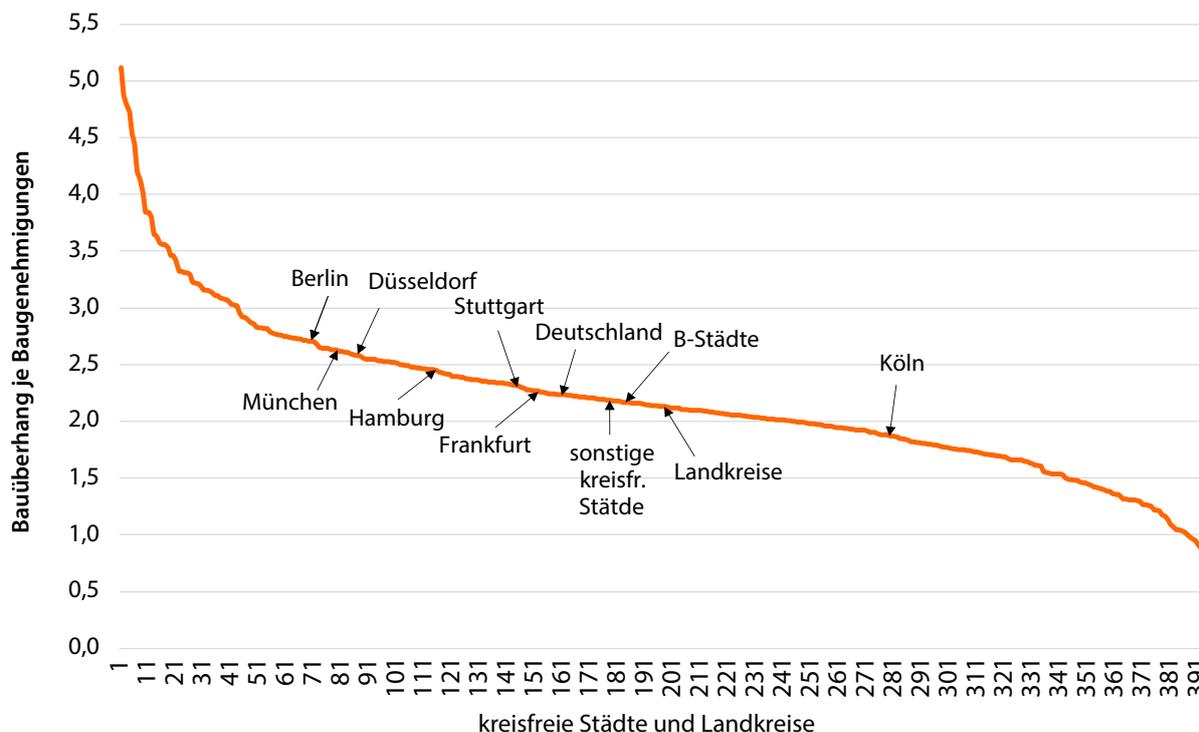
Neubau-Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime); ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Im Bauüberhang lassen sich aber dabei keine regionalen Muster finden, sofern er in Bezug zum Durchschnitt der Baugenehmigungen der letzten Jahre gesetzt wird. Für die tiefergehende Analyse zur Aufdeckung möglicher regionaler Einflussfaktoren wurde sowohl mittels einfacher als auch multivariater Regressionen versucht, Korrelationen zu finden, jeweils getrennt für EZFH und MFH. Die Analyse zeigt keine Zusammenhänge des Bauüberhangs zum Beispiel zur Bevölkerungsentwicklung, zur Miet- oder Kaufpreisentwicklung oder zum Miet- oder Kaufpreisniveau. Nicht einmal zwischen Bauüberhang (je Baugenehmigung) und Baudauer existiert auf Kreisebene ein Zusammenhang ($R^2 = 0,05$), obwohl hier bereits mathematisch ein Zusammenhang existieren sollte (vgl. Exkurs in Kapitel 3.4). Dies ist bemerkenswert. Es bedeutet, dass die regionalen Unterschiede im Bauüberhang zufällig sind, bzw. sich mit den genannten Faktoren nicht erklären lassen. So lautete zum Beispiel eine Hypothese, dass in Regionen mit besonders hohem Anstieg des Kaufpreisniveaus der Bauüberhang besonders groß sei, da Grundstücke mit Baugenehmigungen z. T. mehrfach den Eigentümer wechseln, bevor zeitverzögert mit dem Bau begonnen wurde (Spekulation). Die Landkreise und kreisfreien Städte mit dem höchsten Bauüberhang sind Altenkirchen (Westerwald), Rhein-Hunsrück-Kreis, Kitzingen, Bamberg, Hof, Wunsiedel und Eichsfeld, in denen besondere Spekulationsabsichten wohl nicht unterstellt werden können. Eine andere Hypothese lautete, dass die unterschiedlichen Landesbauordnungen möglicherweise einen Einfluss auf die Höhe des Bauüberhangs hätten. Auch dies lässt sich nicht zeigen.

Einzig zur Stadtgröße, bei kreisfreien Städten, wurde bei MFHs ein schwacher Zusammenhang gefunden. Je größer die Stadt, desto höher der Bauüberhang, vgl. Abbildung 10. Dieser Zusammenhang lässt sich vermutlich

einfach mit den dort größeren Bauvorhaben erklären. Aber auch hier ist der Zusammenhang schwach. Der Bauüberhang ist nur in sechs der sieben A-Städte etwas überdurchschnittlich, aber in den B-Städten sowie in Köln unterdurchschnittlich. In jedem Falle liegen alle A- und B-Städte im mittleren und nicht im oberen Bereich.

Abbildung 10
MFH-Neubau-Bauüberhang*, kreisfreie Städte und Landkreise, 2019



*Bauüberhang an MFH-Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden je Baugenehmigungen im Mittel der letzten fünf Jahre (Bauüberhang ohne Wohnheime; Baugenehmigungen mit Wohnheimen); ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Dass der Bauüberhang keine regionalen Muster aufweist, bedeutet nicht zwingend, dass keine Muster existieren. Es bedeutet aber, dass andere Faktoren einen größeren Einfluss auf den statistischen Bauüberhang haben, als die Marktentwicklung und diese überlagern. Den größten Einfluss dürfte dabei eine unterschiedliche Meldepraxis der einzelnen Bauaufsichtsbehörden zur Bautätigkeitsstatistik sowie der Vergabepaxis von Mehrfachgenehmigungen haben⁸, vergleiche hierzu ausführlich Teil II dieser Studie.

Trotz der unterschiedlichen Verwaltungspraxis sind aber, abgesehen von einzelnen Ausreißern, die regionalen Unterschiede im Bauüberhang gerade vor dem Hintergrund der enormen Unterschiede auf den deutschen Wohnungsmärkten in Bezug zum Beispiel auf Bautätigkeit, Preisniveau, Leerstand oder Flächenverfügbarkeit, erstaunlich gering.

⁸ Wenn z. B. in einer Bauaufsichtsbehörde viele Dublettenehmigungen vorliegen (d. h. erteilte Baugenehmigungen werden bei Änderungen und Neuantrag nicht sofort gelöscht, sodass zwei und mehr Genehmigungen für ein Projekt vorliegen können) und die Realisierungsrate dadurch auf Werte von unter 80 % (vgl. Kapitel 18) absinkt, dann wirkt sich dies stark auf den Bauüberhang aus. Bei einer Realisierungsrate von 80 % und einem Zeitraum von fünf Jahren bis zur Erlöschungsmeldung ist der Bauüberhang (bei 2,5 Jahren Baudauer bei tatsächlich realisierten Bauvorhaben) bereits um 0,5 Wohnungen je Baugenehmigung höher als bei einer Realisierungsrate von 100 %.

In 365 der 395 kreisfreien Städte und Landkreise (92 %) liegt das Verhältnis des EZFH-Bauüberhang je Baugenehmigung in einer Spanne von ± 1 EZFH-Wohnungen je Baugenehmigung um den deutschen Mittelwert (1,6 EZFH-Wohnungen im Bauüberhang je Baugenehmigung im Mittel der Jahre 2015 bis 2019).

Ähnliches gilt für den MFH-Bauüberhang (Bundesdurchschnitt: 2,2). 348 kreisfreie Städte und Landkreise (88 %) liegen in einer Spanne von ± 1 MFH-Wohnungen je Baugenehmigung um den deutschen Mittelwert.

Werden die auf kleinräumiger Ebene vorliegenden, wechselnden und nicht erklärbaren Unterschiede im regionalen Bauüberhang durch die Aggregation über siedlungsstrukturelle Kreistypen herausgemittelt, so verbleibt das oben genannte einheitliche Verhältnis von Bauüberhang je Baugenehmigung von rund 2,5. Daraus folgt, dass die weiteren den Bauüberhang bestimmenden Faktoren – vor allem Baudauer und Realisierungsrate, vgl. 3.4 „Exkurs: Einfaches Modell zur Veranschaulichung der Änderungen des Bauüberhangs“ – keinen systematischen Einfluss auf die regionalen Unterschiede im Bauüberhang haben, d.h. sie sind bundesweit einheitlich bzw. haben sich bundesweit einheitlich entwickelt.

3.4 Exkurs: Einfaches Modell zur Veranschaulichung der Änderungen des Bauüberhangs

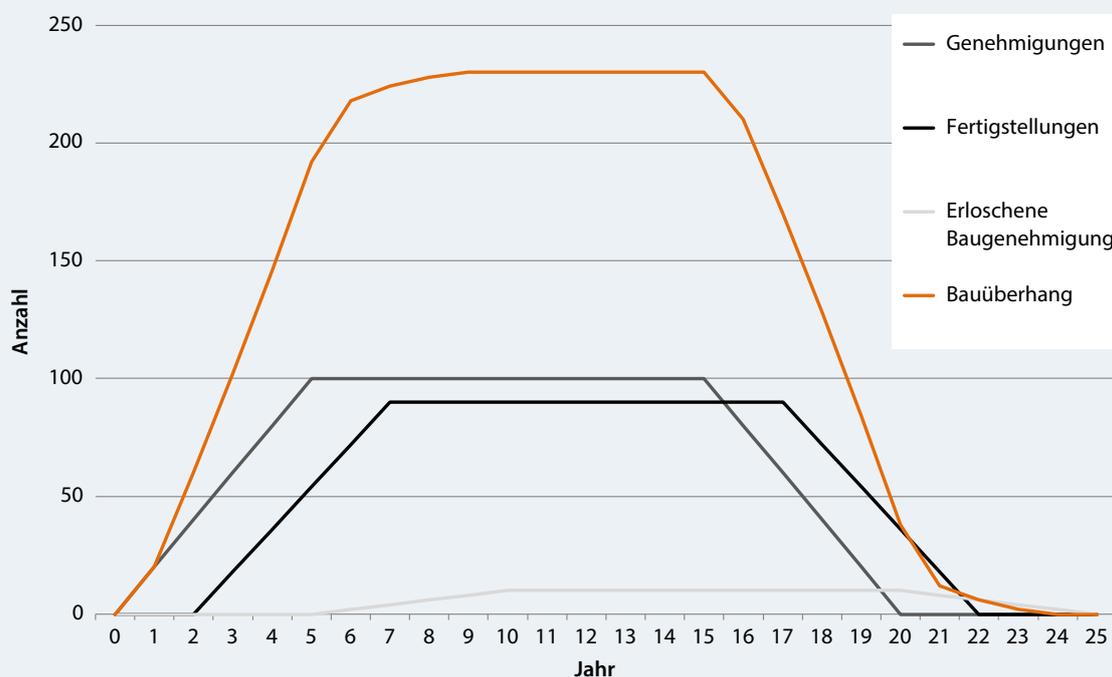
Mit Bauüberhang wird die Zahl offener Baugenehmigungen bezeichnet, also die Zahl der genehmigten Wohnungen, die aber noch fertiggestellt sind und deren Genehmigung nicht erloschen ist. In aller Regel wird dabei Bezug genommen auf die Zahl der genehmigten Wohnungen, nicht auf die Zahl der Genehmigungen selbst.

Die Höhe und die Entwicklung des Bauüberhangs wird dabei von vier Parametern bestimmt: die Zahl der Baugenehmigungen, die Baudauer, die Realisierungsrate und – mit geringem Einfluss – der Zeitraum bis zur Erlöschung nicht-realisierter Baugenehmigungen. Die Baudauer beschreibt den Zeitraum zwischen der Baugenehmigung und der Fertigstellung. Die Realisierungsrate ist der Anteil der Baugenehmigungen, die im Zeitverlauf tatsächlich fertiggestellt werden. Ihr Gegenstück (100 % minus Realisierungsrate) ist die Nicht-Realisierungsrate, d.h. der Anteil der Baugenehmigungen, die dauerhaft nicht realisiert werden und schließlich erlöschen.

Zur Veranschaulichung und Strukturierung der folgenden Analysen ist es zweckmäßig, die Entwicklung des Bauüberhangs mit einem kleinen Modell zu visualisieren. Modelliert wird ein Wohnungsbauzyklus. Zur Vereinfachung wird von einer Situation ohne jeglichen Neubau im Jahre $t=0$ ausgegangen. Ab $t=1$ steigt die Zahl an Baugenehmigungen jährlich von 0 bis 100 in $t=5$ um 20 pro Jahr an, verbleibt einige Zeit (bis $t=15$) auf diesem Niveau (100) und sinkt dann mit gleicher Geschwindigkeit wieder auf null (in $t=20$) ab. Ausgegangen wird dabei von einer Baudauer von stets genau zwei Jahren, d.h. die ersten Wohnungen werden in $t=2$ fertiggestellt. Die Realisierungsrate beträgt 90 % und die 10 % nicht realisierten Baugenehmigungen erlöschen nach fünf Jahren⁹ und fallen aus dem Bauüberhang heraus.

⁹ Baugenehmigungen erlöschen je nach Bundesland drei oder vier Jahre nach Erteilung der Baugenehmigung, sofern mit dem Bau nicht begonnen wurde. Allerdings können Baugenehmigungen verlängert werden, sodass die mittlere Zeitspanne bis zur Erlöschung über drei/vier Jahre beträgt. Im letzten Zyklus der 1990er-Jahre erreichte die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen ihr Maximum fünf Jahre nach dem Maximum der Zahl der Baugenehmigungen. Diese fünf Jahre sind in diesem Modell Grundlage für die Setzung der durchschnittlichen Dauer bis zum Erlöschen von Baugenehmigungen.

Abbildung 11
Modell eines Wohnungsbaubyklus: 2 Jahre Baudauer, 90% Realisierungsrate



Quelle: eigene Darstellung

In diesem einfachen Modell fängt die Zahl der Baufertigstellungen mit zwei Jahren Verzug an zu steigen und erreicht schließlich in $t=7$ ihr „Hochplateau“ von 90 Wohnungen pro Jahr. Die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen beginnt ab dem Jahr $t=6$ mit nochmals drei Jahren Verzögerung anzu- steigen, also fünf Jahre nach den Baugenehmigungen, und erreicht ihr „Hochplateau“ in $t=10$.

Interessant ist nun die Entwicklung des Bauüberhangs. Dieser steigt zunächst steil an, weil den Genehmigungen noch keine Fertigstellungen gegenüberstehen. Der Anstieg wird dann mit steigender Fertigstellungszahl flacher, aber erreicht erst acht Jahre ($t=9$) nach den ersten Baugenehmigungen sein Maximum von 230 Wohnungen. Das endgültige Maximum wird schließlich erst dann erreicht, wenn auch die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen ebenfalls ihr Maximum erreicht, d.h. fünf Jahre, nachdem die Genehmigungen ihr Maximum erreichten.

Das Interessante ist nun, dass der Bauüberhang auf diesem hohen Niveau verbleibt, bis die Zahl der Baugenehmigungen wieder anfängt zu sinken ($t=16$).

Daraus folgt eine wesentliche Erkenntnis: Der Bauüberhang kann – bei konstanter Baudauer und Realisierungsrate – nur sinken, wenn die Zahl der Baugenehmigungen sinkt.

Ein sinkender Bauüberhang zeigt damit das Ende des Wohnungsbaubyklus an. Zudem ist die Höhe des Bauüberhangs bemerkenswert: Bei jährlich 100 genehmigten Wohnungen beträgt der Bauüberhang 230 Wohnungen.

Das Modell weicht natürlich von einem realen Wohnungsbaubyklus ab. In der Realität steigt die Zahl der Baugenehmigungen zwar auch steil an, aber sie verbleibt nicht über längere Zeit auf einem hohen Plateau. Vielmehr weisen die letzten beiden Wohnungsbaubyklen der 1990er- und der 1970er-Jahre

darauf hin, dass die Zahl der Baugenehmigungen steil steigt, aber dann nicht länger auf einem hohen Niveau verbleibt, sondern schnell wieder sinkt; die Zeitreihen gleichen also eher einer spitzen Nadel als einem Plateau. Es ist naheliegend, diese reale Zyklusstruktur mithilfe sich ändernder Erwartungen der Investoren zu erklären: mit steigender Nachfrage und steigenden Preisen steigt die Zahl der geplanten Wohnungsbauprojekte zunächst langsam, dann aber immer schneller an. Die Erwartungen werden immer optimistischer, das Angebot wird schneller ausgeweitet, bis irgendwann die steigende Nachfrage durch die Ausweitung des Angebots gedeckt und dann sogar übertroffen wird. Die Erwartungen der Investoren ändern sich, sie werden pessimistisch. Die Genehmigungen gehen schließlich zurück und bereits genehmigte Vorhaben werden aufgegeben. Bisherige Aufwendungen für die aufgegebenen Bauprojekte müssen als versunkene Kosten abgeschrieben werden. Nach einigen Jahren erlöschen dann immer mehr Baugenehmigungen. Die Realisierungsrate (Anteil der letztlich gebauten Wohnungen eines Genehmigungsjahrganges) sinkt. Daraus folgt auch:

Eine sinkende Realisierungsrate markiert das Ende des Wohnungsbauzyklus.

In der Realität ist zudem auch die Annahme einer konstanten Baudauer unrealistisch. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass diese sich in der ersten Phase – dem Anstieg der Genehmigungen und Fertigstellungen – aufgrund von Kapazitätsengpässen verlängert. Die Folge davon ist, dass das Maximum der Fertigstellungen erst später erreicht wird, sodass der Bauüberhang vorübergehend noch höher steigt als im Modell. Da die Angebotsausweitung sich verzögert, verlängert sich der Zyklus und trägt vermutlich nochmals zu den sehr optimistischen Erwartungen der Investoren in der ersten Phase des Zyklus bei.

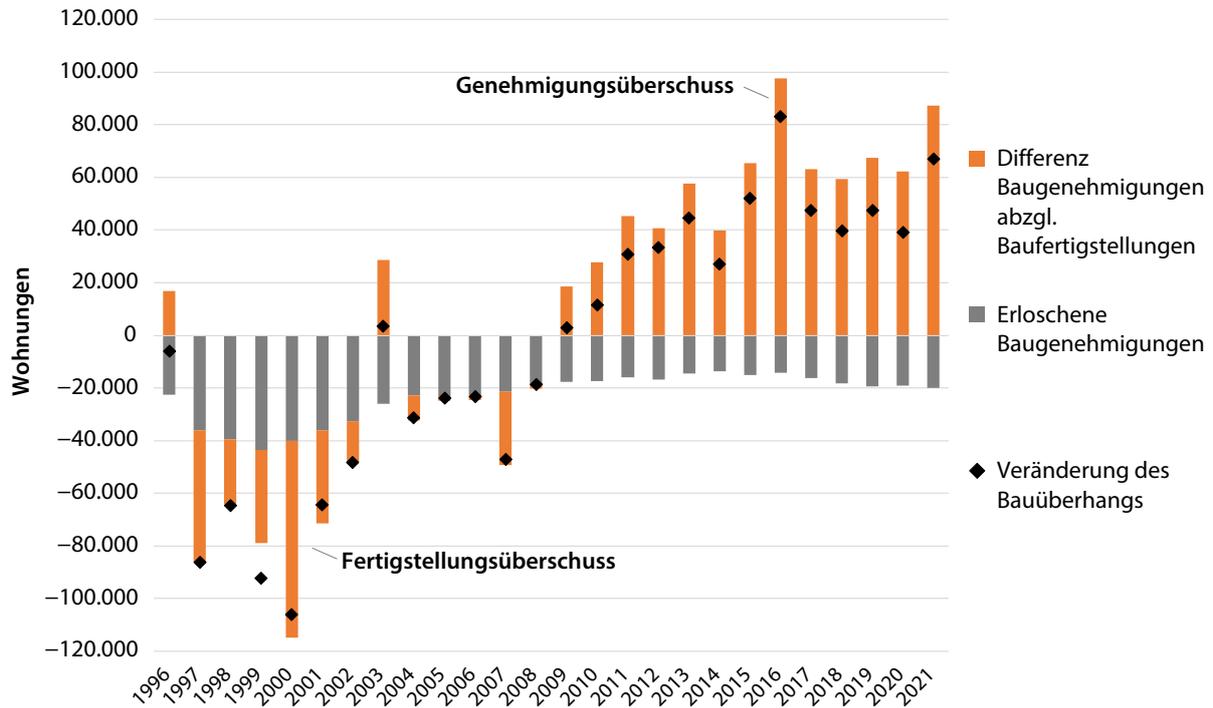
3.5 Erlöschen von Baugenehmigungen

Nicht jede Baugenehmigung wird realisiert. Wird der Bau nicht realisiert, so erlischt die Baugenehmigung je nach Bundesland nach drei oder vier Jahren, sofern nicht mit dem Bau begonnen wurde. Allerdings sind auch Verlängerungen möglich, sodass real mit einem Erlöschen im Mittel nach fünf Jahren zu rechnen ist.¹⁰ Gleichzeitig gibt es erhebliche regionale Unterschiede aufgrund unterschiedlichen Verwaltungshandelns.

Erlischt eine Baugenehmigung, so senkt dies den Bauüberhang. Zum Abbau des Bauüberhangs des letzten Zyklus zwischen 1995 und 2008 trug das Erlöschen von Baugenehmigungen in fast gleichem Ausmaß wie der Fertigstellungsüberschuss im gleichen Zeitraum bei. Insbesondere in den Jahren 1997 bis 2002 erloschen Baugenehmigungen für 38.000 Wohnungen jährlich (vgl. Abbildung 12), während es in den Jahren davor und danach nur rund 20.000 pro Jahr waren.

¹⁰ Vergleiche auch Fußnote 9 sowie Exkurs in Kapitel 3.4.

Abbildung 12
Entwicklung des Bauüberhangs, Deutschland 1996 bis 2021



Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden; Errichtung neuer Gebäude und durch Baumaßnahmen.
Quelle: Destatis 2021a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

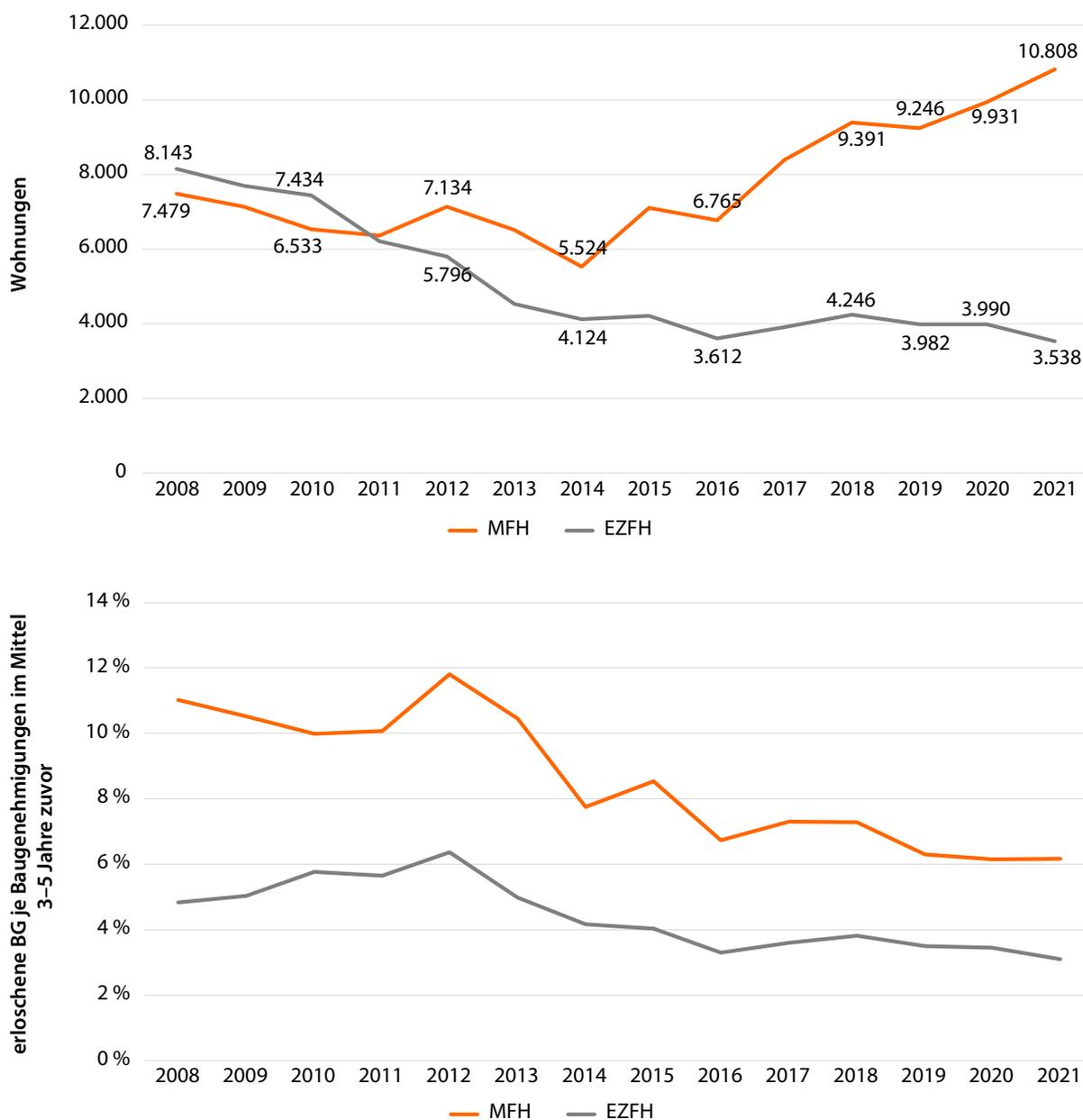
Auffällig ist, dass die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen grundsätzlich dem gleichen Zyklus-Muster der 1990er-Jahre folgt, wenn auch nochmals zeitverzögert gegenüber den Fertigstellungen – also ausgehend von einem niedrigen Niveau von unter 20.000 in den Jahren vor 1996 zunächst ein deutlicher Anstieg auf Werte bis zu gut 43.000 und dann wieder ein Rückgang auf unter 20.000 (siehe Höhe der grauen Balken).

Diese Welle der erloschenen Baugenehmigungen ist ein Ergebnis des Stimmungsumschwungs. In der euphorischen Stimmung der ersten Hälfte der 1990er-Jahre wurden viele Bauprojekte geplant und Baugenehmigungen erwirkt. Mit dem Stimmungsumschwung und sinkenden Kaufpreisen/Mieten sowie steigenden Leerständen zogen sich einige Investoren zurück, schrieben die bislang für Bauplanung und gegebenenfalls Grundstückseinkäufe entstandenen Kosten als versunken ab und ließen die Baugenehmigung verfallen. Die hohe Zahl an erloschenen Baugenehmigungen, bzw. der hohe Anteil am Rückgang des Bauüberhangs dürfte vermutlich typisch sein für einen Zyklus, der durch besonders starke Euphorie entstanden ist, die sich dann ebenso deutlich in ihr Gegenteil verkehrte. Eine hohe Zahl an erloschenen Baugenehmigungen bzw. ein hoher Anteil an erloschenen Baugenehmigungen an allen Genehmigungen ist ein nachlaufender Indikator für einen baukonjunkturellen Abschwung.

Der aktuelle Zyklus folgt vermutlich einem anderen Muster. Zumindest ist der Anstieg der Baugenehmigungen sehr viel langsamer erfolgt als im letzten und vorletzten Zyklus (vgl. Abbildung 1) und erreicht aller Wahrscheinlichkeit auch nicht die damaligen Spitzenwerte von 700.000 im Jahre 1994 bzw. 760.000 im Jahre 1974 (nur alte Bundesrepublik) genehmigten Wohnungen pro Jahr. Zwar war auch auf Investorensseite die Stimmung in den vergangenen Jahren optimistisch, aber letztlich deutet der langsame Anstieg doch darauf hin, dass diesmal mit größerer Vorsicht Investitionsentscheidungen getroffen werden sowie Bauland ausgewiesen wird.

Die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen ist bis zum aktuellen Datenrand 2021 völlig unauffällig. Zwar ist die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen im Mehrfamilienhausbau von rund 6.000 Wohnungen pro Jahr Mitte der 2010er-Jahre auf zuletzt knapp 11.000 gestiegen, aber dies ist eine einfache Folge der gestiegenen Zahl an Baugenehmigungen. Wird die Zahl der erloschenen Baugenehmigungen ins Verhältnis zum Mittel der Baugenehmigungen der drei bis fünf Jahre zuvor – um den Time-Lag zwischen Genehmigung und Erlöschung grob zu berücksichtigen – so sank der Anteil der erloschenen Baugenehmigungen im Geschosswohnungsbau sogar von rund 11 % auf zuletzt gut 6 %. Auch im Einfamilienhausbau sank sowohl die absolute Anzahl als auch der Anteil der erloschenen Baugenehmigungen auf zuletzt rund 3.500 (vgl. Abbildung 13).

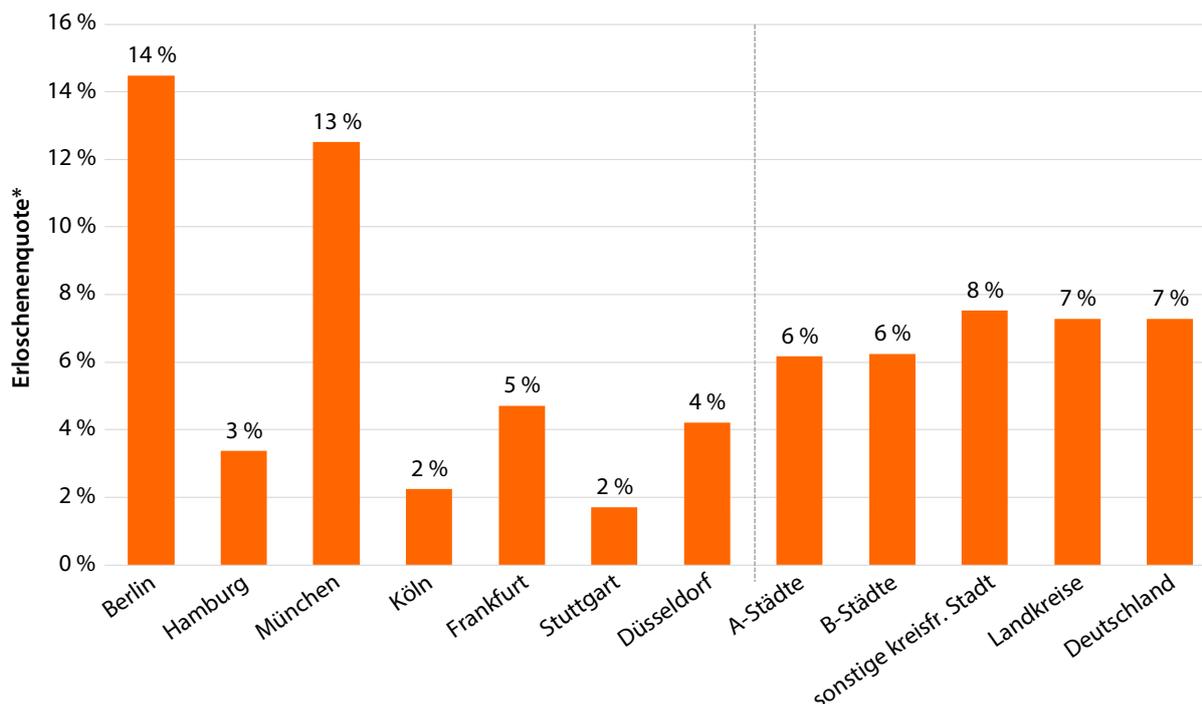
Abbildung 13
 Anteil der erloschenen Baugenehmigungen, Wohnungen in neuen Wohnungen nach Gebäudetyp, Deutschland 2008 bis 2021



MFH: hier exkl. Wohnheime; Wohnungen in neuen Wohngebäuden
 Quelle: Destatis 2009 bis 2020, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Wiederum sind relevante systematische Unterschiede in der Quote der erloschenen MFH-Baugenehmigungen auf regionaler Ebene nicht zu finden. In den Landkreisen lag die Erloschenenquote bei 5 %, in den sieben größten Städten (A-Städte) bei 6 %, vgl. Abbildung 14. Auffällig ist allerdings der sehr viel höhere Erloschenen-Anteil in Berlin und München. Da aber die anderen Metropolen unterdurchschnittliche Erloschenenquoten aufweisen, dürfte es sich hierbei um lokale Besonderheiten und nicht um ein generelles Metropolen-Problem handeln, siehe hierzu weiter auch das Kapitel 3.8.1.

Abbildung 14
MFH-Erloschenenquote* in den A-Städten und nach Kreistypen, Mittelwert 2016 bis 2019



*Erloschene Baugenehmigungen je Baugenehmigungen im Mittel drei bis fünf Jahre zuvor; MFH-Wohnungen in Wohngebäuden (Bauüberhang ohne Wohnheime; Baugenehmigungen mit Wohnheimen); ohne Saarland
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

3.6 Fertigstellungsquoten nach Genehmigungsjahrgängen

Angesichts der gestiegenen Zahl an Baugenehmigungen ist der Anstieg der Zahl der erloschenen Genehmigungen zu erwarten gewesen. Ohnehin ist die reine Zahl der erloschenen Baugenehmigungen ein sehr grobes und nachlaufendes Maß, um Veränderungen im Baugeschehen zu detektieren.

Im folgendem wird daher die Analyse detailliert und die Entwicklung der Baugenehmigungen nach Genehmigungsjahrgang untersucht. Die Berechnungen basieren auf den Mikrodatensätzen der Baufertigstellungsstatistik¹¹ der Jahre 2008 bis 2019. Zu jeder Baufertigstellung ist hier auch das Jahr der Baugenehmigung erfasst. In Verbindung mit der Baugenehmigungsstatistik können daher zu jedem Baugenehmigungsjahrgang die Anteile der jeweils fertiggestellten Wohnungen im Zeitablauf berechnet werden. Beispiel: Vom Genehmigungsjahrgangs 2008 wurden x % im Jahr 2010 fertiggestellt, y % im Jahr 2011 etc. Diese Anteile werden im Folgenden als Fertigstellungsquoten bezeichnet, jeweils mit Zeitbezug (t=0; 1; 2; ...).

¹¹ Der Scientific Use File (SUF) der Baufertigstellungsstatistik des Statistischen Bundesamtes enthält eine Vollerhebung aller registrierten Baufertigstellungen. Die Berechnungen wurden von Prof. Dr. Harald Simons an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig durchgeführt, vgl. Simons, o. D.

Zu unterscheiden ist davon die Realisierungsrate, siehe das folgende Kapitel 3.7. Diese gibt den Anteil der fertiggestellten Wohnungen eines Genehmigungsjahrgangs ohne Zeitbezug an, also welcher Anteil überhaupt fertiggestellt wird. Die Realisierungsrate entspricht damit den kumulierten Fertigstellungsquoten.

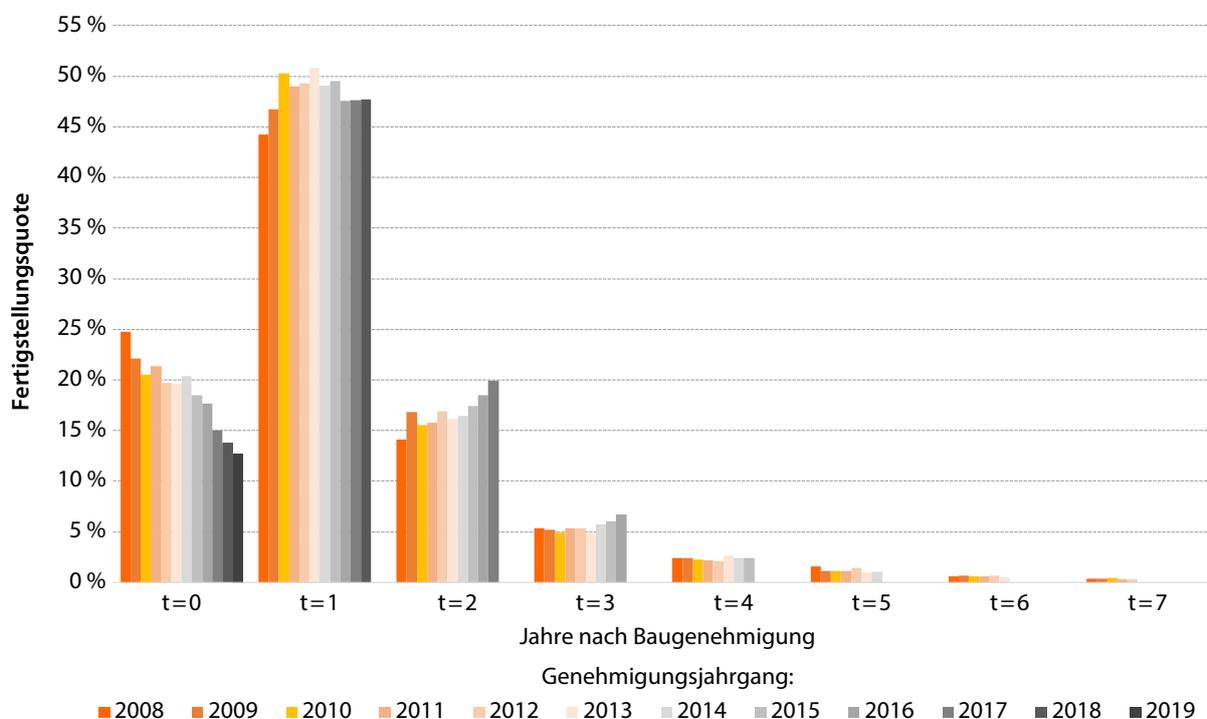
Grundgesamtheit ist stets die Zahl der genehmigten bzw. fertiggestellten Wohnungen, auch wenn aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung von der „Zahl der Baugenehmigungen“ gesprochen wird.

Die Analyse erfolgt getrennt für Neubau-EZFH und -MFH. Bei Letzteren werden, um Sondereffekte auszuschließen, die Wohnungen in Wohnheimen exkludiert. Die Aussagen beziehen sich somit auf den gewöhnlichen Wohnungsneubau.

Abbildung 15 zeigt die Fertigstellungsquoten für den Ein- und Zweifamilienhausneubau (EZFH). Rund die Hälfte aller genehmigten EZFHs werden nach einem Jahr – konkreter: im Jahr, das auf die Baugenehmigung folgt (t=1) – fertiggestellt, rund 20% im zweiten Jahr (t=2). Nur wenige EZFH benötigen drei und mehr Jahre bis zur Fertigstellung.

Deutlich erkennbar ist, dass immer weniger EZFHs bereits im Jahr der Baugenehmigung selbst (t=0) fertiggestellt werden. Wurden vom Genehmigungsjahrgang 2008 noch fast ein Viertel im gleichen Jahr gebaut, so sank die Fertigstellungsquote (t=0) kontinuierlich auf nur noch gut 12% beim Genehmigungsjahrgang 2019, dem aktuellen Datenrand. Die Fertigstellungsquote im Folgejahr (t=1) blieb konstant bei knapp 50%, aber die Fertigstellungsquoten t=2 sowie auch t=3 stiegen an. Die Interpretation ist einfach: Die Baudauer (Zeitraum Baugenehmigung bis Baufertigstellung) hat sich über alle EZFHs verlängert. Bauvorhaben, die früher noch unterjährig fertiggestellt worden wären, werden nun erst im Folgejahr fertiggestellt; solche die früher in t=1 fertig geworden wären, werden nun erst in t=2 fertiggestellt.

Abbildung 15
Neubau-EZFH-Fertigstellungsquoten der Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2019

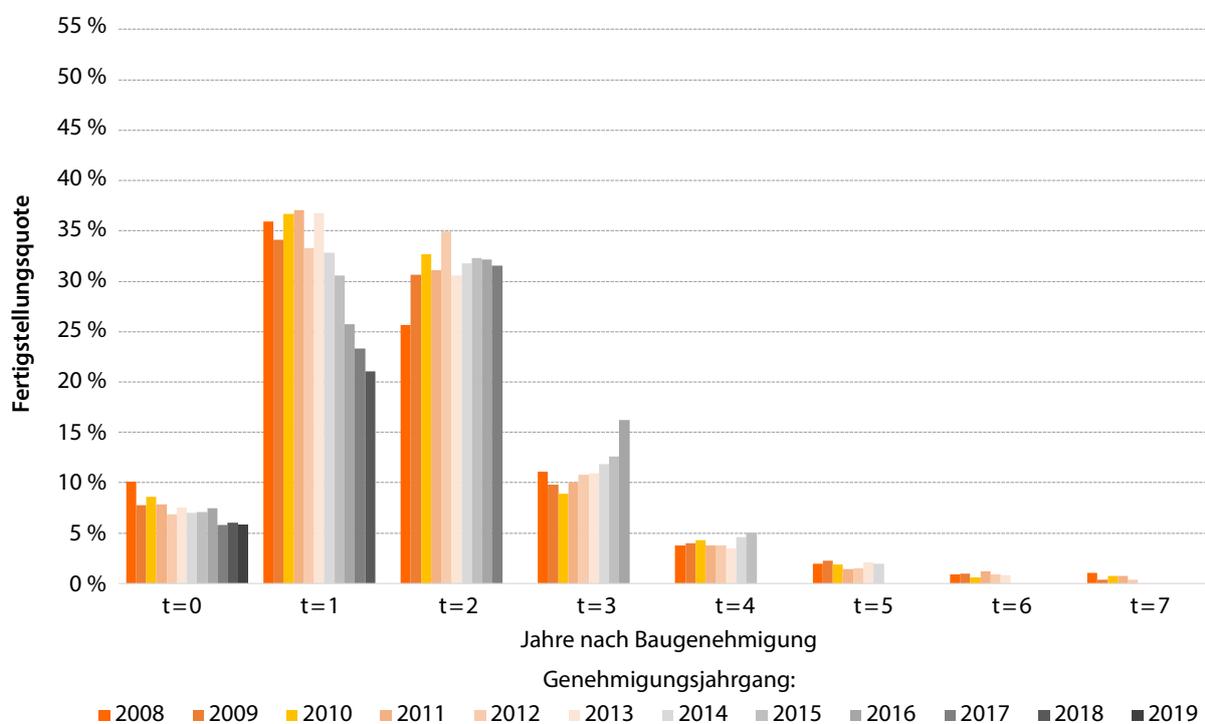


Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Geschosswohnungen zu bauen, dauert länger als Ein- und Zweifamilienhäuser fertigzustellen. Im Geschosswohnungsneubau (MFH) werden daher im Jahr der Baugenehmigung kaum Bauvorhaben bereits fertiggestellt, vgl. Abbildung 16. Typisch ist vielmehr eine Fertigstellung im Folgejahr (t=1) und im darauffolgenden Jahr (t=2). Aber in durchaus nennenswerter Zahl folgen die Fertigstellungen erst in t=3 und auch noch danach.

Auch im Mehrfamilienhausbau ist die Verlängerung der Baudauer deutlich zu erkennen. Insbesondere ist die Zahl der Fertigstellungen im Folgejahr der Baugenehmigung (t=1) sehr deutlich von rund 35% auf zuletzt gut 20% gesunken. Gestiegen ist hingegen die Fertigstellung in t=2 und insbesondere in t=3. Von einem weiteren Anstieg in t=3 ist auszugehen, aber erst für die Genehmigungsjahrgänge bis 2016 belegbar. Die Genehmigungsjahrgänge 2017 und 2018 hatten das dritte Jahr nach Genehmigung zum Jahresende 2019 noch nicht erreicht, aber da die Fertigstellungsquoten bis t=2 weiter gesunken sind, müssten die späteren Fertigstellungsquoten nun steigen, vgl. hierzu aber weiter die Projektion in Kapitel 5.

Abbildung 16
Neubau-MFH-Fertigstellungsquoten der Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

3.7 Realisierungsraten

Den sinkenden Fertigstellungsquoten im Jahr der Baugenehmigung (t=0) oder im Folgejahr (t=1) stehen steigende Fertigstellungsquoten in den Folgejahren gegenüber – zumindest sofern diese bereits beobachtbar sind. Daraus folgt zwar direkt, dass sich die Baudauer erhöht hat, aber es bleibt unklar, ob dies – neben dem Anstieg der Baugenehmigungen – der einzige Grund für den steigenden Bauüberhang ist. Offen ist insbesondere, ob der Bauüberhang auch steigt, weil der Anteil der Baugenehmigungen, die nie realisiert werden und dann lange im Bauüberhang verbleiben, gestiegen ist.

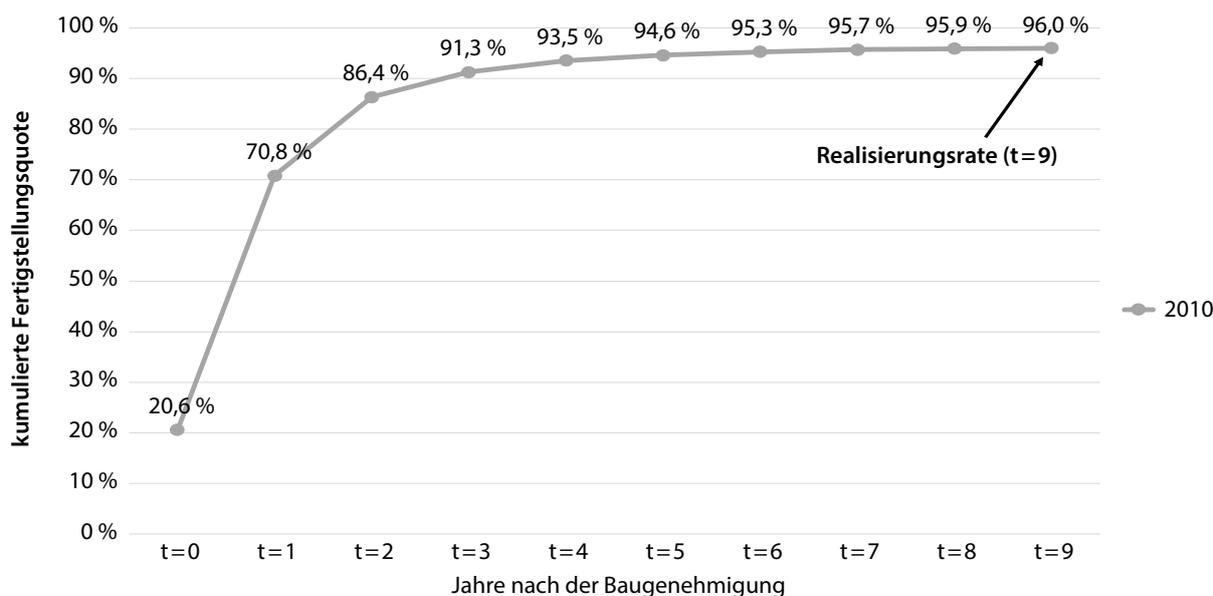
Zur Analyse eignet sich die Realisierungsrate, die die gegenläufige Entwicklung der Baufertigstellungsquoten der einzelnen Jahre nach Baugenehmigungsjahrgang zusammenfasst. Die Realisierungsrate gibt den Anteil

der Baugenehmigungen an, der überhaupt realisiert wird, unabhängig davon, wann dies der Fall ist. Die Realisierungsrate berechnet sich über die Kumulierung der Baufertigstellungsquoten.

Die endgültige Realisierungsrate eines Baugenehmigungsjahrgangs kann – da manche Bauprojekte erst nach vielen Jahren fertiggestellt werden – grundsätzlich erst mit erheblichem Zeitverzug berechnet werden. Allerdings zeigen die Analysen, dass jenseits eines Zeitraumes von vier oder fünf Jahren die Realisierungsrate kaum mehr steigt.

Das folgende Lesebeispiel erläutert die Berechnung der Realisierungsrate am Beispiel des Neubau-EZFH-Genehmigungsjahrgangs 2010. Die Realisierungsrate beträgt in diesem Beispiel 96% im Jahre 2019, also neun Jahre nach Erteilung der Baugenehmigung. Deutlich wird, dass aber nach vier Jahren (bis t=4) bereits 93,5% der Baugenehmigungen aus dem Jahre 2010 realisiert waren und danach die Rate nur noch geringfügig stieg. Daraus folgt, dass bereits nach circa fünf Jahren die endgültige Realisierungsrate fast erreicht ist, sodass eine Bewertung möglich ist. Es bedeutet aber natürlich auch, dass aufgrund des aktuellen Datenrandes vom 31. Dezember 2019 die Realisierungsrate nur bis zum Genehmigungsjahrgang 2015 mit hoher Gewissheit bekannt ist und für spätere Genehmigungsjahrgänge die Werte unsicherer werden.

Abbildung 17
Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland, Lesebeispiel zum Genehmigungsjahrgang 2010



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Erläuterung zum Lesebeispiel in Abbildung 17:

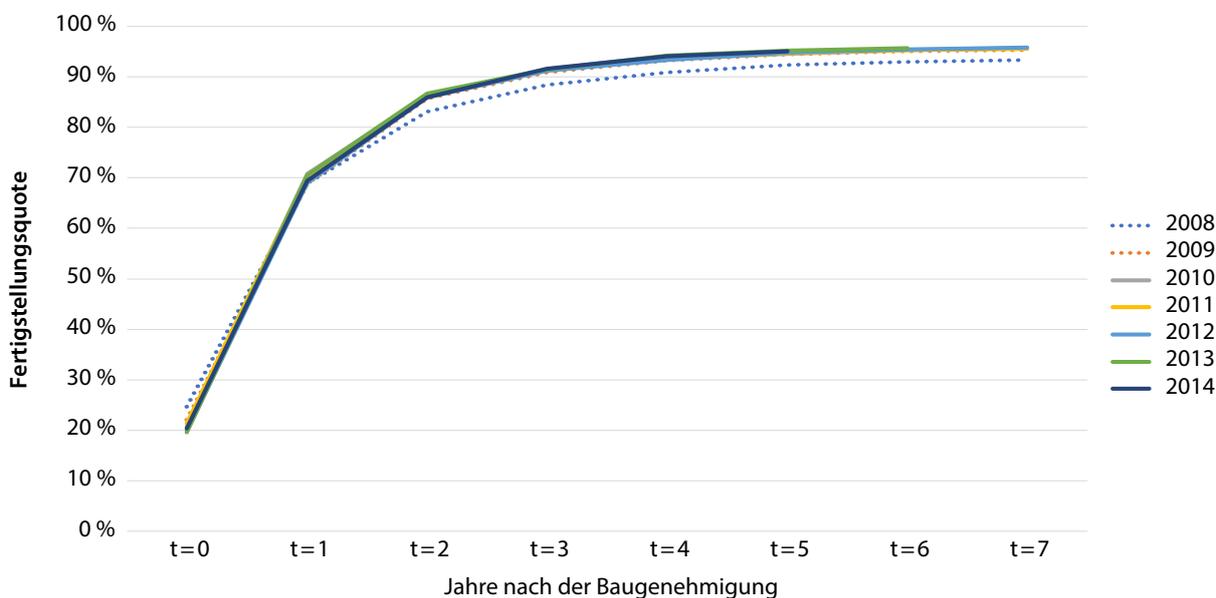
Die Baugenehmigungsstatistik erfasst im Meldejahr 2010 in Deutschland Baugenehmigungen für 94.693 Wohnungen in EZFH (vgl. auch Abbildung 3). Die Baufertigstellungsstatistik des Jahres 2010, also im selben Jahr (t=0), enthält Baufertigstellungsmeldungen zu 19.462 Wohnungen in EZFH, deren Baugenehmigung auch im Jahr 2010 gemeldet wurde. Dies entspricht einer Fertigstellungsquote von 21% in t=0. Etwa ein Fünftel der im Jahr 2010 genehmigten (und gemeldeten) EFZH-Wohnungen wird also im Jahr der Genehmigung bereits fertiggestellt.

Die Baufertigstellungsstatistik des Jahres 2011 (t=1), enthält Baufertigstellungsmeldungen zu 47.608 Wohnungen in EZFH aus dem Baugenehmigungsjahrgang 2010. Dies entspricht einer Fertigstellungsquote von 50 % in t=1 bzw. kumuliert mit t=0 von 71 %. Bis zu ein Jahr nach der Genehmigung sind also mehr als zwei Drittel der in 2010 genehmigten EZFH fertiggestellt. In 2012 (t=2) erfolgt die Baufertigstellungsmeldung zu weiteren 14.705 Wohnungen (16 %; kumuliert 86 %), usw. Im Jahr 2017 (bis t=7) erreicht die Realisierungsrate durch Meldung zu 408 weitere Wohnungen einen Wert von 96 %. Die 288 Meldungen der Jahre 2018/2019 erhöhen die Fertigstellungsquote des Baugenehmigungsjahrgangs 2010 nur noch geringfügig.

Realisierungsraten im EZFH-Neubau

Abbildung 18 zeigt zunächst die kumulierten Fertigstellungsquoten für die Neubau-EZFH-Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2014 auf Basis der Fertigstellungsstatistik der Jahre 2008 bis 2019. Deutlich wird, dass die Realisierungsraten sich kaum unterscheiden. Für die Genehmigungsjahrgänge 2009 bis 2012 beträgt die nahezu endgültige Realisierungsrate (bis t=7) stets 95 % bis 96 %. Einzige Ausnahme ist der Genehmigungsjahrgang 2008, dessen Realisierungsrate mit 93 % etwas niedriger liegt. Vermutlich schlägt sich hierin die damalige Weltfinanzkrise der Jahre 2008 und 2009 nieder. Für die Genehmigungsjahrgänge 2013 und 2014 kann (Datenrand 2019) die Realisierungsrate bis t=7 noch nicht berechnet werden, aber aufgrund des identischen Verlaufs der Realisierungsraten bis zum Jahr 6 (bis t=6) bzw. 5 (bis t=5) ist davon auszugehen, dass auch diese Genehmigungsjahrgänge eine endgültige Realisierungsrate von 95 % bis 96 % erreichen werden.

Abbildung 18
Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland 2008 bis 2014



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

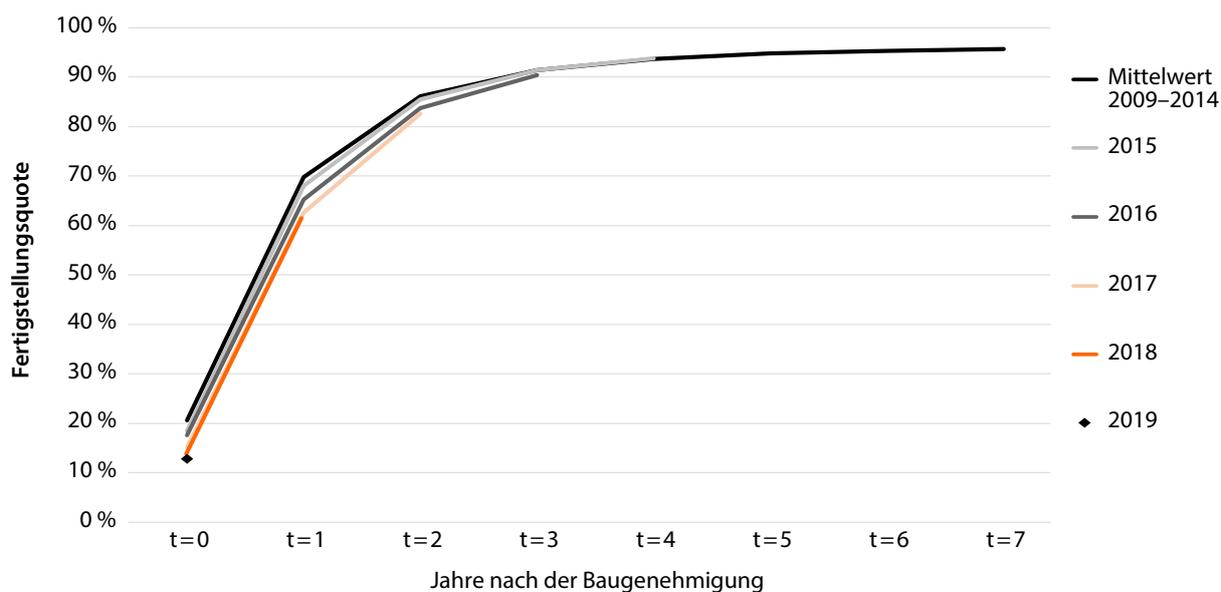
Für die Genehmigungsjahrgänge ab 2015 lässt sich derzeit die endgültige Realisierungsrate noch nicht berechnen. Aber es kann der bisherige Verlauf der kumulierten Fertigstellungsquoten mit den Vorjahren verglichen werden. Bei den Genehmigungsjahrgängen 2009 bis 2014 wurden im Mittel 20% der genehmigten Neubauwohnungen in EZFH bereits im der Jahr Baugenehmigung fertiggestellt. Ein Jahr später waren es (kumuliert) 70%, zwei Jahre später 86% und drei Jahre später bereits 91%.

Der Vergleich macht deutlich, dass sich der Verlauf der kumulierten Fertigstellungsquoten der Genehmigungsjahrgänge 2015 bis 2019 verändert hat (vgl. Abbildung 19). Die Fertigstellungsquote in $t=0$ sinkt von Genehmigungsjahrgang zu Genehmigungsjahrgang von 20 % im Mittel der Jahre 2009 bis 2014 auf zuletzt nur noch 13 % im Jahr 2019. Auch für die kumulierte Fertigstellungsquote nach einem Jahr zeigt sich ein ähnliches Muster. Der Genehmigungsjahrgang 2019 ist ein Jahr nach Genehmigung nur zu 62 % fertiggestellt, 2009 bis 2014 war eine kumulierte Fertigstellungsquote bis $t=1$ von 70 % üblich.

Dieses Bild sinkender Fertigstellungsquoten setzt sich allerdings in späteren Jahren nicht weiter fort. Ganz im Gegenteil steigen ab $t=2$ die Fertigstellungsquoten zunehmend steiler an als im Zeitraum 2009 bis 2014, vgl. Abbildung 19 bzw. für die nicht-kumulierten Werte Abbildung 15. Der Genehmigungsjahrgang 2015 liegt mit einer Realisierungsrate von 94 % bis $t=4$ bereits wieder auf dem Niveau des langjährigen Mittels. Der Genehmigungsjahrgang 2016 erreicht mit den Fertigstellungsmeldungen des Jahres 2019, also im dritten Jahr nach Baugenehmigungsmeldung mit 90 % fast wieder das langjährige Mittel der Genehmigungsjahrgänge 2009 bis 2014. Dieses „Wiederaufholen“ der kumulierten Fertigstellungsquoten lässt sich auch bereits beim Genehmigungsjahrgang 2017 deutlich erkennen. Lag die kumulierte Fertigstellungsquote bis $t=1$ dieses Genehmigungsjahrgangs erst bei 63 % und damit rund 7 Prozentpunkte unter der mittleren kumulierten Fertigstellungsquote der Jahrgänge 2009 bis 2014, so holte die kumulierte Fertigstellungsquote bis $t=2$ diesen Rückstand bereits zum Teil wieder auf und lag nur noch 3 Prozentpunkte unter dem früheren Niveau.

Im Ergebnis lässt sich zumindest bis zum Genehmigungsjahrgang 2017 abschätzen, dass die endgültige Realisierungsrate im EZFH-Bau nicht abgesunken sein wird, sondern sich nur die Baudauer verlängert hat. Die gesunkenen Fertigstellungsquoten im ersten und zweiten Jahr nach Genehmigung werden durch steigende Fertigstellungsquoten vor allem im dritten und vierten Jahr nach Genehmigung wieder ausgeglichen. Dies deckt sich auch mit der gleichzeitigen Zunahme des EZFH-Bauüberhang ab dem Jahr 2015 bei ungefähr gleichbleibender Anzahl an Baugenehmigungen (vgl. Abbildung 3). Die Genehmigungsjahrgänge 2018 und 2019 hatten Ende 2019 noch nicht die Phase des Wiederaufholens erreicht, sodass hier noch keine Aussage gemacht werden kann.

Abbildung 19
Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland 2009 bis 2019

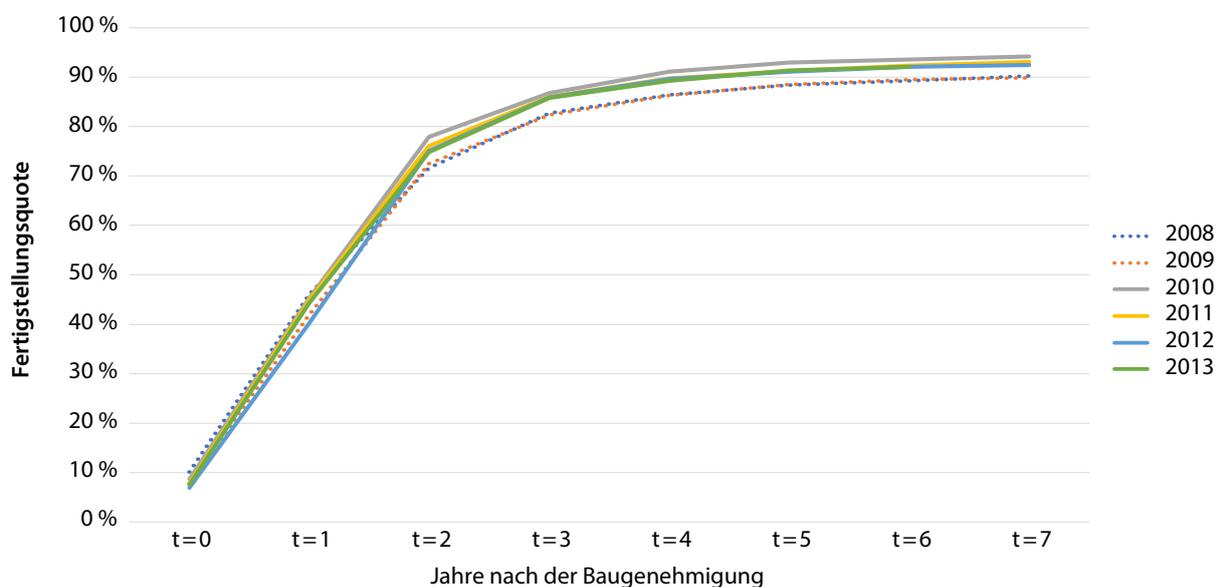


Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Realisierungsraten im Neubau-MFH

Die Realisierungsraten der MFH-Genehmigungsjahrgänge Ende der 2000er- und Anfang der 2010er-Jahre zeigen ein ähnliches Bild wie bei den EZFH (vgl. Abbildung 20). Die Realisierungsraten verschiedener Genehmigungsjahrgänge aus Anfang der 2010er-Jahre unterscheiden sich kaum. Die Genehmigungsjahrgänge 2010 bis 2012 erreichen bis $t=7$ eine Realisierungsrate von etwa 93 %, der Genehmigungsjahrgang 2013 hat ebenfalls bis $t=6$ das gleiche Niveau. Die Nicht-Realisierungsrate der frühen 2010er-Jahre beträgt also rund 7 %. Wieder liegt die endgültige Realisierungsrate der Genehmigungsjahrgänge der Weltfinanzkrise 2008 und 2009 etwa 3 Prozentpunkte niedriger.

Abbildung 20
Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-MFH, Deutschland 2008 bis 2013



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Im zeitlichen Verlauf nach der Baugenehmigung unterscheiden sich die kumulierten Fertigstellungsquoten von MFH und EZFH erwartungsgemäß. Genehmigte Neubauwohnungen in MFH sind seltener als EZFH bereits im Jahr der Genehmigung fertiggestellt. Die kumulierte Fertigstellungsquote in $t=0$ beträgt stets weniger als 10%. Im Mittel der in den Jahren 2010 bis 2013 genehmigten Geschosswohnungen sind 44% ein Jahr nach der Baugenehmigung fertiggestellt, nach zwei Jahren drei von vier Wohnungen (76%) und weitere zwei Jahre später (in $t=4$) beträgt die Fertigstellungsquote 90%.

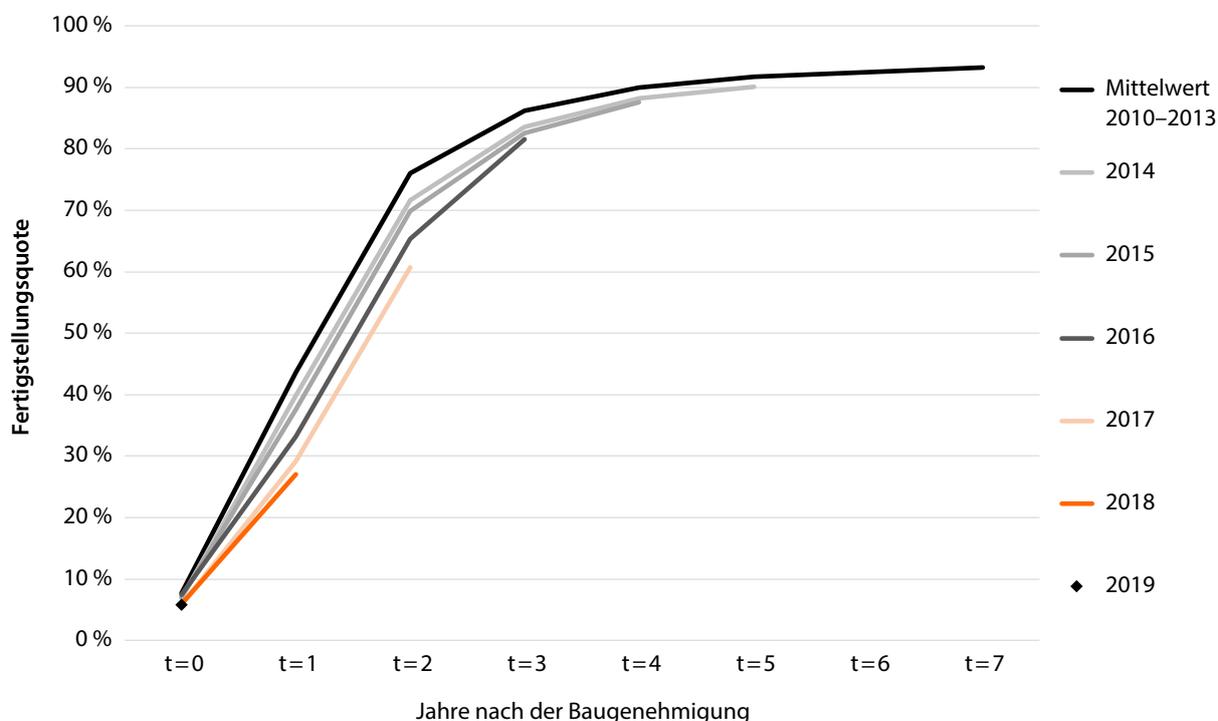
Die kumulierten MFH-Fertigstellungsquoten verändern sich – ähnlich wie die EZFH – ab Mitte der 2010er-Jahre. Im Geschosswohnungsbau sind erste Änderungen bereits ein Jahr früher, ab Genehmigungsjahrgang 2014 erkennbar (vgl. Abbildung 21). Wohnungen der MFH-Genehmigungsjahrgänge 2010 bis 2013 waren im Mittel nach einem Jahr zu 44% fertiggestellt, im Jahr 2014 genehmigte Geschosswohnungen nur noch zu 40%. Dieser Anteil sinkt kontinuierlich auf zuletzt nur noch 27% beim Genehmigungsjahrgang 2018. Auch die kumulierte Fertigstellungsquote bis $t=2$ nimmt deutlich ab, von ursprünglich 76% um 15 Prozentpunkte auf zuletzt 61% beim MFH-Genehmigungsjahrgang 2017.

Aber auch beim MFH zeigt sich das Wiederaufholen der kumulierten Fertigstellungsquoten. Mit zunehmender Dauer nach der Baugenehmigung holen die jüngeren Genehmigungsjahrgänge zu den älteren auf. Drei Jahre

nach ihrer Genehmigung sind die MFH-Genehmigungsjahrgänge 2014 bis 2016 jeweils zu rund 83 % fertiggestellt. Ihre kumulierte Fertigstellungsquote liegt damit nur noch 3 Prozentpunkte unter dem Mittel der Jahre 2010 bis 2013. Mit den Fertigstellungen des Jahres 2019 erreicht der Genehmigungsjahrgang 2014 in t=5 die 90%-Marke und damit fast das Niveau der früheren Genehmigungsjahrgänge. Das Aufholen zeigt sich auch deutlich beim Genehmigungsjahrgang 2015 und besonders deutlich bei 2016. Die Genehmigungsjahrgänge ab 2017 waren zum Jahresende 2019 (Datenrand) noch nicht in der Aufholphase, aber bislang lässt sich neben dem kontinuierlichen Absinken der Realisierungsraten bis t=2 keine Änderung in der Grundstruktur der kumulierten Fertigstellungsquoten erkennen.

Im Bundesdurchschnitt gibt es also auch beim MFH-Neubau kein Anzeichen, dass die jüngeren Genehmigungsjahrgänge insgesamt endgültig häufiger als zuvor gar nicht fertiggestellt werden, sie brauchen allerdings länger bis zur Fertigstellung. Insgesamt werden rund 93 % aller genehmigten MFH-Wohnungen auch realisiert (EZFH: rund 95 %–96 %).

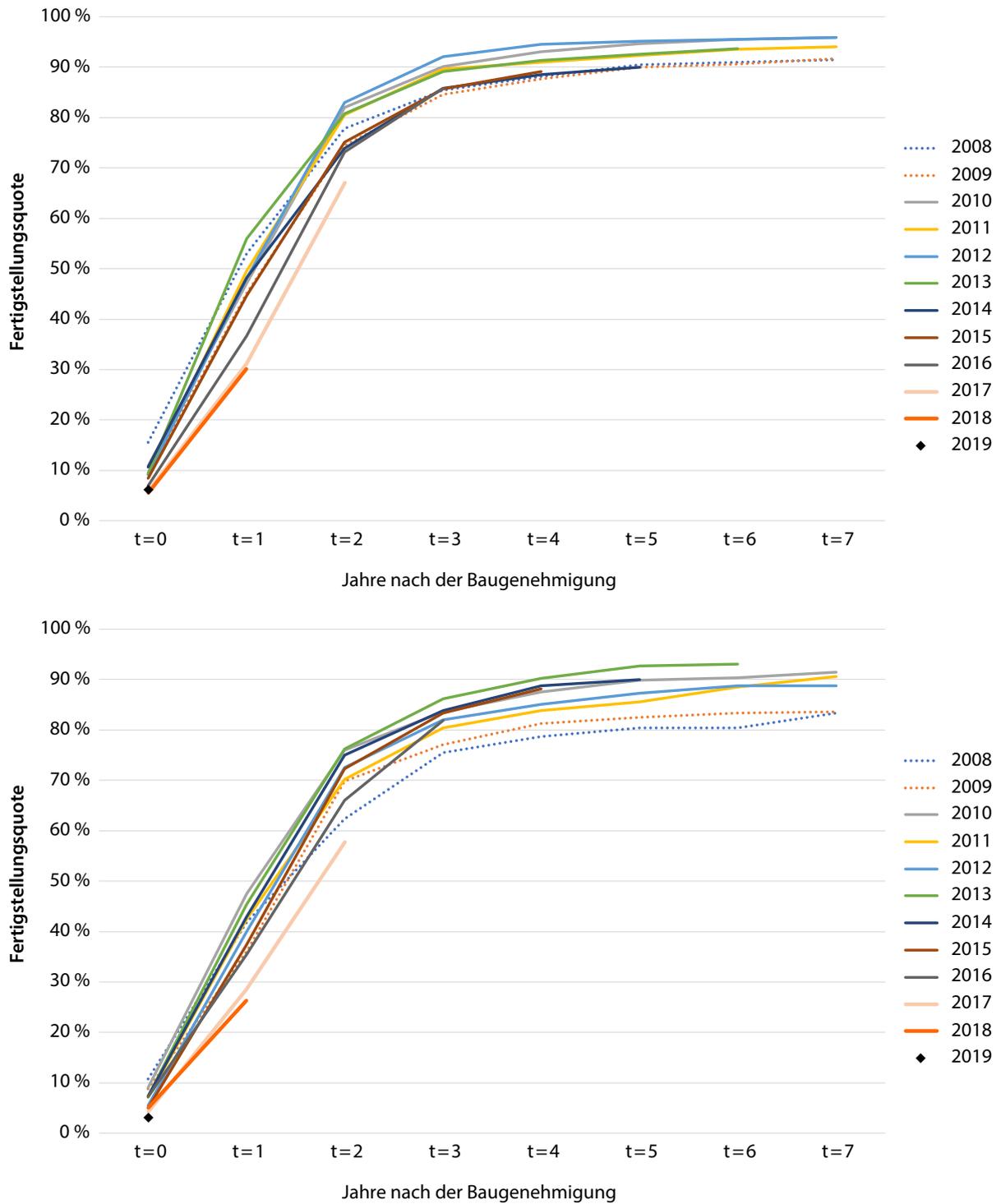
Abbildung 21
Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-MFH, Deutschland 2010 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Dieses Muster einer längeren Baudauer bei einer gleichzeitig annähernd konstanten endgültigen Realisierungsraten bestätigt sich im Groben auch auf Ebene der Bundesländer, siehe Abbildung 22 für Nordrhein-Westfalen und Bayern. Auch hier zeigt sich bei den jüngeren MFH-Genehmigungsjahrgängen, jeweils die zeitliche Verzögerung in den Jahren 0, 1 und 2 nach der Baugenehmigung. In den Jahren 3 und 4 holen die jüngeren Genehmigungsjahrgängen dann jedoch wieder zu den älteren Genehmigungsjahrgängen auf. In den kleineren Bundesländern springen die Werte zwischen den einzelnen Jahrgängen unsystematisch, was auf ein Fallzahlenproblem hindeutet. Auf eine Darstellung wird daher verzichtet.

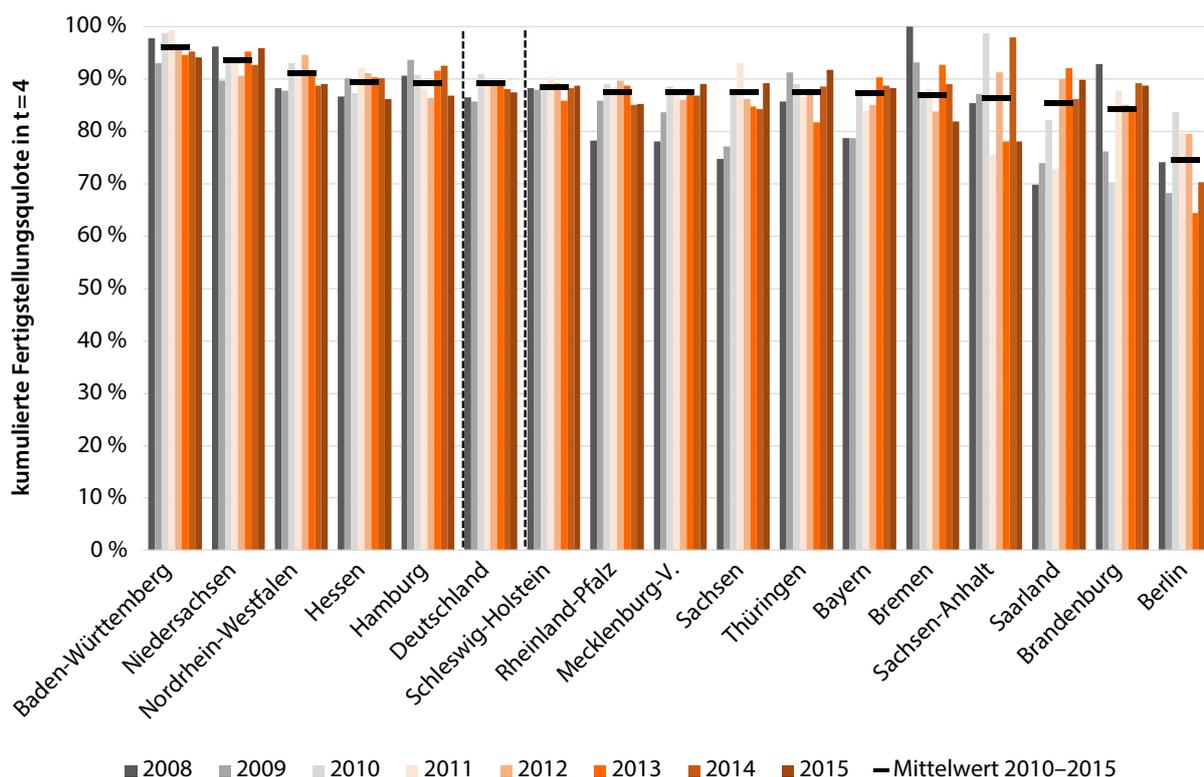
Abbildung 22
 Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-MFH, NRW (oben) und Bayern (unten) 2008 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Auffällig ist allerdings, dass sich trotz gleichem „Aufholmuster“ das Niveau der endgültigen Realisierungsrate (bis t=4) deutlich zwischen den Bundesländern unterscheidet. So beträgt in den Flächenbundesländern die endgültige Realisierungsrate im MFH-Neubau zwischen 82% in Brandenburg und 97% in Baden-Württemberg (vgl. Abbildung 23). Zudem sind diese Unterschiede nicht in den letzten Jahren entstanden, sondern überwiegend konstant zwischen den Genehmigungsjahrgängen 2008 bis 2015 (ev. Ausnahmen: Sachsen und Saarland mit steigenden Realisierungsraten). Ein Muster in den unterschiedlichen Realisierungsraten ist nicht zu erkennen.

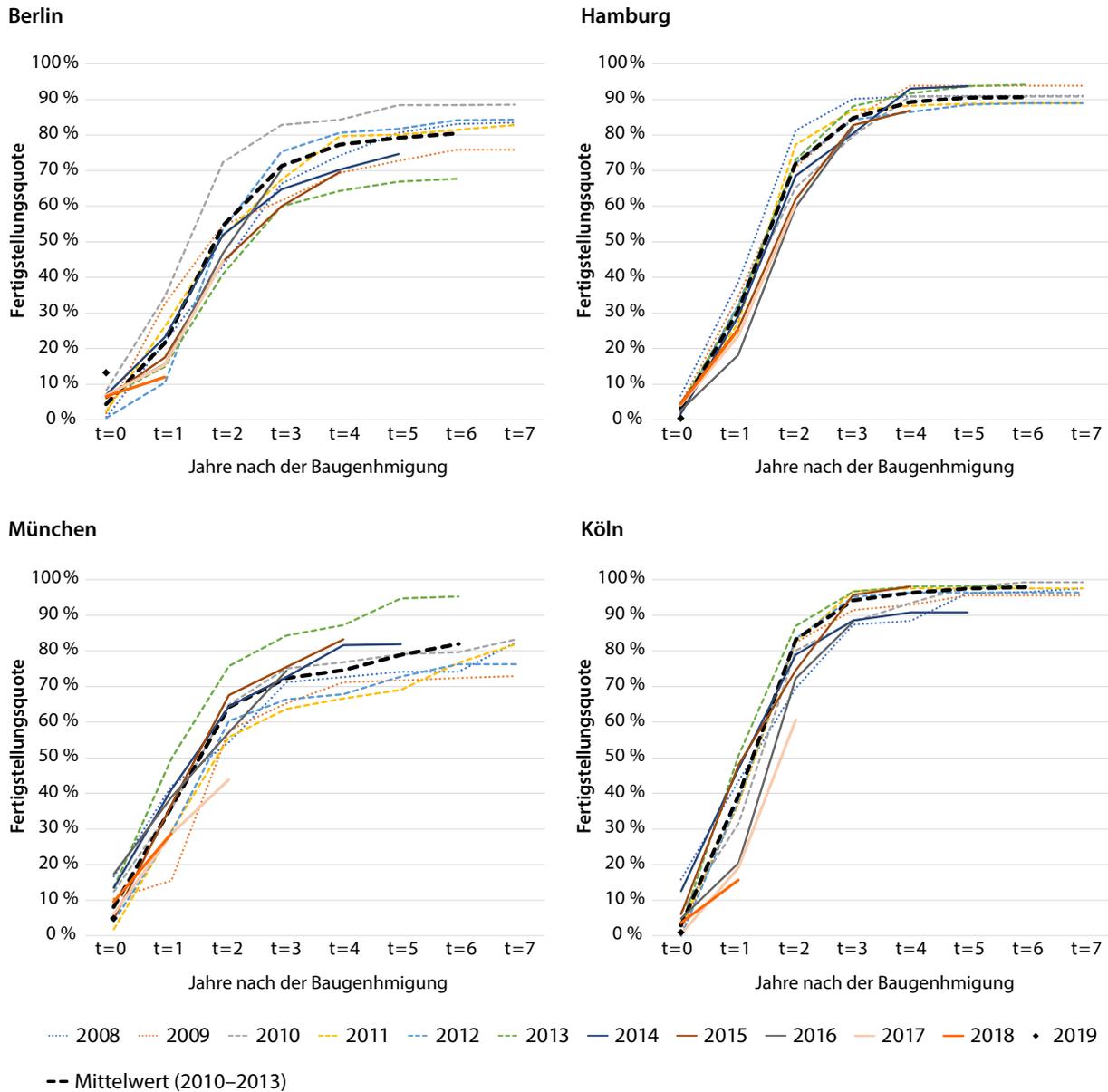
Abbildung 23
Realisierungsrate in t=4 der Neubau-MFH-Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2015 in Deutschland und nach Bundesländern



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Ähnliche Unterschiede existieren auch zwischen den Metropolen. Wie bereits bei der Erlöschensquote, vgl. Kapitel 3.4, fallen auch hier wieder die Städte Berlin und München aus dem Rahmen. Während die Realisierungsrate (bis t=4) in Berlin nur 77 % und in München nur 75 % beträgt, liegt sie in Hamburg mit 89 % im bundesdeutschen Mittel (89 %) und in Köln wird ein Spitzenwert von 97 % erreicht.

Abbildung 24
Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-MFH, Top 4-Städte, 2008 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, Bayrisches Landesamt für Statistik 2022, IT.NRW 2022, eigene Berechnung und Darstellung

Eine Vermutung könnte lauten, dass niedrige Realisierungsraten Folge eines besonderen Marktumfeldes in München und Berlin sei, zum Beispiel dass die starken Kaufpreissteigerungen der letzten Jahre viele Investoren angezogen hätten, die stark spekulativ motiviert seien und/oder nicht über die nötigen Kapazitäten verfügen, den tatsächlichen Bau auch umzusetzen.

Gegen Vermutungen solcher Art spricht aber, dass in den anderen Millionenstädten Hamburg und Köln¹² die Realisierungsraten durchschnittlich hoch bzw. weit überdurchschnittlich sind, obwohl die Kaufpreisteigerungen ähnlich waren. Vor allem aber spricht gegen Vermutungen solcher Art, dass die niedrigen Realisierungsraten in Berlin und München¹³ persistent sind. Schon vor zehn Jahren war die Realisierungsrate in diesen beiden Städten niedriger als anderswo – also zu einem Zeitpunkt, an dem zumindest der Berliner Markt noch überwiegend regional geprägt war und in den Jahren zuvor die Kaufpreise stagnierten. Auch ist kein Trend in der Entwicklung der Realisierungsraten erkennbar. Im Ergebnis kann ein aktuell „überhitztes“ Marktumfeld als Ursache für die niedrigen Realisierungsraten in Berlin und München ausgeschlossen werden.

Vermutlich sind die Ursachen der markanten Ausreißer in den Realisierungsraten Münchens und Berlins triviale Natur. In Kapitel 3.3 wurde der Bauüberhang regional untersucht. In den vier größten Städten Deutschland war der MFH-Bauüberhang – relativ zur Zahl der Baugenehmigungen – zum einen recht ähnlich (B: 2,7, M: 2,6, HH 2,5, K 1,9) und zudem nahe beim bundesdeutschen Mittelwert (2,2). Dies überrascht, da eine geringe Realisierungsrate eigentlich zu einem hohen Bauüberhang führen sollte, da die Baugenehmigung dann bis zum Erlöschen im Bauüberhang verbleibt. Eine niedrige Realisierungsrate bzw. eine hohe Erlöschensquote wie in Berlin und München bei gleichzeitig unauffälligem Bauüberhang kann nur damit erklärt werden, dass die unrealisierten Baugenehmigungen schnell erlöschen und nicht jahrelang im Bauüberhang verbleiben.

Baugenehmigungen erlöschen in Berlin nach drei Jahren und in München (Bayern) nach vier Jahren, sofern nicht mit dem Bau begonnen wird. Zusätzlich ist eine Verlängerung der Gültigkeit der Baugenehmigung möglich. Wenn nun 23 % (München) bzw. 25 % (Berlin) aller MFH-Baugenehmigungen nicht realisiert werden und diese mindestens drei oder vier Jahre im Bauüberhang verbleiben, hätte dies daher zu einem klar erkennbar überdurchschnittlichem MFH-Bauüberhang führen müssen.

Baugenehmigungen können aber auch schneller erlöschen. Dies ist der Fall, wenn für ein Bauprojekt bzw. Baugrundstück zwei Genehmigungen vorliegen (sog. Genehmigungsdoubletten, vgl. auch Kapitel 2.1 in Teil II). Da naturgemäß nur eine Genehmigung realisiert werden kann, erlischt die zweite Genehmigung mit dem Bau der ersten Baugenehmigung. Unklar bzw. abhängig vom Verwaltungshandeln in den einzelnen Bauaufsichtsbehörden wird die zweite Baugenehmigung entweder bei der Anzeige des Baubeginns oder bei der Fertigstellung der ersten Baugenehmigung bzw. irgendwann dazwischen als erloschen gewertet und dem statistischen Amt meist im Rahmen der Bauüberhangerhebung gemeldet.

Doppelte Baugenehmigungen können verschiedene Ursachen haben. Möglich ist zum Beispiel, dass das Baugrundstück mit vorliegender Genehmigung veräußert wird und der neue Eigentümer einer gänzlich anderen Bebauung den Vorzug gibt, sodass zwingend eine neue Baugenehmigung nötig wird. Im Rahmen der Expertengespräche wurden wir zudem darauf hingewiesen, dass sich die Genehmigungspraxis regional stark im Hinblick auf Abweichungen zwischen ursprünglicher, genehmigter Planung und tatsächlicher Realisierung unterscheidet. In der Realität der Baupraxis sind mehr oder minder geringfügige Abänderungen der ursprünglichen Planungen keine Ausnahme, sondern die Regel – unabhängig davon, ob ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat oder nicht. In manchen Bauaufsichtsbehörden – genannt wurde hier zum Beispiel Stuttgart – würden Änderungen meist durch Änderungen an der bestehenden Baugenehmigung legalisiert. In anderen Bauaufsichtsbehörden – genannt wurde zum Beispiel Berlin – würde hingegen häufiger eine neue Baugenehmigung erteilt. In der Genehmigungspraxis ist der Unterschied gering, letztlich ist der Unterschied nur, ob eine neue Bauscheinnummer erteilt wird oder nicht. Für den regionalen Vergleich mit der Baugenehmigungsstatistik hingegen kann der Unterschied beträchtlich sein.

¹² Die Fertigstellungsquoten in der Stadt Düsseldorf weisen ein ähnliches Muster wie in Köln auf. In Stuttgart und teilweise in Frankfurt erreichen einzelne Baugenehmigungsjahrgänge sogar Realisierungsraten von über 100%. Dies kann, wie das Statistische Landesamt Baden-Württemberg berichtet, durch eine Umstellung in der Baugenehmigungsstatistik erklärt werden. So wurden bis zum Jahr 2015 verspätet gemeldete Baugenehmigungen nicht in der Baugenehmigungs-, aber dennoch in der Baufertigstellungstatistik erfasst.

¹³ Ein rein bundeslandspezifischer Grund für die niedrigeren Realisierungsraten in München kann ausgeschlossen werden, denn in der Stadt Nürnberg werden die Wohnungen der MFH-Baugenehmigungsjahrgänge 2010 bis 2015 in $t=4$ zu etwa 90 % und mehr als fertiggestellt gemeldet.

Welche Gründe aber auch immer für das Vorliegen von Genehmigungsdubletten existieren, für die Geschwindigkeit und die Zahl der realisierten Wohnungen sind diese offensichtlich irrelevant. Die Höhe des Bauüberhangs ist in Hamburg, München und Berlin trotz erheblicher Unterschiede in den Realisierungsraten praktisch identisch. Auch für den Anstieg des Bauüberhangs haben die persistenten regionalen Unterschiede in den Realisierungsraten keine Bedeutung, da sie schon immer unterschiedlich waren.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Die endgültigen Realisierungsraten haben sich in den letzten Jahren nicht verändert, weder im Mehrfamilienhausbau noch im Ein- und Zweifamilienhausbau. Eine sinkende Realisierungsrate kann somit nicht als ein Erklärungsfaktor für den Anstieg des Bauüberhangs herangezogen werden.

Die Ursachen für die z. T. erheblichen regionalen Unterschiede in den Realisierungsraten sollten näher untersucht werden. Es zeichnet sich aber ab, dass die Ursachen hierfür eher im Verwaltungshandeln bei der Verbuchung von Baugenehmigungen handelt, als dass reale Ursachen vorliegen. In jedem Falle liefern die regionalen Unterschiede ebenfalls keinen Erklärungsbeitrag zum Anstieg des Bauüberhangs, da die regionalen Unterschiede persistent sind.

3.8 Längere Baudauer und Auswirkungen auf den Bauüberhang

Die zeitlichen Verschiebungen in den Fertigstellungsquoten, wie im vorhergehenden Kapitel 3.7 dargelegt, hin zu späteren Fertigstellungen, zeigen bereits, dass sich die Baudauer erhöht hat. In diesem Kapitel soll die Verlängerung der Baudauern näher untersucht werden.

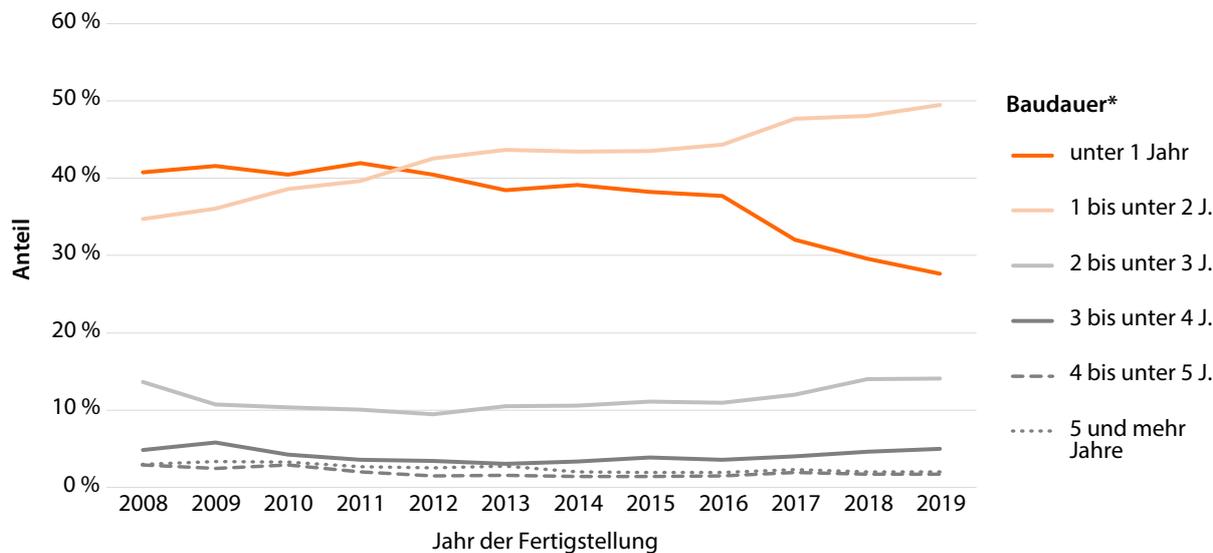
Veränderungen in der Baudauer – der Zeit zwischen Baugenehmigung und Baufertigstellung¹⁴ – beeinflussen natürlich unmittelbar die Höhe des Bauüberhangs. Je länger ein Bauvorhaben dauert, desto länger verbleibt er im Bauüberhang. Dies gilt insbesondere dann, wenn Baugenehmigungen, die im selben Jahr fertiggestellt wie genehmigt werden, seltener werden, da diese niemals Teil der Bauüberhangsstatistik sind.

Baudauer

Die Baudauer für Ein- und Zweifamilienhäuser hat sich in den letzten Jahren verlängert. Insbesondere seit dem Fertigstellungsjahrgang 2016 sinkt der Anteil der EZFH, die in weniger als 12 Monaten (= ein Jahr) nach Erteilung der Baugenehmigung fertiggestellt werden, deutlich und kontinuierlich von knapp 40% auf zuletzt knapp 30% ab. Gleichzeitig stieg der Anteil der Fertigstellungen, die 12 bis 24 Monate (= ein bis unter zwei Jahre) bzw. 24 bis 36 Monaten (zwei bis unter drei Jahre) vorher genehmigt wurden, deutlich an (vgl. Abbildung 25). Im typischen Fall dauerte es Ende der 2000er-Jahre/Anfang der 2010er-Jahre unter 12 Monate, bis ein EZFH fertiggestellt war, so sind heute 12 bis 24 Monate typisch (jeweils gemessen mit dem Modalwert).

¹⁴ Zu jeder Baugenehmigung und jeder Fertigstellung liegen stets zwei meist verschiedene Zeitpunkte vor, die auch beide im SUF-Mikrodatensatz enthalten sind: das Ereignisdatum und das Kenntnisnahmedatum, an dem das Ereignis an das Statistische Landesamt gemeldet wurde. Die Statistischen Landesämter verwenden bei allen Veröffentlichungen zur Zahl der Baugenehmigungen und zur Zahl der Baufertigstellungen stets das Kenntnisnahmedatum. Wenn z. B. die Genehmigung im Vorjahr erteilt wurde, aber das statistische Amt erst im Folgejahr oder sogar danach Meldung erhält, wird die Genehmigung dem Folgejahr zugerechnet. Dies hat den Vorteil, dass bereits publizierten Zahlen nicht nachträglich revidiert werden müssen, wenn Meldungen verspätet eingehen. In allen Abbildungen des gesamten Gutachtens wurde aus Gründen der Einheitlichkeit und um konsistent mit den publizierten amtlichen Zahlen zu bleiben daher auch auf das Kenntnisnahmedatum abgestellt. Eine Ausnahme bildet dieses Kapitel. Hier wird auf das Ereignisdatum abgestellt, damit verspätet gemeldete Baugenehmigungen und Baufertigstellungen nicht verzerrend auf die Baudauern wirken.

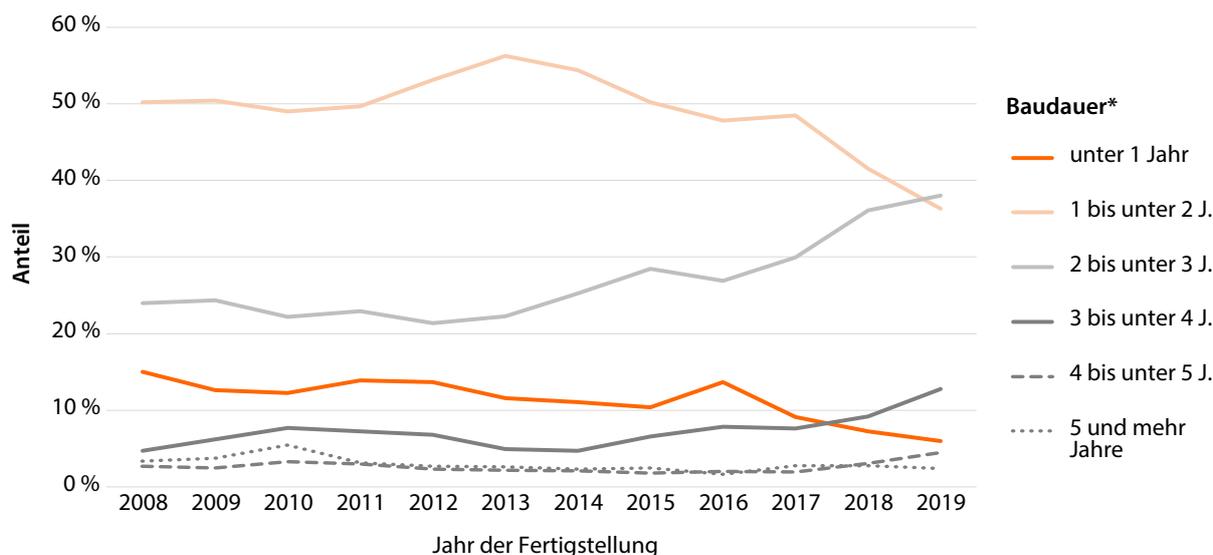
Abbildung 25
Baudauer* von EZFH-Fertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019



*Differenz zwischen Ereignisdatum der Baugenehmigung und -fertigstellung
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Auch im Geschosswohnungsbau hat sich die Baudauer verlängert (vgl. Abbildung 26). Bis zum Jahr 2015 dauerte ein Geschosswohnungsbauprojekt typischerweise (Modalwert) 12 bis 24 Monate (ein bis unter zwei Jahre). Seither sank der Anteil in den letzten Jahren kontinuierlich von gut 50% auf zuletzt 36%. Auch der Anteil der sehr schnell innerhalb von 12 Monaten realisierten Vorhaben sank von über 10% auf 7% ab. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Baudauern von 24 bis 36 Monaten (zwei bis unter drei Jahre) bzw. 36 bis 48 Monaten (drei bis unter vier Jahre) deutlich von 22% im Jahr 2013 auf 38% in 2019 bzw. 5% auf 13% zu. Die typische Baudauer (Modalwert) beträgt heute 24 bis 36 Monate (zwei bis unter drei Jahre).

Abbildung 26
Baudauer* von MFH-Fertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019

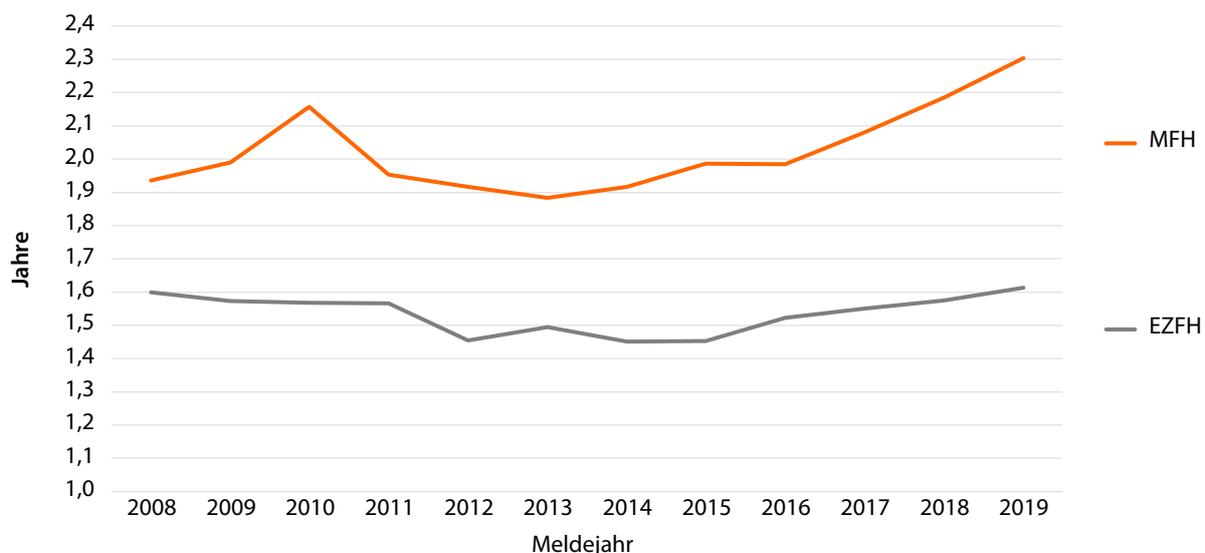


*Differenz zwischen Ereignisdatum der Baugenehmigung und -fertigstellung
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Entsprechend ist die durchschnittliche Baudauer gestiegen (vgl. Abbildung 27). Betrug die mittlere Baudauer im Geschosswohnungsbau im Jahr 2013 nur etwa 1,9 Jahre, so waren es bei den im Jahr 2019 fertiggestellten Geschosswohnungen durchschnittlich 2,3 Jahre – ein Anstieg um 0,4 Jahre oder knapp fünf Monate.

Auch im Segment der EZFH stieg die durchschnittliche Baudauer, wenn auch erstens nicht so deutlich und zweitens begann der Anstieg auch etwas später. Im Jahr 2019 fertiggestellte EZFH hatten etwa 1,6 Jahre für den Bau benötigt und damit etwa 0,15 Jahre oder knapp zwei Monate mehr als noch im Jahr 2015.

Abbildung 27
Durchschnittliche Baudauer* nach Marktsegmenten, Deutschland 2008 bis 2019



*Differenz zwischen Ereignisdatum der Baugenehmigung und -fertigstellung
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Eine regionalisierte Analyse der Baudauern, vgl. Abbildung 28, zeigt erwartungsgemäß, dass der Bau in den kreisfreien Städten länger als in Landkreisen dauert und die Baudauer mit der Größe der Städte steigt. So ist die Baudauer in den A-Städten länger als in den B-Städten und diese wiederum länger als in sonstigen kreisfreien Städten. Dieses Muster erklärt sich einfach über die durchschnittlich größeren Gebäude (gemessen in Zahl der Wohnungen) in den Großstädten, vgl. auch Abbildung 42.

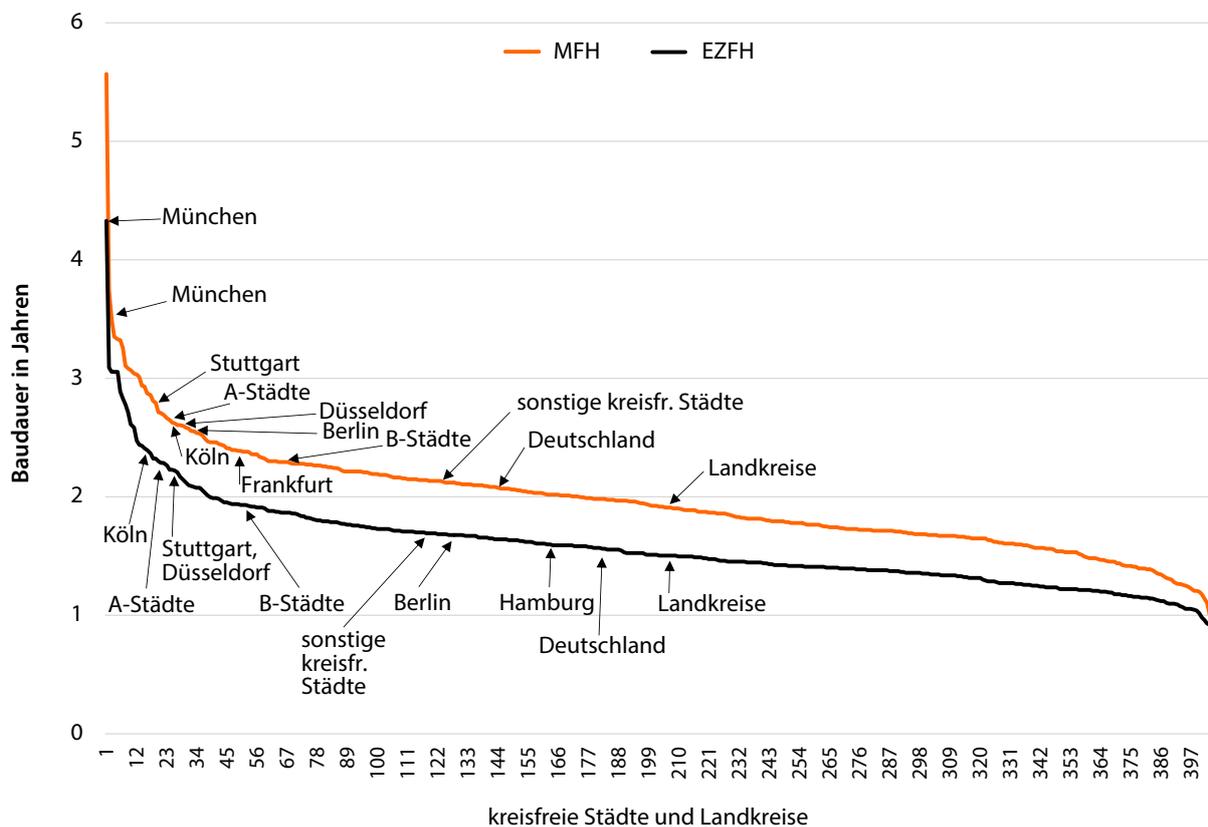
Abgesehen von diesem Zusammenhang existiert wie bereits beim Bauüberhang, vgl. Kapitel 3.3, kein erkennbares Muster, das sich an realen Unterschieden wie zum Beispiel dem Niveau oder dem Anstieg des Bauvolumens/Baugenehmigungen orientieren würde. Wiederum existieren aber eine ganze Reihe von Extremwerten. Besonders auffällig ist vor allem die Baudauer in der Stadt München. Im Geschosswohnungsbau soll demnach die durchschnittliche Baudauer in München mit über 3,5 Jahren mehr als 1,4 Jahre höher sein als im bundesdeutschen Mittel. Im Einfamilienhausbau sind es sogar 2,8 Jahre mehr.¹⁵ Da die Bautätigkeitsstatistik dort auch bei anderen Parametern unplausible Werte ausweist (vgl. die Erlöschensquote in Abbildung 14, die Realisierungsrate in Abbildung 24, Anteil der Problemgenehmigungen in Abbildung 35), liegt die Ursache vermutlich in der Datengrundlage und kann daher nicht bewertet werden.¹⁶

¹⁵ Im EZFH-Bau weist München mit 4,3 Jahren den mit Abstand den höchsten Wert aus, auf Rang zwei folgen Passau und Oberhausen mit 3,0. Im Geschosswohnungsbau weist nur Freyung-Grafenau (5,6) und Hof (3,7) einen höheren Wert als München (3,5) aus.

¹⁶ Auf Anfrage erklärte das Statistische Landesamt in einer E-Mail vom 12.7.2022, dass sie derzeit für die Auffälligkeiten keine Erklärung liefern können. Es sollen in Abstimmung mit dem Statistischen Verbund Konsistenzprüfungen vorgenommen und falls notwendig Verbesserungen in den Arbeitsabläufen oder Korrekturen vorgenommen werden.

Insgesamt aber gilt wie bereits beim Bauüberhang, dass die Baudauern wieder in einem recht engen Band rund um den deutschen Mittelwert liegen. So liegt die Baudauer für EZFH in 60% aller Kreise in einem Band von +/- 1 Quartal um den deutschen Mittelwert (88 % bei +/- 2 Quartale), für MFH sind es 42 % bzw. 75 %.

Abbildung 28
Verteilung der durchschnittlichen Baudauer* nach Regionen und Marktsegmenten, 2017 bis 2019



*Differenz zwischen Ereignisdatum der Baugenehmigung und -fertigstellung
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Erhöhte Baudauern erklären Teil des Bauüberhangsanstiegs im Neubau

Diese Verlängerungen der Baudauern um im Durchschnitt nur wenige Monate mögen zunächst gering erscheinen, ihre Auswirkungen auf den Bauüberhang sind jedoch merklich.

Dies kann mit einer Modellrechnung gezeigt werden, die den Anstieg des Bauüberhangs in zwei bzw. drei Komponenten zerlegt und so den Faktor längere Baudauer isoliert:

- Erwartbarer Anstieg des Bauüberhangs durch Anstieg der Baugenehmigungen (Steigt die Zahl der Baugenehmigungen, so steigt auch der Bauüberhang aufgrund des einfachen Time-Lags, der durch die Bauphase entsteht)
- Anstieg des Bauüberhangs durch längere Baudauern (Steigt die Baudauer, verbleiben Bauvorhaben länger im Bauüberhang)

- Erwartbarer Anstieg des Bauüberhangs durch Anstieg der Zahl der Nichtrealisierungen (Ein Teil der Baugenehmigungen wird nicht realisiert. Auch bei konstanter Nicht-Realisierungsrate (vgl. Kapitel 3.7) steigt bei steigender Zahl der Baugenehmigungen die absolute Anzahl der nicht-realisierten Baugenehmigungen und verbleibt bis zum Erlöschen im Bauüberhang)

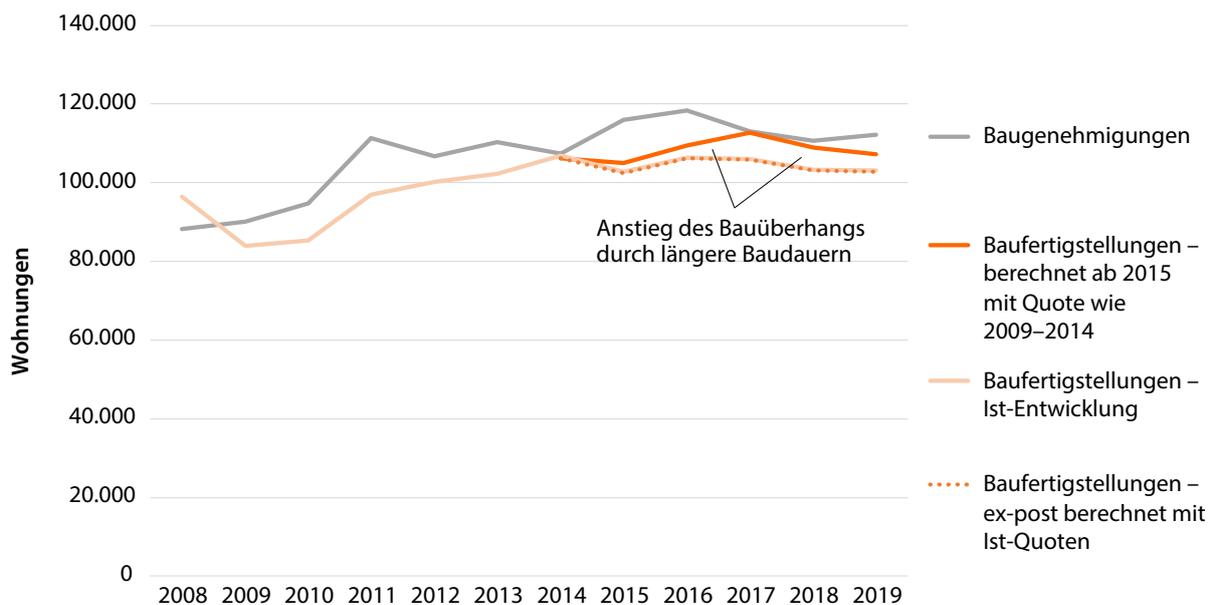
In der Modellrechnung wird die Entwicklung des Bauüberhangs in den Jahren 2015 bis 2019 berechnet, die sich ergeben hätte, wenn die Baudauern bzw. die Fertigstellungsquoten nach Alter der Baugenehmigung konstant dem Mittel der Jahre 2009 bis 2014 entsprochen hätten (vgl. Abbildung 19). Das Ergebnis lässt sich interpretieren als die Zahl der zu erwartenden Baufertigstellungen ohne zusätzliche Bauverzögerung. Die Werte werden dann verglichen mit der tatsächlichen Zahl der Baufertigstellungen. Die Modellrechnung wird getrennt für den Ein- und Zweifamilienhausbau sowie den Geschosswohnungsbau durchgeführt.

Komponenten des Anstiegs der Baugenehmigungen im Einfamilienhausneubau

Der erwartbare Anstieg des Bauüberhangs bei konstanter Baudauer bei EZFH beträgt 6.400 Wohnungen oder 20% des Anstiegs des EZFH-Bauüberhangs. Im Mittel der Jahre 2015–2019 wurden jährlich rund 114.000 EZFH-Wohnungen genehmigt und damit pro Jahr etwa +8.000 Wohnungen mehr als in den Jahren 2010 bis 2014. Da in den Jahren 2010 bis 2014 rund 20% der genehmigten EZFH-Wohnungen noch im Jahr der Genehmigung fertiggestellt wurden, tauchen nur 80% im Bauüberhang auf. Ein Anstieg des Bauüberhangs um rund 6.400 (80% von 8.000) wäre daher erwartbar gewesen. Tatsächlich aber stieg der EZFH-Bauüberhang im selben Zeitraum (31. Dezember 2014 bis 31. Dezember 2019) um +28.900 Wohnungen, sodass der erwartbare Anstieg des Bauüberhangs etwa 20% der gesamten Zunahme entspricht.

Die längere Baudauer ist für 76% des Anstiegs des EZFH-Bauüberhangs verantwortlich. Bei konstanter Baudauer bzw. konstanten Fertigstellungsquoten ($t=1, \dots$) wären in den Jahren 2015 bis 2019 in Deutschland jährlich zwischen rund 2.000 und 7.000 EZFH-Fertigstellungen mehr zu erwarten gewesen als tatsächlich erfolgt sind (vgl. Differenz der orangenen Linien in Abbildung 29). In der Summe der Jahre 2015 bis 2019 sind dies rund 21.900 EZFH-Wohnungen in. Im Vergleich zum Anstieg des EZFH-Bauüberhangs entspricht dies 76%.

Abbildung 29
Modellrechnung EZFH-Baufertigstellungen in Deutschland, 2014 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Der Anstieg der Zahl der Baugenehmigungen führt zudem zu einer Zunahme der absoluten Zahl nicht-realisierter Baugenehmigungen. Diese Zunahme ist allerdings erwartbar, da bei konstanter Nicht-Fertigstellungsquote (vgl. Abbildung 19) die absolute Zahl an Nicht-Fertigstellungen zunimmt und sich im Bauüberhang niederschlägt.

Zusammengefasst lässt sich der überwiegende Teil der Zunahme des EZFH-Bauüberhangs in den Jahren 2015 bis 2019 durch längere Baudauern (76 %) erklären.

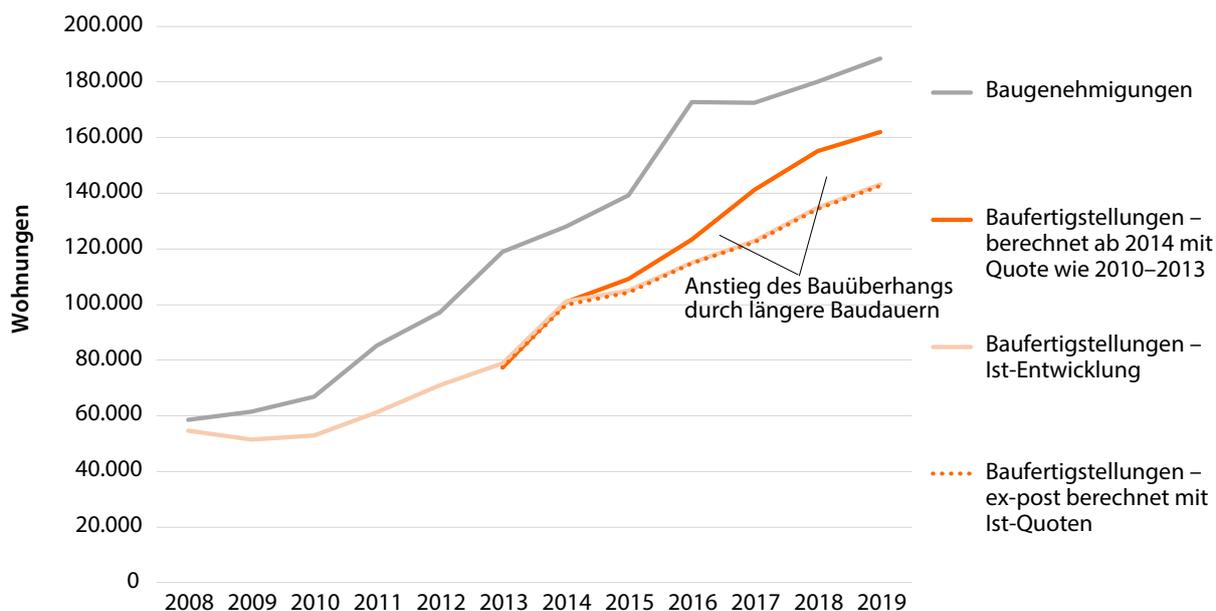
Komponenten des Anstiegs der Baugenehmigungen im Geschosswohnungsneubau

Im Geschosswohnungsbau beginnt die Verlängerung der Baudauern bereits im Jahr 2014, also ein Jahr früher als im Marktsegment der EZFH. Vor diesem Hintergrund setzt die entsprechende Modellrechnung zu den zu erwartenden MFH-Baufertigstellungen ohne Bauverzögerungen auch ein Jahr früher an. Für die Baugenehmigungen ab dem Jahr 2014 werden die Fertigstellungsquoten wie im Mittel der Jahre 2010 bis 2013 herangezogen (vgl. Abbildung 21).

Aufgrund des deutlichen Anstiegs der Baugenehmigungen von rund 120.000 im Jahre 2013 auf knapp 190.000 Wohnungen im Jahr 2019 wäre auch bei unveränderten Baudauern der MFH-Bauüberhang bis 2019 um 112.100 gestiegen. Im Vergleich zum tatsächlichen Anstieg des MFH-Bauüberhangs um + 190.600 Wohnungen entspricht der erwartbare Anstieg einem Anteil von 59% am gesamten Anstieg des MFH-Überhangs.

Ohne Anstieg der Baudauern wären 2019 gut 160.000 MFH-Wohnungen fertiggestellt worden, tatsächlich waren es 2019 nur gut 140.000 Wohnungen. Kumuliert über die Jahre 2014 bis 2019 wären in diesem Fall bis Jahresende 2019 insgesamt 69.800 MFH-Wohnungen mehr fertiggestellt worden als sie es tatsächlich wurden, und der Bauüberhang wäre am Jahresende 69.800 MFH-Wohnungen geringer gewesen. Dies entspricht der Fläche zwischen den beiden orangenen Linien in Abbildung 30. Die gestiegene Baudauer bzw. die Veränderungen bei den Fertigstellungsquoten ($t=1, \dots$) erklären damit 37% (69.800 von 190.600) der Zunahme des Bauüberhangs in den Jahren 2015 bis 2019.

Abbildung 30
Ex-Post-Rechnung – zu erwartende MFH-Baufertigstellungen in Deutschland, 2013 bis 2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

Die verbleibende Differenz ($100\% - 37\% - 59\% = 5\%$) ist dem Anstieg der erwartbaren Nicht-Fertigstellungen geschuldet, der sich trotz konstanter Nicht-Fertigstellungsquote bei steigender absoluter Zahl an Genehmigung zwangsläufig ergibt. Dies entspricht 8.700 Wohnungen im MFH-Bauüberhang zum Jahresende 2019.

Zusammengenommen kann durch die Zunahme der Baudauern etwas mehr als ein Drittel (37%) des Anstiegs des MFH-Neubauüberhangserklärt werden. Rund 59% erklären sich durch den allgemeinen zeitlichen Verzug bei steigender Anzahl an Baugenehmigungen.

Zusammenfassung: Komponenten des Anstiegs des Bauüberhangs

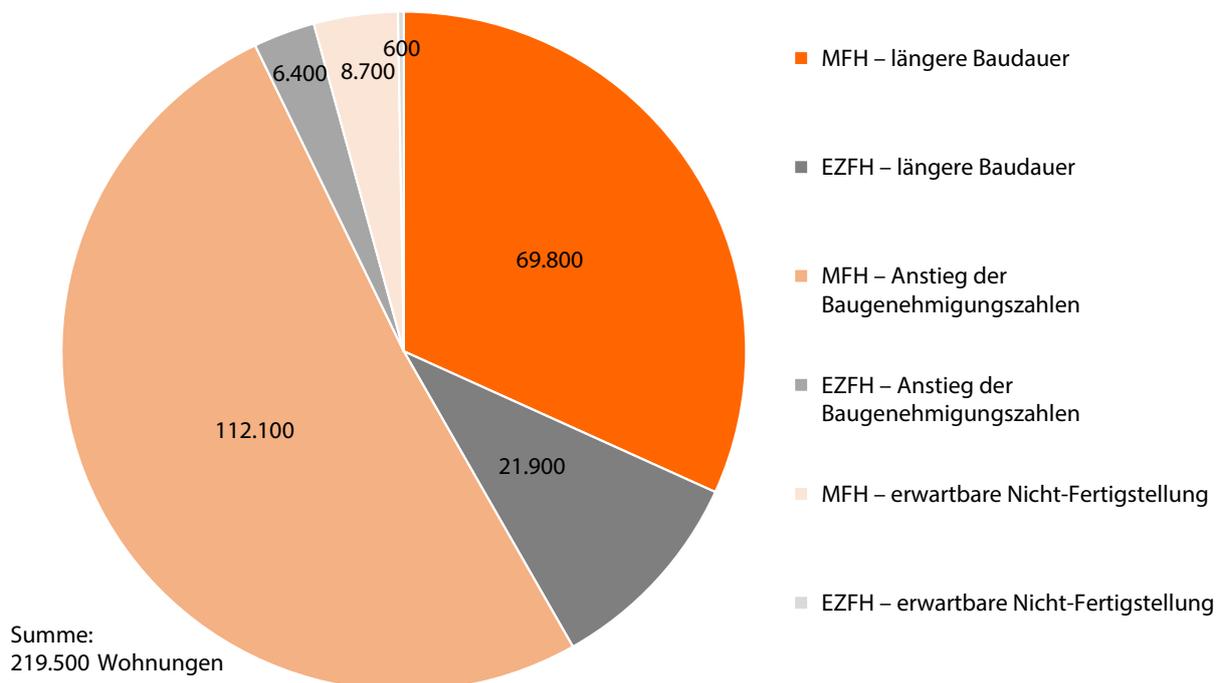
Der Bauüberhang (Wohngebäude, Neubau) stieg zwischen Jahresende 2014 und 2019 von 376.500 auf 596.000 um 219.500 Wohnungen, davon 190.500 in Geschosswohnungen. Den Bauüberhang beeinflussen drei Parameter: die Zahl Baugenehmigungen, die Realisierungsrate und die Baudauer, vgl. auch Kapitel 3.4 „Exkurs: Einfaches Modell zur Veranschaulichung der Änderungen des Bauüberhangs.“

Da sich die Nicht-Realisierungsraten, d. h. der Anteil der Baugenehmigungen, die nie realisiert werden, sich in den letzten zehn Jahren nicht verändert (vgl. Kapitel 3.7) haben, trugen unrealisierte Baugenehmigungen mit 8.700 Geschosswohnungen und 600 EZFH-Wohnungen nur zu einem kleinen Teil zum Anstieg des Bauüberhangs zum Jahresende 2019 bei. Dieser kleine Anstieg ist eine erwartbare Folge des Anstiegs der Genehmigungszahlen.

Der größte Anteil der Zunahme des Bauüberhangs der Jahre 2015 bis 2019 in Deutschland kann durch die in den letzten Jahren zugenommene Zahl an Baugenehmigungen und die erwartbare Zeitspanne zwischen Baugenehmigung und Baufertigstellung erklärt werden (Abbildung 31). Da die Zahl der Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser nur wenig gestiegen ist, ist deren Beitrag mit 6.400 Wohnungen gering und der Anteil des MFH-Neubaus mit 112.100 Wohnungen weit größer. Insgesamt erklären die höheren Genehmigungszahlen 54% des Anstiegs des Bauüberhangs. Dieser Anstieg des Bauüberhangs ist positiv zu werten – es bedeutet nichts anderes, als dass viele Wohnungen im Bau sind und in Zukunft fertiggestellt werden.

Einen mit 42% ebenfalls sehr relevanten Beitrag zum Anstieg des Bauüberhangs hat die ermittelte Verlängerung der durchschnittlichen Baudauer, die dazu führt, dass Wohnungen länger im Bauüberhang verbleiben. Ohne Verlängerung der Baudauern seit 2014 wäre der Bauüberhang zum Jahresende 2019 um 69.800 Geschosswohnungen und 21.900 EZFH-Wohnungen niedriger bzw. das Wohnungsangebot entsprechend höher gewesen.

Abbildung 31
 Aufteilung des zusätzlichen Bauüberhangs nach Gebäudetyp und Erklärungsansatz, Deutschland 31.12.2014 bis 31.12.2019



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2015, Destatis 2020, Destatis 2022a, eigene Berechnung und Darstellung

3.9 Alter der Baugenehmigungen im Bauüberhang

Die Verlängerung der Baudauern erklärt mit 42 % (EZFH: 76 %, MFH: 37 %) zwar nur einen Teil des Anstiegs des Bauüberhangs, ist aber gleichwohl relevant. Im Folgenden soll mit Hilfe einer Sonderauswertung der Bauüberhangstatistik diese Verlängerung tiefer untersucht werden.

Zur Analyse liegen Sonderauswertungen der Bauüberhangserhebung der Statistischen Landesämter für die fünf Stichtage zwischen dem 31. Dezember 2015 und dem 31. Dezember 2019 vor. Frühere Jahrgänge der Bauüberhangstatistik können seit einer Migration der Datensätze auf ein neues IT-System nicht mehr ausgewertet werden. Ausgewertet wurde der Bauüberhang nach Gebäudetypologie, Baugenehmigungsjahrgang und Baufortschritt bis hinunter auf die regionale Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise.¹⁷

Mit den vorliegenden Daten lässt sich also die Zunahme des Bauüberhangs in Deutschland in Wohnungen in neuen Wohngebäuden zumindest im Zeitraum Jahresende 2015 bis Jahresende 2019 differenzierter analysieren. Der Bauüberhang hat in diesem Zeitraum um + 181.300 Wohnungen bzw. + 44 % zugenommen, von rund 411.600 Wohnungen zum 31. Dezember 2015 auf 592.900 Wohnungen zum 31. Dezember 2019.

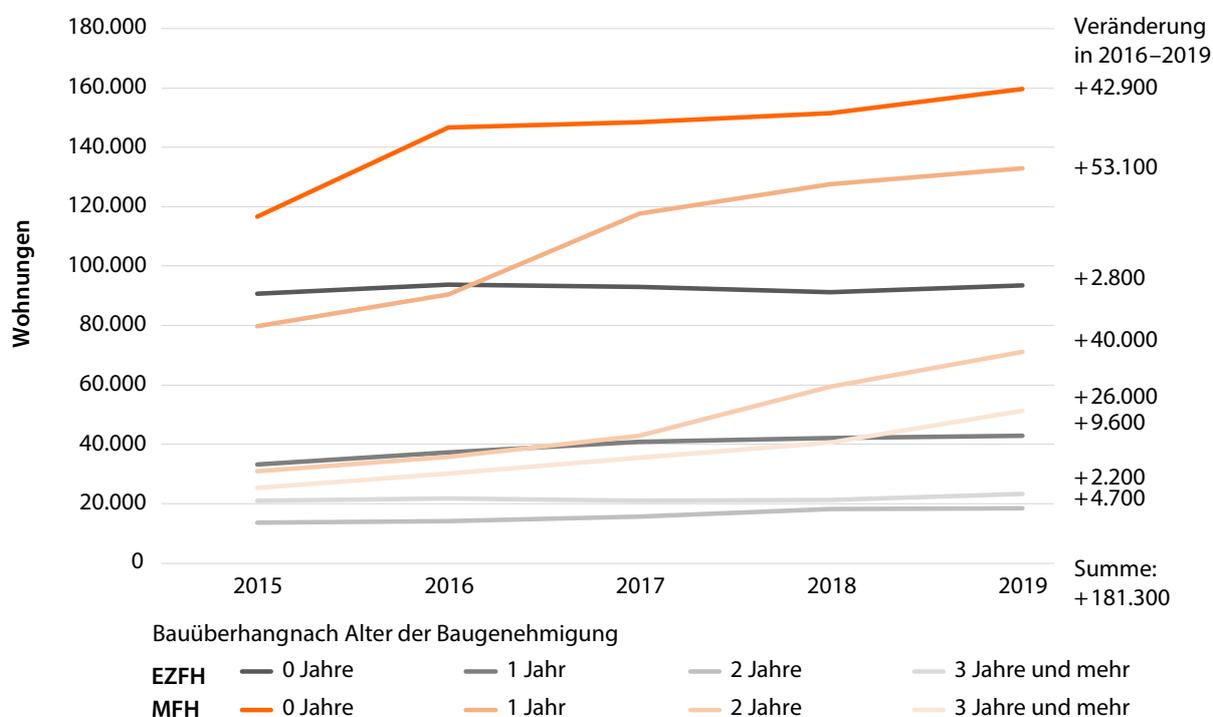
Zunächst wird der Bauüberhang nach Alter der Baugenehmigung analysiert, wobei unterschieden werden kann, ob die Baugenehmigung im gleichen Jahr (t=0), im Vorjahr (t=-1), im Vorvorjahr (t=-2) oder davor (t>=-3) erteilt wurde. Die Analyse erfolgt getrennt nach EZFH und MFH, jeweils nur Neubau.

¹⁷ Einzige Ausnahme ist das Statistische Amt des Saarlandes. Im Folgenden beziehen sich die Aussagen daher auf den Bauüberhang in neuen Wohngebäuden (ohne Wohnheime) in Deutschland ohne das Saarland. Zum 31.12.2019 machte der Bauüberhang (Wohnungen in neuen Wohngebäuden inkl. Wohnheime) im Saarland mit rd. 3.000 Wohnungen jedoch nur einen Bruchteil (0,5%) der rd. 619.000 Wohnungen im Bauüberhang in Deutschland insgesamt aus. An dieser Stelle möchten wir nochmals dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg für die Koordinierung der Abfrage danken.

Die Analyse zeigt (vgl. Abbildung 32), dass der Anstieg zwischen 2015 und 2019 vor allem bei „jungen“ Baugenehmigungen stattgefunden hat, wobei „jung“ hier definiert sei als Baugenehmigungen des gleichen Jahres oder des Vorjahres. 96.000 der insgesamt 162.000 zusätzlichen Geschosswohnungen im Bauüberhang zum Jahresende 2019 sind Geschosswohnungen, deren Baugenehmigung maximal ein Jahr zurückliegt. Die Zunahme des „jungen“ Bauüberhangs um + 53 % ist angesichts der gestiegenen MFH-Genehmigungszahlen und der typischen mehrjährigen Baudauer in diesem Marktsegment erwartungsgemäß. Die Zahl „älterer“ MFH-Baugenehmigungen im Bauüberhang (drei Jahre und älter) ist zwar auch gestiegen, aber mit + 26.000 in deutlich geringerem Ausmaß.

Gleiches gilt für die leichte Zunahme des Bauüberhangs bei den EZFH um insgesamt um + 19.300 Wohnungen bzw. + 11 % zwischen dem 31. Dezember 2015 und dem 31. Dezember 2019, hiervon 12.400 mehr genehmigte EZFH-Wohnungen, deren Baugenehmigung höchstens ein Jahr zurückliegt. Die Zahl älterer (drei Jahre und älter) EZFH-Genehmigungen ist hingegen nur um + 2.200 gestiegen.

Abbildung 32
Bauüberhang in Deutschland nach Gebäudetyp und Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019



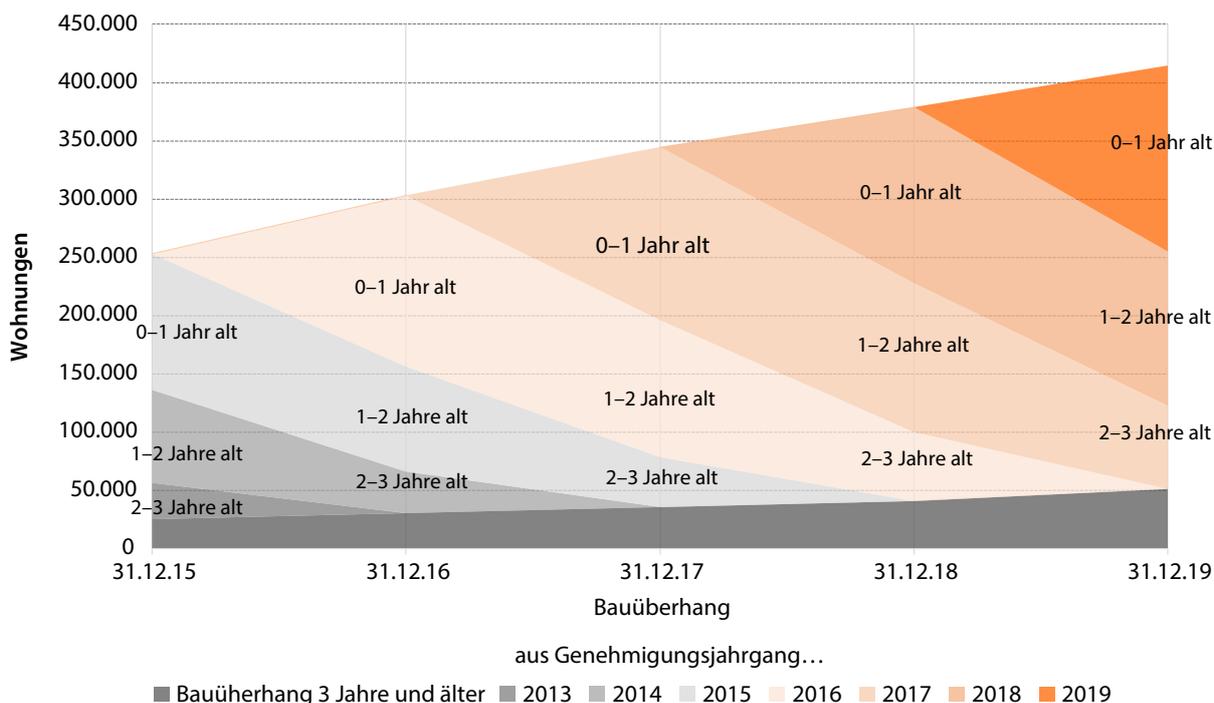
Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

Dass der Anstieg des Bauüberhangs vor allem bei jungen Baugenehmigungen und nur zum kleineren Teil bei älteren Baugenehmigungen stattgefunden hat, ist nicht weiter überraschend. Es ist nur eine andere Darstellungsart des bereits beschriebenen Befundes (vgl. Kapitel 3.8), dass der Anstieg des Bauüberhangs in erster Linie eine Folge der gestiegenen Baugenehmigungen ist und erst in zweiter Linie eine Folge der längeren Baudauern.

Die folgende Abbildung dient vor allem dazu, die Natur des aktuellen Bauüberhangs nochmals zu verdeutlichen. Es liegen ihr faktisch die gleichen Werte wie in Abbildung 32 zugrunde, nur sind diesmal die Werte anhand der Genehmigungsjahrgänge organisiert. Deutlich macht die Abbildung, dass der Bauüberhang zwar steigt, aber sehr dynamisch ist. Jährlich stieg zwar der Bauüberhang um rund 50.000 Geschosswohnungen,

aber jeder einzelne Baugenehmigungsjahrgang bleibt zu großen Anteilen nur kurz im Bauüberhang. Jeder einzelne Genehmigungsjahrgang schrumpft von Jahr zu Jahr schnell aus dem Bauüberhang heraus. Der Bodensatz der „Problemgenehmigungen“, die lange im Bauüberhang verbleiben, ist im Vergleich dazu klein. Um ein Bild zu verwenden: Der Bauüberhang ist kein „Lager“, in dem viele Genehmigungen lange rumliegen, sondern eher ein „Sortierzentrum“ mit großem und steigendem Durchsatz.

Abbildung 33
MFH-Bauüberhang in Deutschland nach Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019



Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

Die Analyse des Bauüberhangs nach Alter erlaubt es darüber hinaus auch, die mögliche Relevanz von Baugenehmigungen einzuordnen, die – aus welchen Gründen auch immer – ungewöhnlich lange im Bauüberhang verbleiben.

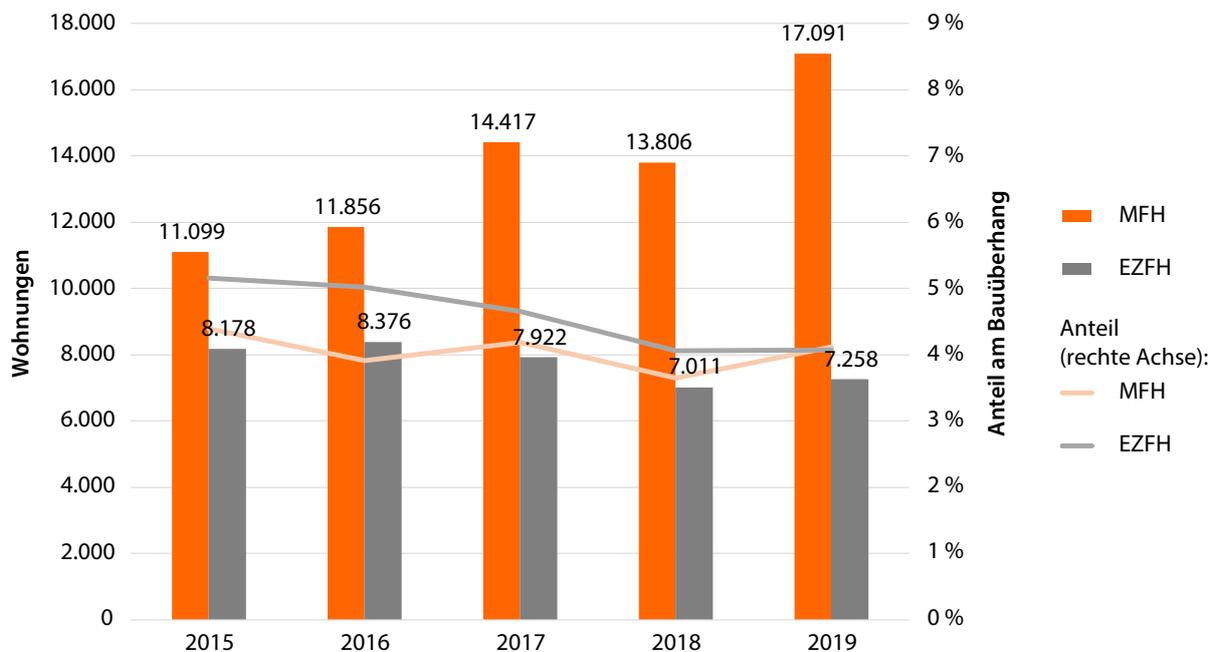
Zum Jahresende 2019 lagen bundesweit Genehmigungen für insgesamt rund 51.000 MFH-Wohnungen vor, die drei Jahre oder älter waren¹⁸. Allerdings kann bei Bauvorhaben des Geschosswohnungsbaus, die im dritten Jahr nach Baugenehmigung noch nicht fertiggestellt sind, noch nicht bereits von einer Störung ausgegangen werden. Leider erlaubt die Bauüberhangstatistik nur die Nachverfolgung von Baugenehmigungen bis ins dritte Jahr. Ausgewiesen werden diese nur zusammen mit noch älteren Genehmigungen.

Aus diesem Grunde wird ein weiteres Merkmal herangezogen, das im Rahmen der Bauüberhangserhebung erhoben wird: der Baufortschritt (siehe dazu ausführlicher Kapitel 3.10) bzw. das Merkmal „noch nicht begonnen“. Bei Bauprojekten, die auch im dritten Jahr oder später nach Genehmigung noch nicht begonnen wurden, ist vermutlich zwingend von einer Störung auszugehen, wobei damit keine Aussage über die Ursache der Störung gemacht werden kann.

¹⁸ Hinzu kommen gut 20.000 Wohnungen in EZFH.

Zum Jahresende 2019 betraf dies Genehmigungen für 17.000 MFH-Wohnungen in Deutschland. Die Zahl dieser „Problemgenehmigungen“ ist in den letzten Jahren zwar von 11.000 zum Jahresende 2015 angestiegen, aber dieser Anstieg ist mit dem Anstieg der Genehmigungen insgesamt erklärbar. Der Anteil der „Problemgenehmigungen“ im MFH-Bauüberhang ist vielmehr sogar leicht von 5 % auf 4 % gesunken.

Abbildung 34
 „Problemgenehmigungen“: Nicht begonnene Bauvorhaben mit drei und mehr Jahre alter Baugenehmigung, 2015 bis 2019

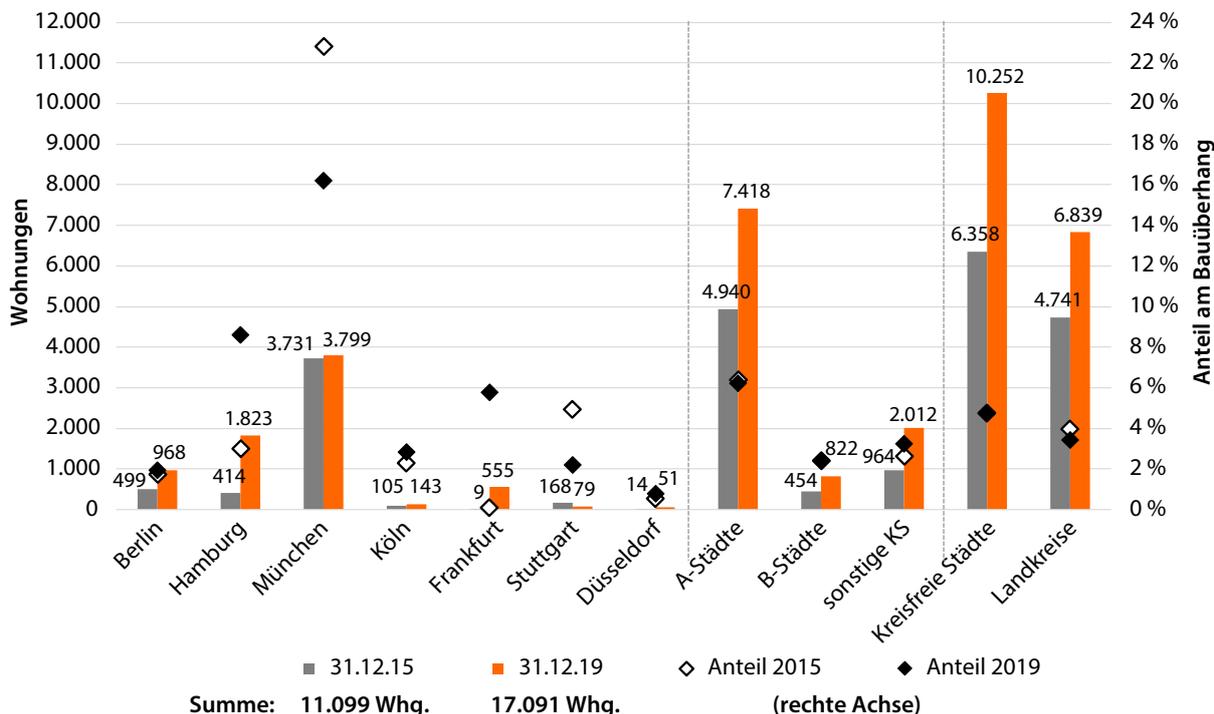


Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

Ein regionales Muster bei der Häufigkeit von Problemgenehmigungen lässt sich nicht erkennen. Zwar existieren regionale Unterschiede, aber wiederum kein Muster (vgl. Abbildung 35). In den kreisfreien Städten und in den Landkreisen ist ihr Anteil am Bauüberhang ähnlich hoch. In den sieben größten Städten (A-Städte) lagen zum Jahresende 2019 Genehmigungen für zusammen 7.400 Wohnungen vor, die bereits vor drei oder mehr Jahren genehmigt wurden, aber mit deren Bau noch nicht begonnen wurde. Der Anteil am gesamten Bauüberhang scheint zunächst mit gut 6 % etwas überhöht zu sein. Allerdings ist dies vor allem auf die Stadt München zurückzuführen, dort ist der Anteil der „Problemgenehmigungen“ mit 16 % sehr hoch. In Berlin ist er hingegen mit weniger als 2 % oder 968 Wohnungen besonders niedrig.

Warum in der Stadt München mit 16 % der Anteil der Problemgenehmigungen im Bauüberhang besonders hoch ist, kann nicht beurteilt werden. Auffällig ist, dass bereits fünf Jahre zuvor der Anteil der Problemgenehmigungen sogar mit fast einem Viertel noch höher war. Dies könnte entweder darauf hindeuten, dass es sich hier um ein einzelnes großes Bauvorhaben handelt, das stockt. Auch möglich aber wäre es, dass sich hinter den Problemgenehmigungen sogenannte „Genehmigungsdubletten“ verbergen und dass in München häufiger als in anderen Städten Bauvorhaben doppelt genehmigt werden. Bei Vorliegen von zwei Genehmigungen für ein Baugrundstück kann natürlich nur eine gebaut werden und die andere verbleibt dann bis zur Erlöschung im Bauüberhang. Ein Hinweis auf häufigere Genehmigungsdubletten in München war bereits in Kapitel 3.7 hergeleitet worden, allerdings auch in Berlin, das hingegen hier besonders niedrige Anteile an „Problemgenehmigungen“ aufweist. Der Unterschied zwischen München und Berlin könnte möglicherweise mit der „Ausbuchungspraxis“ nicht realisierter Dublettengenehmigungen zusammenhängen (vgl. hierzu auch die Erläuterungen in Kapitel 3.7 zu den niedrigen Realisierungsraten).

Abbildung 35
Nicht begonnener MFH-Bauüberhang mit drei und mehr Jahre alter Baugenehmigung, 2015 und 2019



B-Städte: Leipzig, Dortmund, Essen, Bremen, Dresden, Nürnberg, Duisburg, Bochum, Bonn, Münster, Karlsruhe, Mannheim und Wiesbaden
Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

Deutlich wird aus dieser Analyse, dass „Problemgenehmigungen“ keine große und auch keine zunehmende Relevanz haben, den steigenden Bauüberhang zu erklären. Echte „Problemgenehmigungen“, die nicht durch Genehmigungsdubletten nur statistisch existieren, sind damit vermutlich nur Einzelfälle.

3.10 Baudauer nach Baufortschritt

Die Ursachen für die gestiegene Baudauer lassen sich mit der Sonderauswertung des Bauüberhangs weiter untersuchen. Erhoben wird im Rahmen der Bauüberhangerhebung auch der Baufortschritt. Erfasst wird, ob das (genehmigte) Bauvorhaben „noch nicht begonnen“, „im Bau, aber noch nicht unter Dach“ oder „unter Dach (rohbaufertig)“ ist. Wenn das Bauvorhaben fertiggestellt ist, fällt es aus dem Bauüberhang heraus. Mit diesen Angaben können die drei Bauphasen Bauvorbereitung (von Genehmigung bis Baubeginn), Rohbauphase (von Baubeginn bis rohbaufertig), Ausbauphase (von rohbaufertig bis Fertigstellung) unterschieden werden.

In der Abbildung 36 oben ist der Baufortschritt von MFH-Wohnungsbauprojekten am Ende des Jahres, in der die Vorhaben genehmigt wurden (t=0), dargestellt. Grundgesamtheit in jedem Jahr ist damit die Zahl der genehmigten Wohnungen desselben Jahres¹⁹. Noch im Jahr der Baugenehmigung wurden demnach 2019

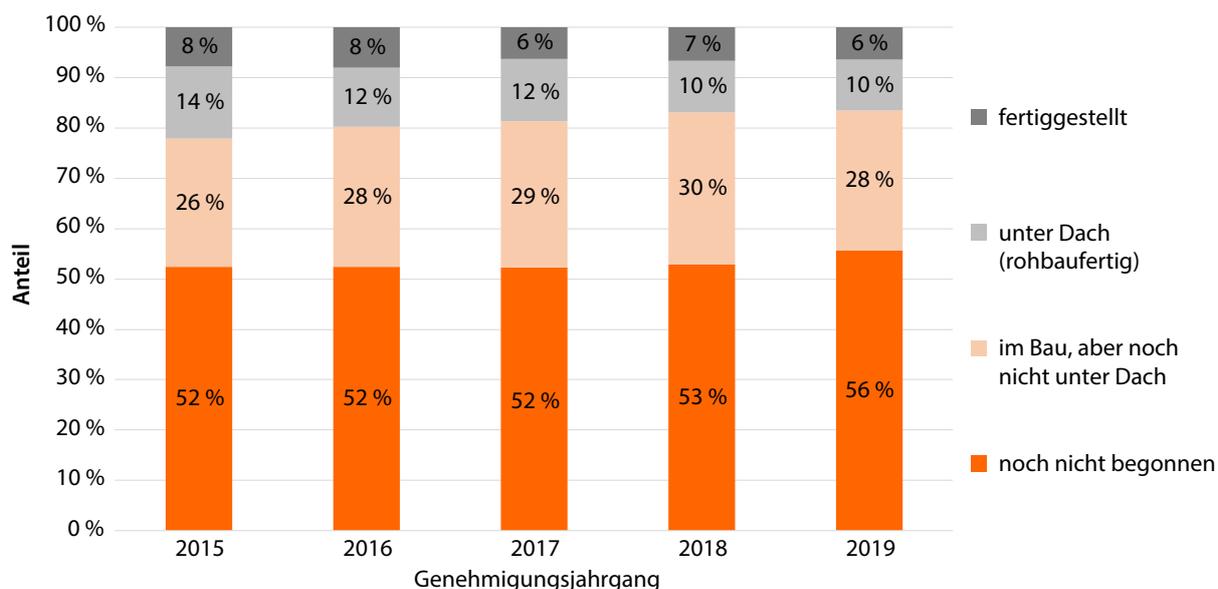
¹⁹ Tatsächlich ist in t=0 die Grundgesamtheit der Graphik etwas kleiner. Zu rund 10% aller Baugenehmigungen lagen zum Zeitpunkt der Bauüberhangserhebung noch keine Informationen vor. Dies sind überwiegend Genehmigungen, die im Dezember erteilt wurden. Die Statistischen Landesämter senden den Bauaufsichtsbehörden Ende November/ Anfang Dezember den Auszug aus der Bauliste zu, d. h. der Liste mit den offenen Genehmigungen, von denen die Statistischen Landesämter zu diesem Zeitpunkt Kenntnis haben. Genehmigungen, die danach erteilt werden, sind damit nicht in der Bauliste aufgeführt. Abhängig vom Verwaltungshandeln dürfte daher zu diesen Baugenehmigungen häufig keine Meldung zum Bauüberhang erfolgen. Erlangen die Statistischen Landesämter dann verspätet im Folgejahr Kenntnis von diesen Baugenehmigungen, werden sie auf die Bauliste addiert und auch dem korrekten Baugenehmigungsjahrgang zugeordnet, sodass die Bauliste sich für das Vorjahr verlängert. Dies führt in seltenen Fällen dann dazu, dass der Bauüberhang auf Kreisebene des Vorjahres sich im Folgejahr scheinbar erhöht.

(aktueller Datenrand) bereits 44% der MFH-Projekte begonnen. Davon waren 6% sogar bereits fertiggestellt, 10% unter Dach, also in der Ausbauphase, und weitere 28% in der Rohbauphase.

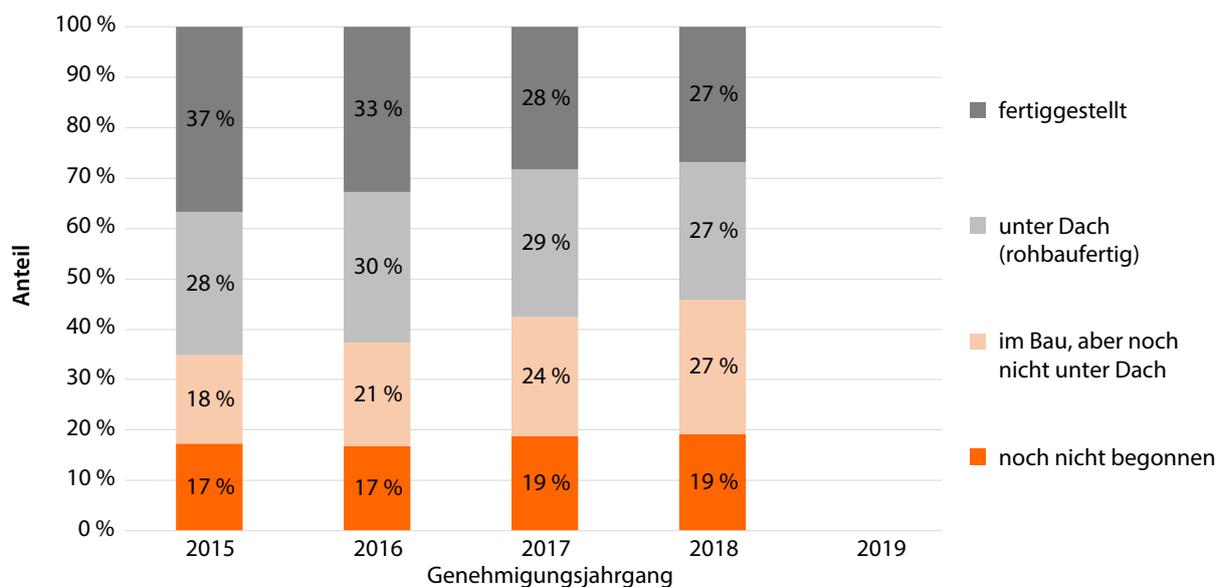
Noch nicht begonnen waren zum Jahresende 2019 56% der in 2019 genehmigten Wohnungen. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Baugenehmigungen über das Jahr verteilt werden, d.h. in den 56% sind auch Vorhaben enthalten, die erst kurz zuvor genehmigt wurden.

Abbildung 36
Baufortschritt der MFH-Wohnungen der Genehmigungsjahrgänge 2015 bis 2019

Im Jahr der Genehmigung (t=0)



Ein Jahr nach der Genehmigung (t=1)



B-Städte: Leipzig, Dortmund, Essen, Bremen, Dresden, Nürnberg, Duisburg, Bochum, Bonn, Münster, Karlsruhe, Mannheim und Wiesbaden
Quelle: Destatis 2021b, Destatis 2022a, Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

In der Abbildung 36 unten ist nun der Baufortschritt ein Jahr später dargestellt, also der Baufortschritt am Ende des Folgejahres der Genehmigung. Zwischen Genehmigung und Erhebung lagen zum Erhebungszeitpunkt daher mindestens 12 Monate, höchstens 24 Monate. Der Anteil der noch nicht begonnen MFH-Bauvorhaben des Genehmigungsjahrgangs 2018 lag zum Jahresende 2019 bei 19%. Im Vergleich zu den Vorjahren ist dieser Anteil nur geringfügig gestiegen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Bauvorbereitungsphase (Genehmigung bis Baubeginn) kaum verlängert hat oder anders ausgedrückt, dass es heute nicht oder kaum länger dauert, bis mit dem Bau begonnen wird.

Markanter verändert hat sich hingegen der Anteil der bereits fertiggestellten Bauvorhaben. Der Anteil sank deutlich und kontinuierlich von 37% (2015) auf 27%. Der Anteil der Vorhaben in der Ausbauphase (unter Dach, aber noch nicht fertiggestellt) hat sich wiederum nicht verändert.

Entsprechend ist der Anteil eines Genehmigungsjahrgangs, der im Bau ist, gestiegen von 46% (18% + 28% des Genehmigungsjahrgangs 2015) auf zuletzt 54% (27% + 27% des Genehmigungsjahrgangs 2018). Dieser Anstieg ist einfach zu interpretieren: Die eigentliche Bauphase hat sich verlängert.

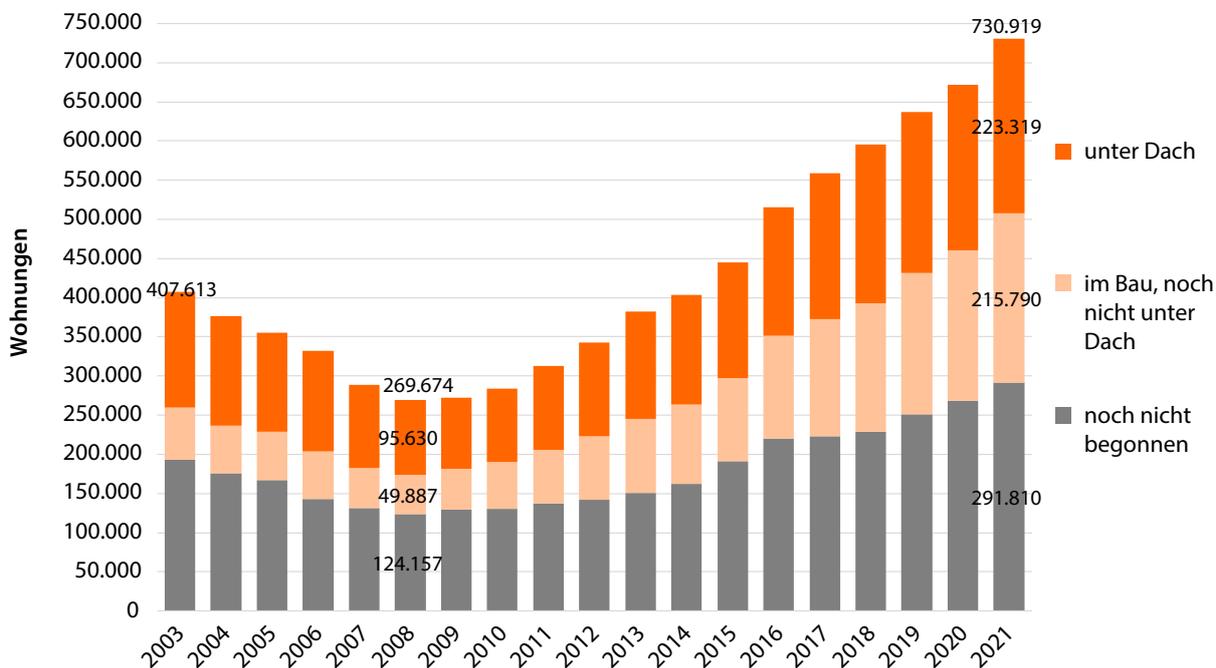
Die Abbildung 36 scheint zunächst auch darauf hinzudeuten, dass die Bauzeitverlängerung sich dabei auf die Rohbauphase (begonnen, aber noch nicht unter Dach) konzentriert, da sich nur der Anteil der Genehmigungen in der Rohbauphase von 18% auf 27% erhöht hat, während der Anteil in der Ausbauphase in etwa konstant blieb. Diese Interpretation ist aber nicht richtig, tatsächlich müssen sich Rohbau- und Ausbauphase verlängert haben. Dargestellt werden in Abbildung 36 die Bauprojekte in $t=1$ (12 bis 24 Monate nach Baugenehmigung). Verlängert sich die vorlaufende Rohbauphase, führt dies dazu, dass in $t=1$ weniger Projekte die Ausbauphase bereits erreicht haben können. Der Ausbauanteil müsste daher eigentlich gesunken sein (und in $t=2$ ff dann ansteigen). Tatsächlich ist er aber nicht gesunken. Daraus folgt, dass die wenigen Genehmigungen, die bereits die Ausbauphase erreicht haben, auch länger in der Ausbauphase verbleiben müssen.

Diese indirekte Argumentationskette ist notwendig, da eine direkte Ermittlung der tatsächlichen Länge der einzelnen Bauphase auf der Mikrodatenebene nicht möglich ist. Der SUF-Mikrodatensatz der Bautätigkeitsstatistik enthält nicht die hier benötigten Merkmale der Bauüberhangerhebung, sodass die Analyse sich auf die Sonderauswertung der Bauüberhangstatistik stützen muss, die nur aggregierte Daten enthält.

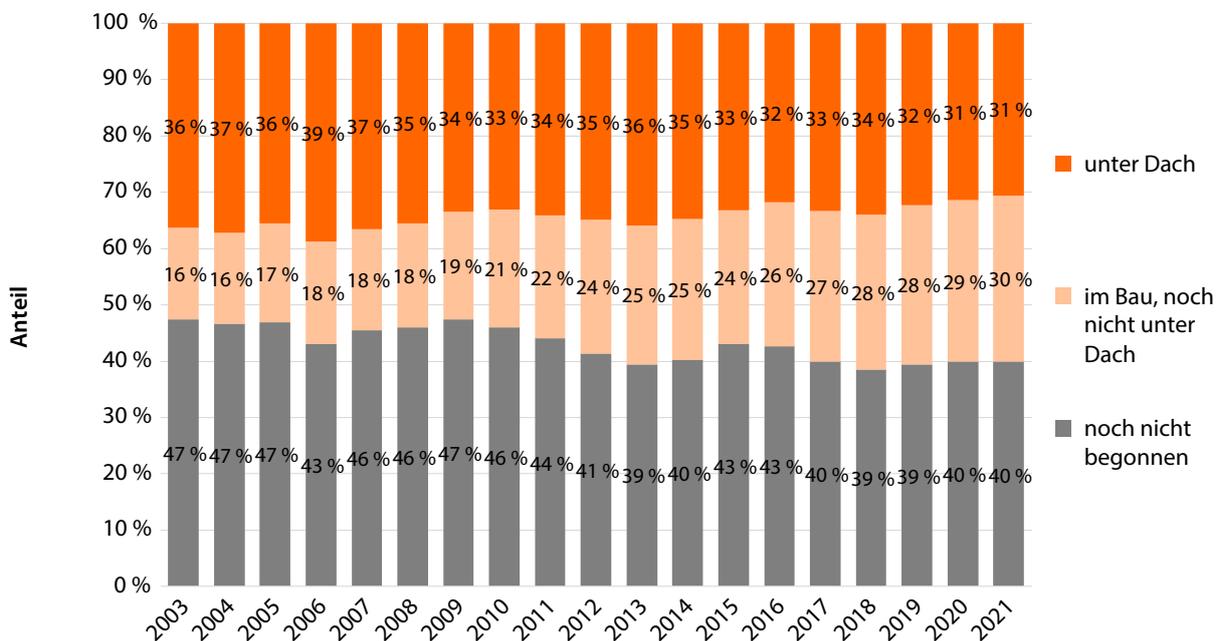
Dass sich die Bauphase verlängert hat kann – vergrößert – auch nochmals in längerer Zeitreihe bestätigt werden. Abbildung 37 zeigt die Untergliederung des Bauüberhangs in die Bauphasen – allerdings ohne Unterscheidung nach Genehmigungsjahr und vor allem ohne Unterscheidung nach Gebäudetyp. Demnach ist der Anteil der Bauvorhaben in der Bauvorbereitungsphase (Genehmigung bis Baubeginn) bis etwa 2012/2013 gesunken und hat sich seither, abgesehen von kleineren Schwankungen, nicht weiter verändert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der EZFH – deren Bau schneller begonnen und beendet wird – an den Genehmigungen deutlich zurückgegangen ist, sodass im Bauüberhang der MFH-Anteil gestiegen ist. Daher wäre selbst ein moderater Anstieg des Anteils der noch nicht begonnenen Bauvorhaben erklärbar gewesen.

Abbildung 37
Entwicklung des Bauüberhangs nach Baufortschritt, Deutschland 2003 bis 2021

Wohnungen:



Anteil:

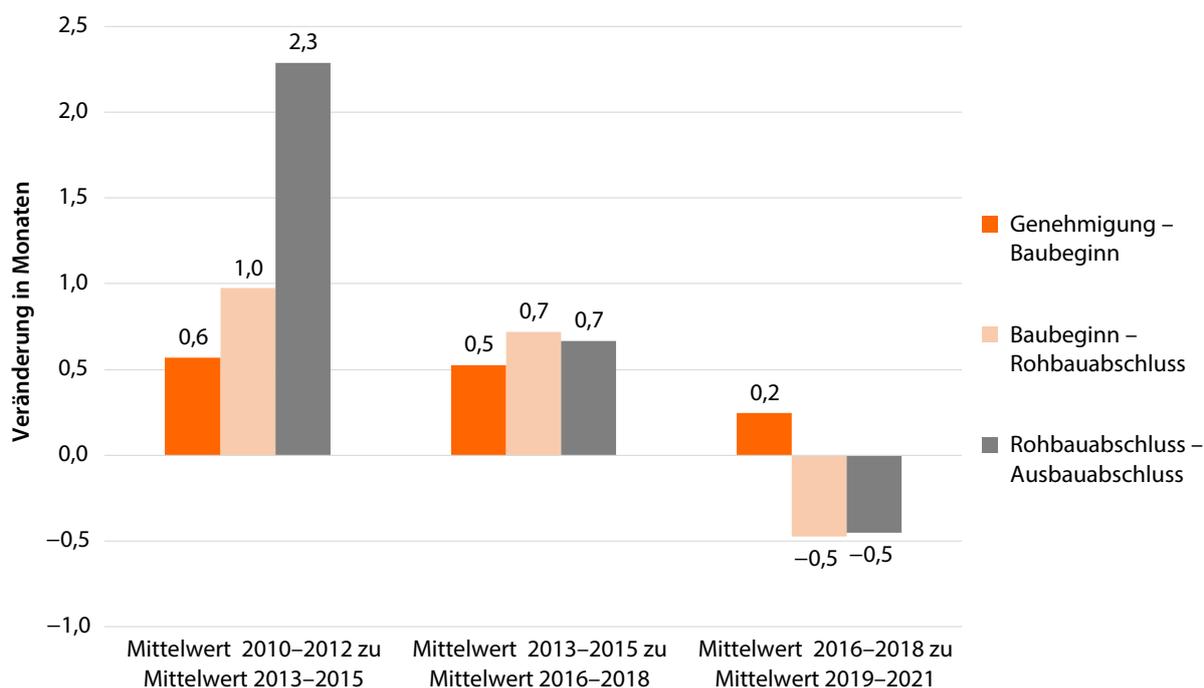


Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden; Errichtung neuer Gebäude
Quelle: Destatis 2021c, eigene Berechnung und Darstellung

Der Befund, dass sich vor allem die Bauphase selbst verlängert hat, während sich die Bauvorbereitungsphase nur leicht verlängert, wird auch durch eine Auswertung der Heinze GmbH bestätigt, die sich auf Befragungsdaten von Bauunternehmen stützt, vgl. Abbildung 38. Demnach hat sich in der ersten Hälfte der 2010 die

Bauvorbereitungsphase nur leicht um 0,6 Monate verlängert, während die Rohbauphase (+ 1,0) und vor allem die Ausbauphase (+ 2,3 Monate) länger wurden. Auch zwischen 2013/2015 und 2016/2018 hat sich die Bauphase selbst (+ 0,7 Monate im Rohbau, + 0,7 Monate in der Ausbauphase) stärker verlängert als die Bauvorbereitungsphase (0,5 Monate), auch wenn die Unterschiede nicht mehr so markant sind. Interessant ist, dass am aktuellen Datenrand die Bauphase sich demnach um zusammen rund einen Monat verkürzt hat. Der letzte Zeitraum 2019–2021 konnte aber in dieser Studie noch nicht behandelt werden, da die Sonderauswertungen des Bauüberhangs noch nicht vorlagen (vgl. Kapitel 2). Auf eine leichte Entspannung in den Jahren 2019 bis 2021 deutet auch die Auslastung des Baugewerbes hin, vergleiche Kapitel 4.4.

Abbildung 38
Veränderung der Dauer der Bauphasen im Segment der MFH, Deutschland 2010 bis 2021

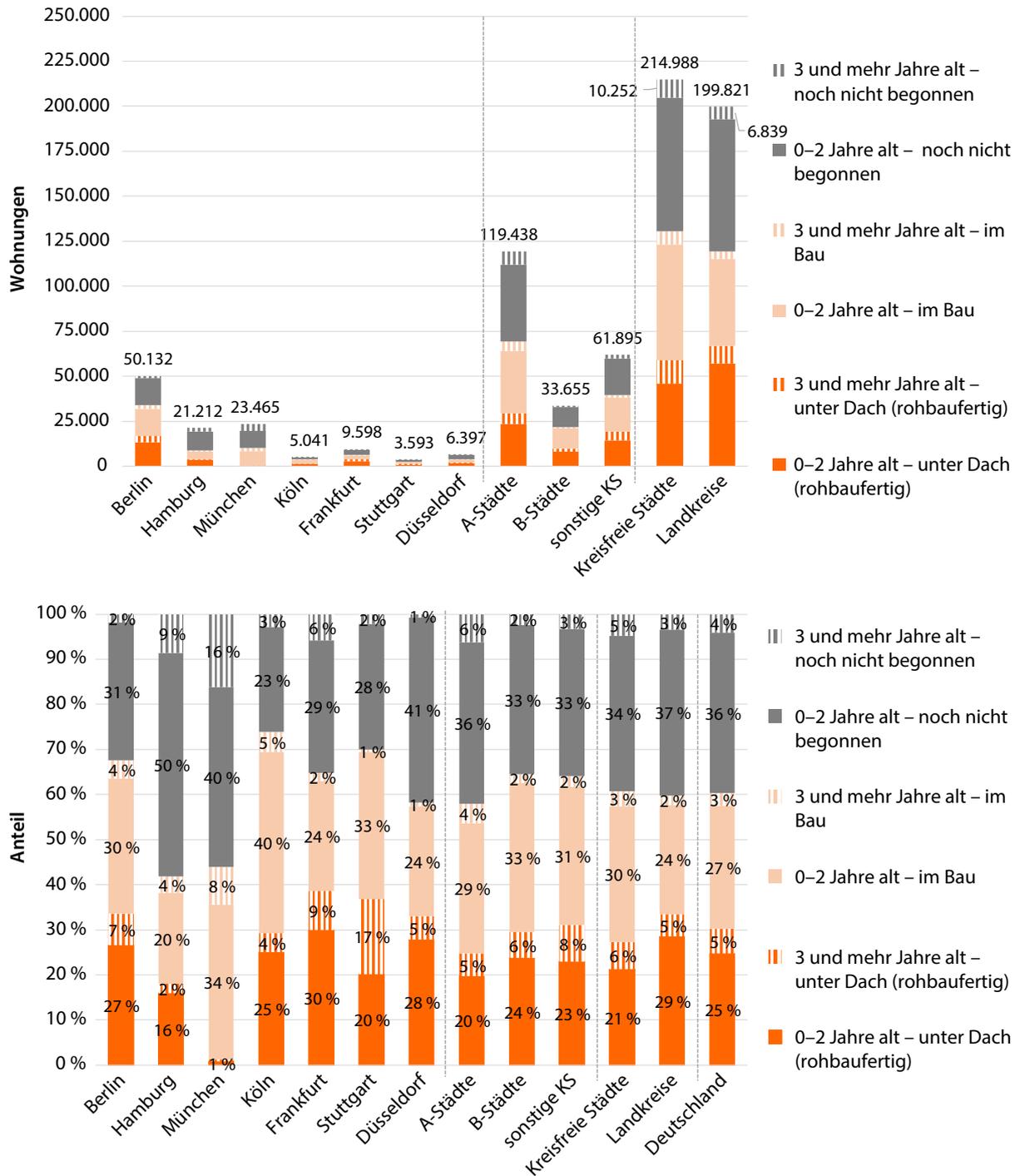


Quelle: Sonderauswertung der Befragungsdaten der Heinze GmbH, eigene Darstellung

Das Ergebnis, dass die Bauphase selbst Ursache für die Bauzeitverlängerung ist, überrascht. Die Erwartung am Anfang des Forschungsprojektes lautete gegensätzlich, dass sich die Bauvorbereitungsphase verlängert hätte. Dafür sprachen eine Reihe von kommunizierten Vermutungen zu möglichen Faktoren wie zum Beispiel (1) zunehmende Verbreitung von Baugenehmigungen, die noch zu erfüllende Auflagen erhalten; (2) Konflikte mit Anwohnern/Bürgern, die sich nach Erteilung der Baugenehmigung zuspitzen; (3) unvorhersehbarer Zeitpunkt der Genehmigungserteilung, sodass erst danach die Bauleistungen ausgeschrieben werden können; (4) Zunehmender Anteil an Bauvorhaben auf „komplizierten“ Grundstücken, die nur aufgrund der Flächenknappheit angefasst werden (Kontaminationsverdacht, Versorgungsleistungen im Boden vorhanden, instabiler Baugrund, schwierige verkehrliche Erschließung, ...). Aber alle diese Vermutungen führen jedenfalls nicht dazu, dass sie sich auf die Länge der Bauvorbereitungsphase (Baugenehmigung bis Baubeginn) in der Statistik des Bauüberhangs quantitativ niedergeschlagen haben.

Wieder existieren zwar regionale Unterschiede in den Anteilen der noch nicht begonnenen Bauvorhaben oder des Anteils in der Rohbauphase. Wieder aber lässt sich kein Muster erkennen, vgl. Abbildung 39. Die Unterschiede zwischen Stadt und Landkreisen sind geringfügig. Die A-Städte weisen einen leicht größeren Anteil an noch nicht begonnenen Bauvorhaben im Bauüberhang aus. Aber wieder sind die Anteile in den einzelnen A-Städten hoch unterschiedlich, sodass hier lokale, aber keine strukturellen Ursachen vorliegen müssen.

Abbildung 39
MFH-Bauüberhang nach Alter der Baugenehmigung und Baufortschritt, 2019



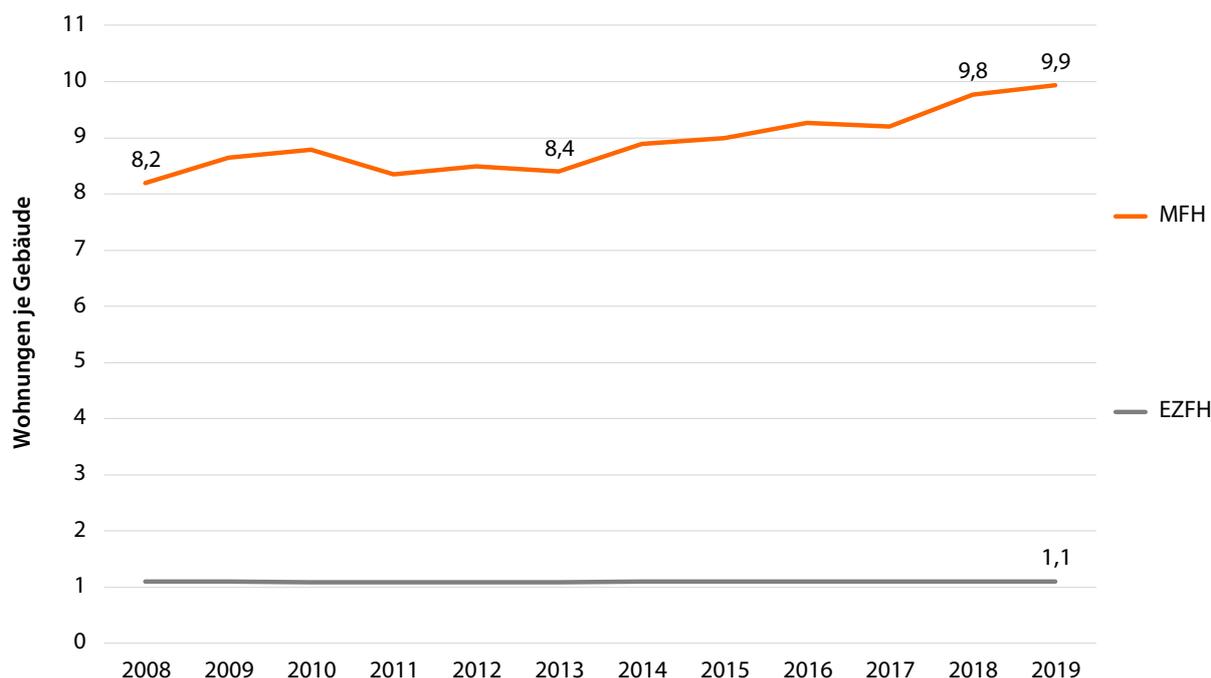
B-Städte: Leipzig, Dortmund, Essen, Bremen, Dresden, Nürnberg, Duisburg, Bochum, Bonn, Münster, Karlsruhe, Mannheim und Wiesbaden
Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

4 Gründe für längere Baudauern

4.1 Größere Gebäude

Die Verlängerung der Baudauer kann eine Reihe von Gründen haben. So sind die Bauvorhaben, zumindest im Mehrfamilienhausbau, in den letzten Jahren größer geworden. Die Zahl der Wohnungen je Baugenehmigung²⁰ stieg dort von rund 8,5 in den Jahren 2008 bis 2013 kontinuierlich auf zuletzt durchschnittlich knapp zehn Wohnungen an, vgl. Abbildung 40.

Abbildung 40
Fertiggestellte Wohnungen je Gebäude nach Marktsegmenten, 2008 bis 2019

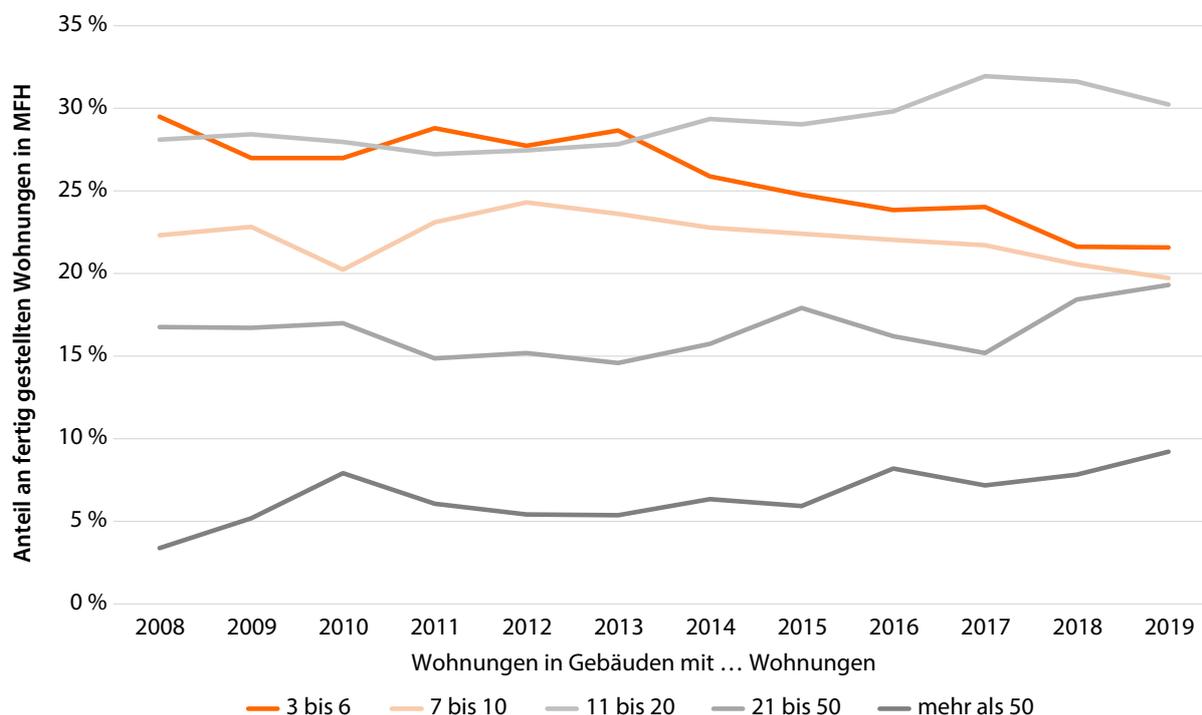


Quelle: Destatis 2022a, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Der Anstieg der mittleren WE-Anzahl pro Baugenehmigung resultiert vor allem aus der sinkenden Bedeutung kleinerer MFH mit drei bis sechs Wohnungen. Betrug der Anteil kleiner MFH im Jahr 2008 noch 29% der fertiggestellten Wohnungen, so waren es 2019 nur noch 22% (vgl. Abbildung 41). Auch der Anteil der fertiggestellten Wohnungen in Gebäuden mit sieben bis zehn Wohnungen ist in den letzten Jahren rückläufig gewesen. Gestiegen ist hingegen der Anteil der Gebäude mit mehr als zehn und vor allem mehr als 20 Wohnungen. Im Jahr 2019 entstanden fast 30% aller fertiggestellten Geschosswohnungen in Gebäuden mit 20 bis 50 Wohnungen, im Jahr 2008 machten diese erst rund 20% aus. Ebenfalls deutlich angestiegen ist der Anteil der Wohnungen in sehr großen Gebäuden mit mehr als 50 Wohnungen, dieser stieg von rund 5% auf knapp 10%. Die Verschiebung in Richtung größerer Gebäude ist wenig überraschend, sondern zum einen eine Folge des Anstiegs des Neubaus in den (großen) Städten und zum zweiten eine Folge der höheren Baulandpreise, die wirtschaftlich eine dichtere Bebauung erfordern.

²⁰ Eine Baugenehmigung bezieht sich stets auf ein Gebäude. Bei Vorhaben mit mehreren Gebäuden wird für jedes Gebäude eine eigene Baugenehmigung erteilt.

Abbildung 41
MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Anzahl der Wohnungen je Gebäude



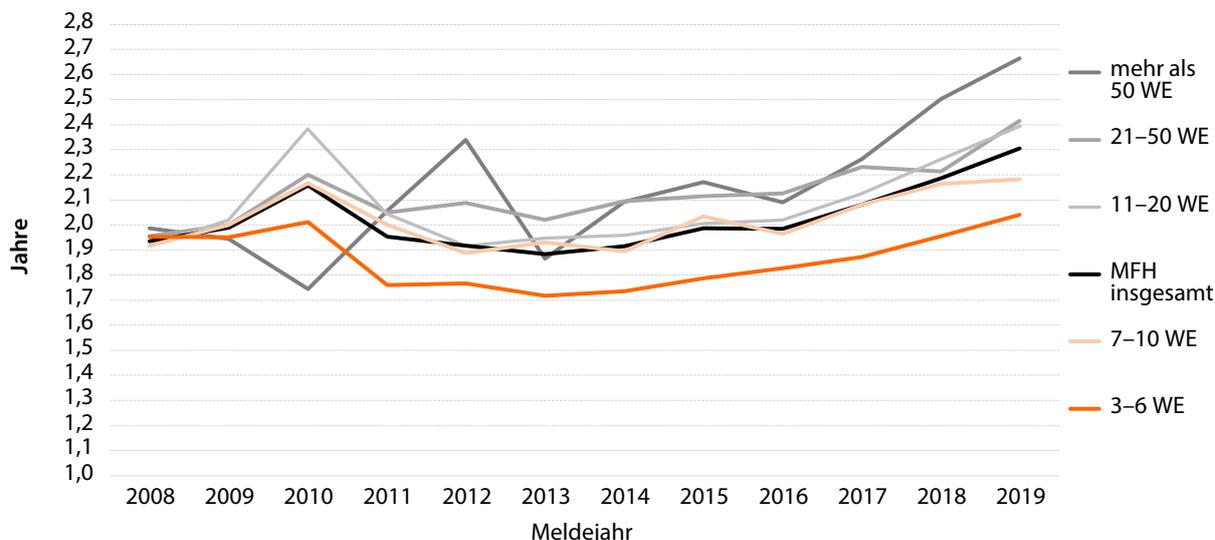
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Größere Bauvorhaben mit mehr Wohnungen benötigen aber mehr Zeit, um gebaut zu werden. Bei den im Jahr 2019 fertiggestellten sehr großen Gebäuden mit mehr als 50 Wohnungen betrug die Baudauer rund 2,7 Jahre, während es bei den kleinen MFH mit drei bis sechs Wohnungen nur etwa zwei Jahre waren (vgl. Abbildung 42).

Der Anstieg der Baudauern in den letzten Jahren betrifft dabei grundsätzlich alle Gebäudegrößen mit nur kleineren Unterschieden. Bei kleineren MFH (mit bis zu zehn Wohnungen) und etwas größeren MFH (mit 21 bis 50 Wohnungen) nahm die Baudauer zwischen dem Jahr 2013 und 2019 um etwa +0,3 Jahre zu und damit nur etwas weniger als für das Gesamtsegment der MFH (+0,4).²¹ Etwas höher war die Zunahme bei mittelgroßen Gebäuden (11–20 Wohnungen) mit +0,5 Jahren und bei sehr großen Gebäuden (>50 Wohnungen) +0,6 Jahren. Inwieweit sich in dieser Struktur im Anstieg (je größer, desto höher der Anstieg) noch eine Interpretation verbirgt, sei dahingestellt, da die Unterschiede im Anstieg insgesamt eher klein sind und diese zudem noch Schwankungen unterliegen.

²¹ Wegen der zwischenzeitigen Schwankungen in den Zeitreihen in den feineren MFH-Segmenten wird der Mittelwert der Jahre 2012 bis 2014 mit dem Wert am Datenrand (2019) verglichen.

Abbildung 42
Baudauern im Segment der MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Anzahl der Wohnungen je Gebäude

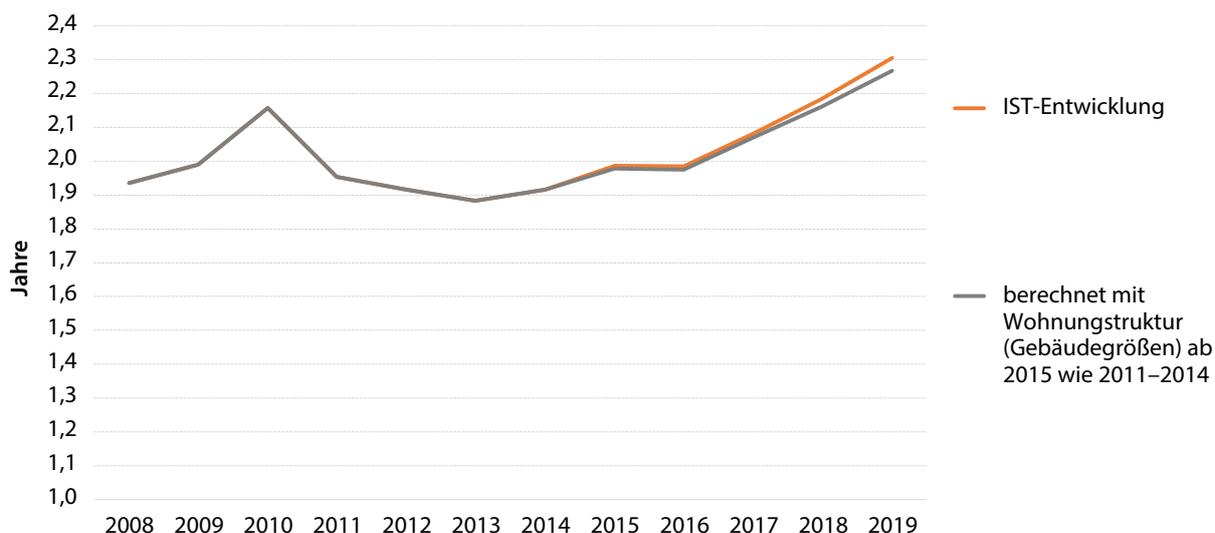


Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Die Auswirkung der Verschiebung des MFH-Neubaus hin zu größeren Gebäuden auf die Verlängerung der Bauphase kann mit einer Modellrechnung beziffert werden. Dazu wird berechnet, wie sich die Baudauer verlängert hätte, wenn diese Strukturverschiebung hinzu größeren Gebäuden in den Jahren 2015 bis 2019 nicht stattgefunden hätte, sondern konstant wie im Mittel der Jahre 2010 bis 2014 geblieben wäre. Für die einzelnen Gebäudegrößen wird dabei die tatsächliche Entwicklung der Baudauern gemäß Abbildung 42 angesetzt.

Die Baudauer hätte dann – bei konstanter Größenstruktur – im Jahr 2019 2,23 Jahre (vgl. Abbildung 43) betragen. Dies sind gerade einmal etwa 0,03 Jahre bzw. zwei Wochen weniger als die tatsächliche beobachtete Baudauer. Die Verschiebung zu größeren Bauvorhaben kann die längere Baudauer im MFH-Segment also nicht erklären, bzw. der Effekt ist vernachlässigbar.

Abbildung 43
Modellrechnung – Baudauern im Segment der MFH bei gleichbleibender Größenstruktur 2015 bis 2019



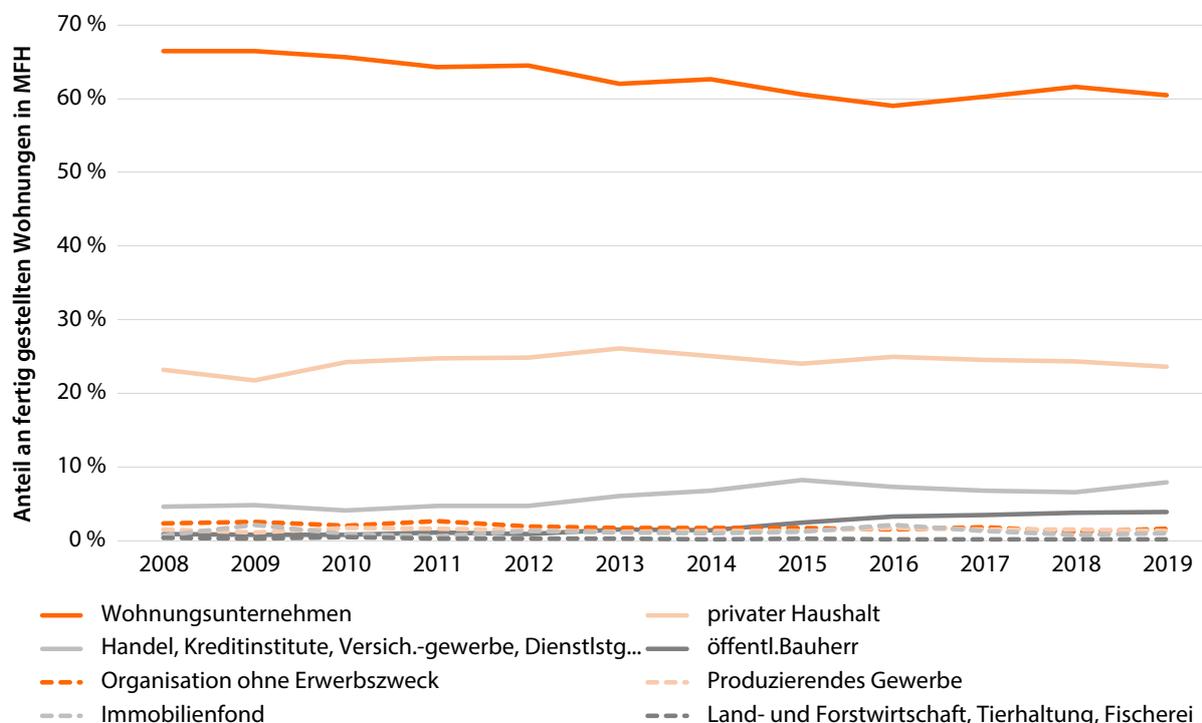
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

4.2 Andere Bauherren

Ein weiterer Erklärungsansatz für die Zunahme der Baudauern könnte in der Struktur der Bauherrentypen liegen, unterstellt manche Bauherrentypen würden langsamer bauen als andere.

Allerdings ist die Struktur der Bauherren im MFH-Wohnungsbau in den Jahren 2015 bis 2019 unverändert geblieben (vgl. Abbildung 44). Zwar gab es in der ersten Hälfte der 2010er-Jahre leichte Verschiebungen, seit dem Jahr 2015 ist die Verteilung jedoch konstant. Die meisten Geschosswohnungen werden weiterhin von Wohnungsunternehmen (60%) und privaten Haushalten (24%) errichtet. Deutlich geringere, aber noch nennenswerte Anteile entfallen auf den Bereich „Handel, Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe, Dienstleistungen“ (7%) und öffentlich Bauherren (3%). Eine veränderte Struktur bei den Bauherren im Rahmen der Klassifizierung der Bautätigkeitsstatistik kann die Zunahme der Baudauern in den Jahren ab 2015 also nicht erklären.

Abbildung 44
MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Bauherren



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

4.3 Fertigteilbau

In wohnungspolitischen Debatten wird häufig auch der Fertigteilbau als Mittel zur Baubeschleunigung thematisiert. Im Segment der EZFH macht diese Art der Bautätigkeit in der Tat einen gewissen und zunehmenden Anteil aus. Im Jahr 2019 waren dies rund 20% der fertiggestellten Wohnungen in EZFH (vgl. Abbildung 45). Der Fertigteilbauanteil ist damit im Segment der EZFH in den letzten Jahren um etwa + 5 Prozentpunkte angestiegen.

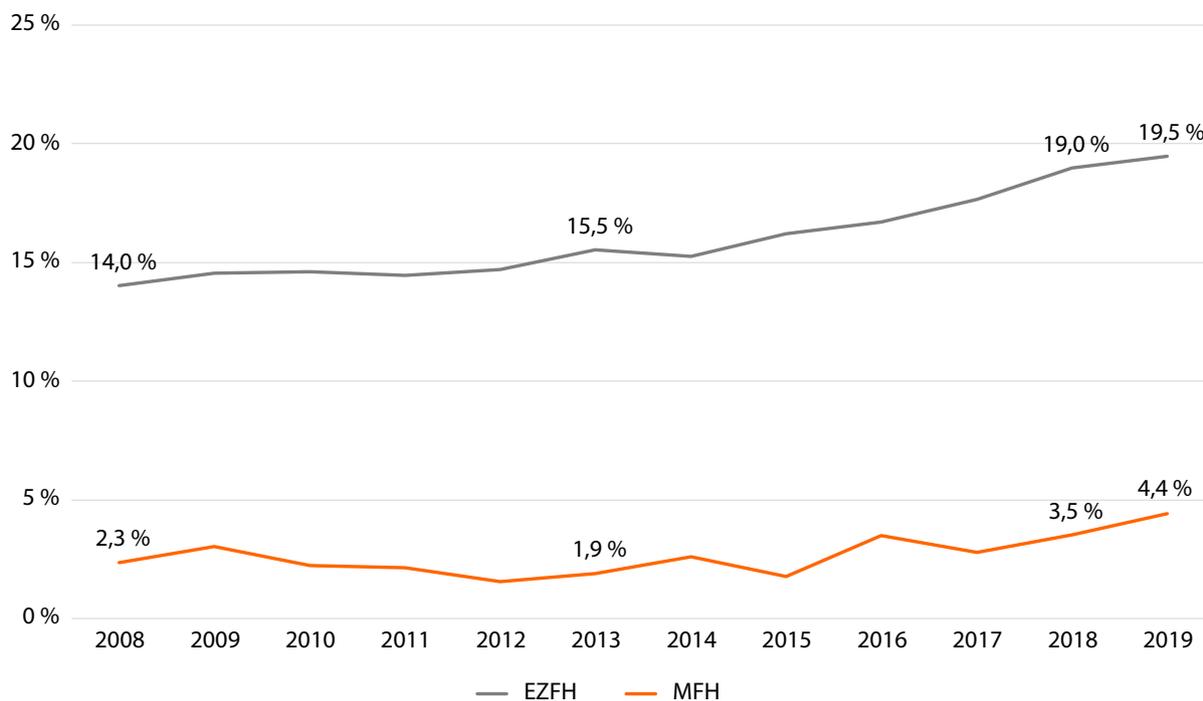
Bei den Geschosswohnungen spielt der Fertigteilbau hingegen kaum eine Rolle, auch wenn der Anteil leicht angestiegen ist auf 4,4% aller im Jahr 2019 fertig gestellten MFH-Wohnungen.

Ohnehin ist der Einfluss des Fertigteilbaus auf die durchschnittliche Baudauer überschaubar. Im Mittel der Jahre 2015 bis 2019 war die mittlere Baudauer im Segment der MFH bei in konventioneller Bauart mit 2,1 Jahren gut 10% länger als beim Fertigteilbau (1,9 Jahre). Im Segment der EZFH erfolgt die Fertigstellung im Fertigteilbau etwa 0,3 Jahre oder rund 1/5 früher als in konventioneller Bauart (1,6 vs. 1,3 Jahre). Durch Fertigteilbau kann sich die Baudauer also um etwa 0,2 bis 0,3 Jahre verkürzen.

Für die Zunahme der durchschnittlichen MFH-Baudauer in den letzten Jahren hat der der Fertigteilbau hingegen keine Bedeutung. Da der Anteil des Fertigbaus gestiegen ist, hätte dies ceteris paribus zu einer Verkürzung der Baudauer führen müssen.

Perspektivisch könnte ein steigender Anteil des Fertigteilbaus grundsätzlich einen Beitrag zu einer Verkürzung der Baudauern leisten, allerdings frühestens mittelfristig. Bereits genehmigte konventionelle Bauvorhaben, die sich derzeit noch im Bauüberhang befinden, können auch dann nicht umgeplant werden, wenn deren Bau noch nicht begonnen wurde – dazu wäre eine neue Baugenehmigung erforderlich. Wenn überhaupt könnte der Fertigteilbau also erst in bislang noch in der Vorbereitung zur Baugenehmigung befindlichen Vorhaben steigen. Damit ein steigender Anteil im Fertigteilbau zu einer merk- und messbaren Verkürzung der durchschnittlichen Baudauer in Deutschland führen kann, müsste angesichts der überschaubaren Zeitersparnis von zwei Monaten (1,9 statt 2,1 Jahre im MFH-Bau) der Anteil aber schon sehr deutlich stiegen. Derzeit sind aber keine Gründe ersichtlich, warum sich das Wachstum des Fertigteilbaus in absehbarer Zukunft relevant beschleunigen sollte.

Abbildung 45
Anteil „Fertigteilbau“ an den Fertigstellungen nach Marktsegment, 2008 bis 2019



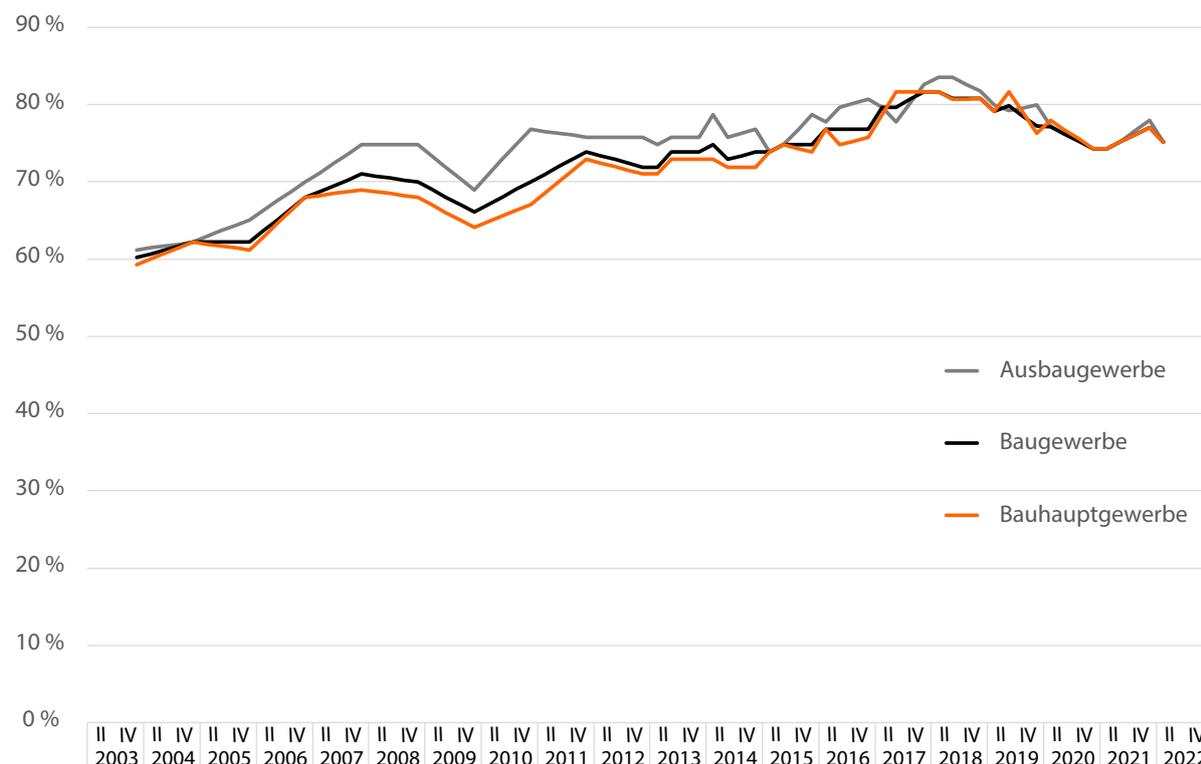
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

4.4 Auslastung der Baukapazitäten

Da die Zunahme der eigentlichen Baudauer zwischen Baubeginn und Baufertigstellung nicht oder kaum durch größere Gebäude, Verschiebungen zwischen den Marktanteilen verschiedener Bauherrentypen oder des Anteils des Fertigteilbaus (vgl. Kapiteln 4.1 – 4.3) zu erklären sind, verbleibt unter den betrachteten Faktoren eine Begründung für den Anstieg: die Baukapazitäten sind ausgelastet, bzw. die Baukapazitäten wuchsen nicht mit gleicher Rate wie die Baugenehmigungen/Auftragsbestände. In der Folge kommt es während der Bauphase immer wieder zu Verzögerungen, wenn nicht mehr der Baufortschritt die Zeitpläne für die einzelnen, aufeinander ausbauenden Gewerke bestimmt, sondern die Verfügbarkeit der Gewerke. Der Bauherr wartet, und die anderen Gewerke warten mit.

Tatsächlich ist der Auslastungsgrad des Baugewerbes laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kontinuierlich von Werten zwischen 60% und 70% in den 2000er-Jahren auf Werte von über 80% in den Jahren 2017 bis 2019 gestiegen, vgl. Abbildung 46. Werte von 80% sollten dabei nicht so verstanden werden, dass noch eine Reservekapazität von 20% verfügbar wäre. Das Niveau der Kapazitätsauslastung ist eine Schätzgröße, deren Aussagekraft begrenzt ist. Entscheidend zur Bewertung ist der zeitliche Vergleich, der mit Kapazitätsauslastungen von aktuell über 80% historische Höchstwerte aufweist. Selbst während des Baubooms Mitte der 1990er-Jahre wurden solch hohen Werte nicht erreicht (Rein 2022). Relevante Unterschiede zwischen Bauhaupt- und dem Ausbaugewerbe bestehen nicht.

Abbildung 46
Auslastung des Baugewerbes, 2003 bis 2022



Quelle: BBSR 2022, eigene Darstellung

Die monatlichen Konjunkturumfragen des Ifo Instituts kommen zur gleichen Aussage einer hoch ausgelasteten Bauwirtschaft in den Jahren bis 2019, dies gilt vor allem für den Wohnungsbau (ifo Institut versch. Jahre: 15). Eine deutlich und vor allem kontinuierlich steigende Mehrheit der Befragten bewertete die Geschäftslage, Geschäftserwartungen und Auftragsbestand durchgehend – zumindest bis Ende 2018 – als gut.

Die Bauwirtschaft weist zwar regelmäßig darauf hin, dass sie durchgehend ihre Kapazitäten ausgebaut hat, so auch der Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Hauptgewerbes auf dem Workshop im Rahmen dieses Forschungsprojekts am 2. Mai 2022. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen seit 2010 um 12%, die Zahl der Arbeitnehmer sogar um 18%.²² Allerdings konnte dieser Ausbau der Kapazitäten bei weitem nicht mit dem Auftragsvolumen mithalten. Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen wuchs seit 2010 um 90%, Abbildung 54, die Bruttoanlageinvestitionen im Wohnungsbau haben sich ebenfalls um 90% seit 2010 erhöht (real + 1/3). Entsprechend stieg die Auslastung und verdreifachte sich der Auftragsbestand des Bauhauptgewerbes seit 2010 nominal.

Im Ergebnis zeigen alle vorliegenden Indikatoren zur Auslastung der Bauwirtschaft eine deutlich zunehmende Auslastung im Untersuchungszeitraum bis 2019. Dies wurde auch von den Teilnehmern des zu diesem Forschungsprojekt durchgeführten Workshop am 2. Mai 2022 als wesentlicher Faktor bestätigt. Insofern liegt es nahe, hier die Ursache für die steigende Baudauer zu sehen, welche wiederum mit zum Anstieg des Bauüberhangs beiträgt.

Seit 2018 ist die Auslastung der Bauwirtschaft zwar leicht gesunken, vgl. Abbildung 46. Auch drehte der Umfragewert des Ifo-Instituts für die Geschäftserwartungen erstmals im Jahr 2019 wieder in den negativen Bereich (ifo Institut 2019: 11) und verblieb seither negativ. Allerdings sollten diese Rückgänge nicht überbewertet werden. Das Ifo-Institut bewertete den Rückgang der Erwartungen damals so, dass nicht von einer bedeutenden Konjunktüreintrübung auszugehen sei.

Insbesondere das Jahr 2020 war dann von der Corona-Pandemie gekennzeichnet. Der Ifo-Geschäftsklimaindex sank zwar kurzfristig deutlich, erholte sich dann aber sehr schnell wieder, nachdem deutlich wurde, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Bauwirtschaft nur geringfügig waren. Letztlich ist die Auslastung der Bauwirtschaft in den Jahren 2020 und 2021 leicht gesunken, aber war auf historisch hohem Niveau und höher als Mitte der 1990er-Jahre.

Das laufende Jahr 2022 ist mit dem Ukraine-Krieg, weitergehenden und verschärften Lieferkettenproblemen sowie steigenden Baupreisen, steigender Inflation und steigenden Zinsen bereits jetzt ein Jahr, das eine Änderung in der Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft hervorrufen kann. So sank bis September 2022 der Geschäftsklima-Index im Wohnungsbau deutlich in den negativen Bereich (-24,3; ifo Institut 2022: 16). Negativ sind aber bislang erst die Geschäftserwartungen, der Index zur Geschäftslage ist zwar ebenfalls deutlich gesunken, aber bislang noch positiv. Vor allem ist der Auftragsbestand bislang nicht oder kaum gesunken. Es ist derzeit unklar, wie es weitergehen wird. Sollten aber zum Beispiel aufgrund steigender Zinsen oder steigender Baukosten die Aufträge an die Bauwirtschaft und damit die Auslastungen der Kapazitäten spürbar sinken, so würde dies aber zunächst gerade nicht zu einem Abbau des Bauüberhangs führen. Vielmehr wäre dies ein Krisenzeichen, das – wie bereits 2008/2009, vgl. Abbildung 20 – zu einem Rückgang der Realisierungsraten führen würde, da genehmigte aber noch nicht begonnene Bauvorhaben zurückgestellt und schließlich aufgegeben werden würden. Erst mit dem dann folgenden Rückgang der Baugenehmigungen würde schließlich auch der Bauüberhang sinken – aber natürlich dann auch die Zahl der Fertigstellungen.

²² Allerdings stieg die Zahl der von Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden nur um 12% und stagnierte die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen.

5 Eignung der Berechnungsgrundlagen für eine Projektion der Baufertigstellungen

Die detaillierten Analysen insbesondere zu den Fertigstellungsquoten nach Genehmigungsjahrgängen bis 2019 (vgl. Kapitel 3.6) legen nahe, dass damit eine Projektion der Baufertigstellungen machbar ist, welche das Potenzial des Bauüberhangs bewerten kann. Nachfolgend wird daher geprüft, inwiefern ein solches Projektionsmodell erstellt werden kann und ob dieses geeignet ist. Die Eignung wird mittels einer Ex-Post-Projektion bewertet, d.h. ob es der Projektionsmethode gelingt, die mittlerweile bekannten Fertigstellungszahlen der Jahre 2020 und 2021 korrekt zu projizieren.

Ausgangspunkt der Projektionsmethode ist das Rechenmodell, mit dem in Kapitel 3.8.1 die Zunahmen der Baudauern in Komponenten zerlegt wurden. Die Grundstruktur des Projektionsmodells ist einfach. Die Fertigstellungen der nächsten Jahre sind abhängig von der Zahl der genehmigten Wohnungen der jeweiligen drei bis vier Vorjahre. Hinzu kommen noch wenige Wohnungen, die im gleichen Jahr genehmigt und fertiggestellt wurden. Die Fertigstellungsquoten (Fertigstellungen nach 0, 1, 2... Jahren nach Genehmigungsjahr) liegen für die Vergangenheit als Zeitreihe grundsätzlich vor, vgl. Kapitel 3.6. Deren Entwicklungstrend kann fortgeschrieben werden und so die Zahl der Fertigstellungen für die nächsten Jahre projiziert werden. Die Projektion erfolgt getrennt für Neubau-EZFH und -MFH.

Im Detail ergeben sich allerdings eine Reihe von Problemen. So sind die Ist-Fertigstellungsquoten in der Differenzierung nach den einzelnen Baugenehmigungsjahrgängen aus den Mikrodaten nur bis zum Jahr 2019 bekannt (vgl. Abbildung 15 und Abbildung 16), sodass für die beiden Folgejahre bereits die Fertigstellungsquoten geschätzt werden müssen.

Die Fertigstellungen eines Jahres werden zu einem Teil auch durch die Genehmigungen desselben Jahres bestimmt. Der Anteil dieser sehr schnell realisierten Bauvorhaben ist zwar gering und sinkend, vgl. Abbildung 47. Für die Jahre ab 2022 ist es aber trotzdem notwendig, die Zahl der Genehmigungen zu projizieren. Da der Anstieg der Baugenehmigungen sich auch im Jahr 2021 bei EZFH und MFH weiter fortsetzte, wird auch für die Folgejahre 2022 bis 2024 von einem weiteren Anstieg ausgegangen. Konkret wurde daher eine einfache lineare Fortschreibung der genehmigten Neubauwohnungen getrennt für EZFH und MFH vorgenommen.

Natürlich ließe sich argumentieren, dass angesichts des gestiegenen Zinsniveaus und der Unsicherheit durch den Ukrainekrieg die Genehmigungszahlen im Jahr 2022 und später sinken könnten. Tatsächlich ist die Zahl der Baugenehmigungen bis Juli 2022 leicht um 2,1 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum zurückgegangen (Destatis 2022c). Die Auswirkungen auf die Fertigstellungszahlen des Jahres 2022 fortfolgende sind damit – zumindest noch – gering.

Wie sich die Baugenehmigungen in Zukunft weiter entwickeln werden, ist derzeit Gegenstand spekulativer Debatten. Aus der bisherigen Entwicklung bis zum aktuellen Datenrand lässt sich aber derzeit noch keine Tendenz erkennen. Zwar sank die Zahl der EZFH-Baugenehmigungen in den ersten sieben Monaten des Jahres 2022 deutlich um –16,1 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Im Geschosswohnungsbau aber ging der Anstieg mit +7,1 % weiter und beschleunigte sich sogar (+1,9 % 2021 zu 2020). Jede Projektion würde daher von einem weiteren Anstieg ausgehen und ein Rückgang der Genehmigungszahlen in den nächsten Monaten oder Jahren könnte nur durch Zufügung qualitativer Einschätzungen erfolgen. Dies aber würde bedeuten, die Projektion zu einer Prognose auszubauen. Dies ist weder sinnvoll in diese Studie integrierbar noch Bestandteil des Auftrages. Relevanter als die Zahl der Genehmigungen für die Zahl der Fertigstellungen der Jahre 2020 bis 2024 sind aber ohnehin die Baufertigstellungsquoten ($t=0, 1, 2, \dots$), die fortgeschrieben werden müssen. Fortgeschrieben wurden die bisherigen Trends sinkender Fertigstellungsquoten in den ersten Jahren nach Genehmigung (sinkend in $t=0, t=1$ sowie $t=2$ nur bei MFH), sowie steigender Fertigstellungsquoten in den Folgejahren (ab $t=2$ bzw. $t=3$ bei MFH) für die Jahre 2020 und 2021. Dies wäre Ausdruck einer weiteren leichten Zunahme der Baudauern. Vor dem Hintergrund einer sich stabilisierenden oder sogar leicht sinkenden Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft (vgl. Kapitel 4.4) wird allerdings nicht davon ausgegangen, dass nach 2021 die Baudauern noch weiter steigen werden.

Abbildung 47
Annahmen zu den Neubau-Fertigstellungsquoten in Deutschland, 2020 bis 2024

Neubau-EZFH

Jahr	Baugenehmigungen	Baufertigstellungen in...							
		t=0	t=1	t=2	t=3	t=4	t=5	t=6	t=7
2008	88.312	24,7%	44,2%	14,1%	5,4%	2,4%	1,6%	0,6%	0,3%
2009	90.080	22,1%	46,7%	16,8%	5,2%	2,4%	1,1%	0,6%	0,3%
2010	94.693	20,6%	50,3%	15,5%	4,9%	2,3%	1,1%	0,6%	0,4%
2011	111.297	21,3%	49,0%	15,7%	5,4%	2,2%	1,1%	0,6%	0,3%
2012	106.697	19,7%	49,3%	16,9%	5,4%	2,1%	1,4%	0,7%	0,3%
2013	110.284	19,7%	50,8%	16,1%	4,9%	2,6%	1,0%	0,5%	0,3%
2014	107.337	20,4%	49,1%	16,5%	5,7%	2,4%	1,0%	0,6%	0,3%
2015	116.020	18,5%	49,5%	17,4%	6,0%	2,4%	1,2%	0,6%	0,3%
2016	118.367	17,6%	47,6%	18,5%	6,7%	2,8%	1,3%	0,6%	0,3%
2017	112.987	15,0%	47,6%	19,9%	7,5%	2,9%	1,3%	0,6%	0,3%
2018	110.638	13,8%	47,7%	21,8%	7,8%	2,9%	1,3%	0,6%	
2019	112.211	12,8%	47,9%	22,5%	7,8%	2,9%	1,3%		
2020	118.845	12,0%	48,0%	23,0%	7,8%	2,9%			
2021	126.042	11,5%	48,1%	23,3%	7,8%				
2022	126.440*	11,5%	48,1%	23,3%					
2023	132.465*	11,5%	48,1%						
2024	137.632*	11,5%							

Neubau-MFH

Jahr	Baugenehmigungen	Baufertigstellungen in...							
		t=0	t=1	t=2	t=3	t=4	t=5	t=6	t=7
2008	58.537	10,1%	35,9%	25,6%	11,1%	3,8%	1,9%	0,9%	1,0%
2009	61.426	7,7%	34,1%	30,7%	9,8%	4,0%	2,2%	0,9%	0,4%
2010	66.912	8,6%	36,7%	32,6%	8,9%	4,3%	1,9%	0,6%	0,7%
2011	85.304	7,8%	37,1%	31,1%	10,0%	3,7%	1,4%	1,2%	0,8%
2012	97.203	6,9%	33,3%	34,9%	10,8%	3,8%	1,5%	0,9%	0,3%
2013	118.908	7,5%	36,7%	30,6%	10,9%	3,4%	2,1%	0,8%	0,6%
2014	128.088	7,0%	32,8%	31,8%	11,9%	4,6%	1,9%	0,9%	0,6%
2015	139.355	7,0%	30,5%	32,3%	12,6%	5,0%	2,3%	0,9%	0,6%
2016	172.679	7,4%	25,7%	32,2%	16,2%	5,8%	2,6%	0,9%	0,6%
2017	172.404	5,8%	23,3%	31,5%	18,7%	6,8%	2,8%	0,9%	0,6%
2018	180.137	6,0%	21,1%	31,3%	20,7%	7,5%	2,9%	0,9%	
2019	188.481	5,8%	20,0%	31,3%	21,7%	8,0%	2,9%		
2020	189.394	5,8%	20,0%	31,3%	21,7%	8,0%			
2021	193.515	5,8%	20,0%	31,3%	21,7%				
2022	200.230*	5,8%	20,0%	31,3%					
2023	203.917*	5,8%	20,0%						
2024	207.620*	5,8%							

*lineare Fortschreibung der vergangenen fünf Jahre; grau hinterlegte Werte sind Projektionen

Lesehilfe: Die Genehmigungsjahrgänge sind horizontal abgebildet. Beispielsweise wurden von den 58.537 genehmigten MFH-Wohnungen im Jahr 2008 10,1% noch im gleichen Jahr fertiggestellt, während 25,6% zwei Jahre nach Baugenehmigung fertiggestellt wurden.

Auch die Fertigstellungsjahrgänge sind der Abbildung zu entnehmen, wobei diese diagonal von links unten nach rechts oben zu lesen sind. So wurden 86,9% (Summe der schwarz umrandeten Werte in der unteren Tabelle) der MFH-Fertigstellungen aus 2016 innerhalb der ersten sieben Jahre nach Baugenehmigung fertiggestellt.

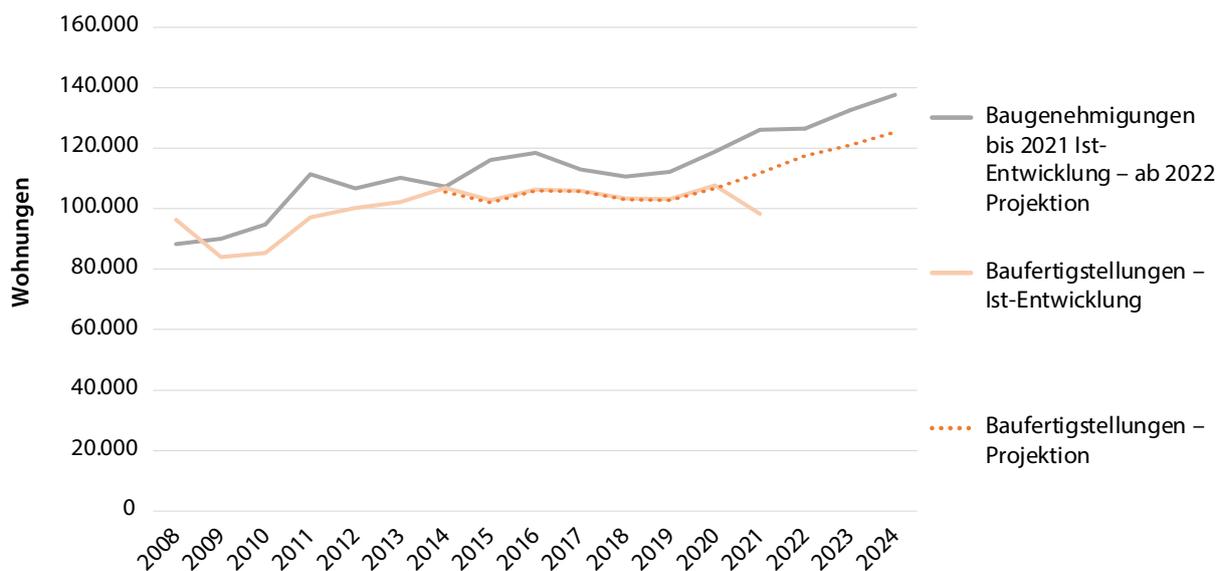
Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Die so erstellte EZFH- und MFH-Projektion hat im ersten Projektionsjahr 2020 die tatsächlichen Fertigstellungszahlen gut projiziert.

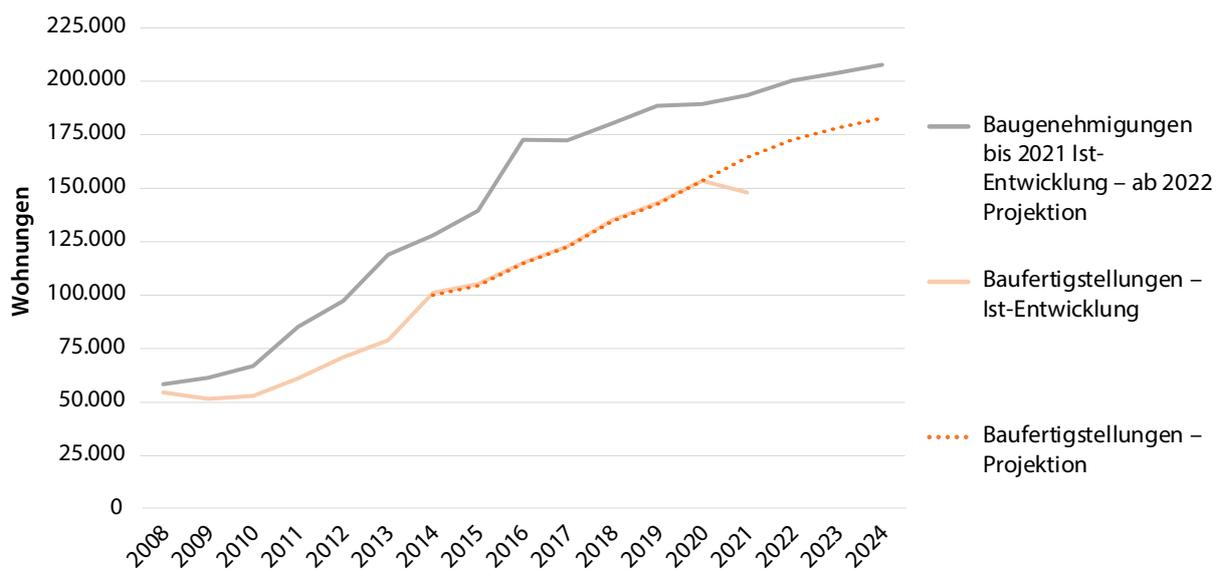
Aber die Projektion überschätzt sehr deutlich und in beiden Marktsegmenten die Fertigstellungen im Jahr 2021. So hätten laut Projektion im Jahre 2021 gut 13.000 EZFH- und knapp 16.500 MFH-Wohnungen mehr fertiggestellt werden müssen, als tatsächlich laut Fertigstellungstatistik fertiggestellt wurden (vgl. Abbildung 48).

Abbildung 48
 Projektion der Baufertigstellungen (Neubau) in Deutschland, 2021 bis 2024

Neubau-EZFH



Neubau-MFH



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, Destatis 2022a, Destatis 2022b, eigene Berechnung und Darstellung

Diese deutliche Abweichung lässt sich nur durch massive Änderungen an den Fertigstellungsquoten ($t=0, 1, \dots$) darstellen. Die Änderungen müssen dabei zum einen bei den frühen Fertigstellungsquoten (in $t=0, t=1$ sowie $t=2$ nur bei MFH) so massiv sein, dass sie geradezu unplausibel sind. Zum anderen müssten auch die bislang steigenden höheren Fertigstellungsquoten (ab $t=2$ bzw. $t=3$ bei MFH) gegen ihren bisherigen Trend einknicken und sinken.

In jedem Falle waren diese massiven Änderungen nicht vorhersehbar. Insofern scheint das entwickelte Projektionsmodell versagt zu haben. Aber bei der Bewertung sollte bedacht werden, dass sämtliche Projektionsmodelle stets davon ausgehen, dass keine grundlegenden Brüche im Projektionszeitraum entstehen. Im Prognostiker-Jargon werden solche unvorhersehbaren, aber massiven Brüche als „schwarze Schwäne“ bezeichnet. Die Fertigstellungszahlen des Jahr 2021 deuten aber darauf hin, dass 2021 ein solcher „schwarzer Schwan“ aufgetaucht sein könnte.

Das Problem ist allerdings, dass kein Kandidat für einen „schwarzen Schwan“ ersichtlich ist. Die Abweichung zum modellierten Ergebnis wirkt fast so, als wäre auf deutschen Baustellen für ein paar Wochen ein Baustopp verhängt worden. Dies aber war nicht der Fall, weder im ersten Coronajahr 2020 noch erst recht nicht im zweiten Coronajahr 2021. Auch der massive Anstieg der Baupreise erklärt den Einbruch nicht, da der Anstieg der Baupreise im wesentlichen erst im Jahr 2022 einsetzte. Entsprechendes gilt für den Anstieg des Zinsniveaus, auch dieses begann erst im Jahre 2022 zu steigen. Die aktuelle Diskussion über Investoren, die den Baubeginn neuer Bauprojekte aufgrund der Unsicherheit über die Bau- und Finanzierungskosten hinauszögern oder gar aufgeben, kann sich noch nicht auf die Fertigstellungszahlen des Jahres 2021 ausgewirkt haben. Sollten sich die Meldungen über verschobene Baubeginne bewahrheiten, so wäre erst in den Jahren 2023 und 2024 mit sinkenden Fertigstellungszahlen zu rechnen gewesen.

Im Ergebnis könnte vielleicht – und dies ist mit großer Vorsicht zu behandeln – etwas anderes den Einbruch erklären. Die Baufertigstellungen werden den Statistischen Landesämtern zum großen Teil (vermutlich um die 70%, siehe Teil II: Amtliche Statistik zur Bautätigkeit) erst im Rahmen der Bauüberhangerhebung übermittelt. Im Jahre 2021 aber fiel der Beginn der Bauüberhangerhebung genau mit dem dritten Lockdown im Winter 2021/22 zusammen (Homeoffice-Pflicht, 3G-Regel ab 24. November 2021, zudem Überlassung von Mitarbeitern an die Gesundheitsämter).²³ Möglicherweise hat dies Auswirkungen auf die Qualität der Bauüberhangerhebung gehabt, wenn die Mitarbeiter der Bauordnungsämter seltener eigenständig Informationen zu einzelnen Bauvorhaben zusammensammeln konnten und daher im Zweifelsfalle ein Bauprojekt lieber als noch im Bau als als bereits fertiggestellt eingestuft haben. Dies würde dazu führen, dass der Anteil der verspätet gemeldeten Baufertigstellung im Jahre 2022 höher als bislang (ca. 5 % bis 7 %, vgl. Abbildung 54 in Teil II) sein könnte. Zudem wäre die Folge, dass die Zahl der gemeldeten Fertigstellungen – und nur diese werden in der Baufertigstellungsstatistik ausgewiesen – aufgrund der mutmaßlichen Verzögerungen 2021 für das Jahr 2022 höher ausfallen müsste.

Um es nochmals zu betonen: die These eines statistischen Artefaktes aufgrund von Erfassungsproblemen in der Statistik wird hier formuliert, weil für die massiven und kurzfristigen Veränderungen der Fertigstellungsquoten keine anderen plausiblen Erklärungsansätze gefunden werden konnten. Möglicherweise werden bereits die Fertigstellungszahlen für das Jahr 2022 (erwartet zum Mai 2023) hier einen Hinweis geben, wenn diese höher ausfallen als erwartet. Da allerdings das Jahr 2022 durch enorme Herausforderungen in Bezug auf Baupreise, Lieferkettenprobleme und Zinsanstieg gekennzeichnet ist, könnten diese die höheren Nachmeldungen auch überkompensieren. In diesem Falle würde erst eine detaillierte Analyse der Fertigstellungsstatistik der Jahre 2020 und 2021, die aufgrund bisher nicht vorliegender Sonderauswertungen aussteht, die Ursachen für den schwer nachvollziehbaren Einbruch der Fertigstellungszahlen 2021 abschließend klären.

²³ Im Jahr 2020 setzte der Lockdown erst zum 16.12.2020 ein und damit zu einem Zeitpunkt, in der die Bauüberhangerhebung normalerweise weiter fortgeschritten ist.

6 Fazit

Der sogenannte Bauüberhang – genehmigte aber noch nicht fertiggestellte Wohnungen – ist seit 2008 von rund 320.000 um 525.000 auf 845.000 zum Jahresende 2021 gestiegen. Den größten Anteil (68 %) am Anstieg haben Neubauten von Geschosswohnungen. Zum Jahresende 2021 waren bundesweit 476.000 neue Geschosswohnungen genehmigt, aber nicht fertiggestellt, 355.000 mehr als 2008.

Der Anstieg des Bauüberhangs hat zwei Gründe. Der wichtigste ist der Anstieg der Zahl der genehmigten Wohnungen selbst. Je mehr Wohnungen genehmigt werden, desto höher ist der Bauüberhang, da der Bau selbst Zeit in Anspruch nimmt. Die deutliche Steigerung liegt auch daran, dass in vergangenen Jahren die Zahl der Genehmigungen bei den Mehrfamilienhäusern überproportional angestiegen ist und diese eine durchschnittlich längere Bauzeit als Ein- und Zweifamilienhäuser aufweisen. Im Geschosswohnungsneubau können damit 59 % des Anstiegs des Bauüberhangs erklärt werden.

Die zweite Ursache ist eine Verlängerung der Baudauer, der Zeit zwischen Genehmigung und Fertigstellung. Im Geschosswohnungsneubau stieg die mittlere Baudauer von 1,9 Jahren im Jahre 2015 um knapp fünf Monate auf 2,3 Jahre im Jahre 2019. Dieser Anstieg erklärt 37 % des Anstiegs des Bauüberhangs im Geschosswohnungsneubau.

Im Einfamilienhausbau ist die Entwicklung weniger dynamisch. Die Zahl der genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stieg zwischen 2008 und 2021 nur moderat von rund 90.000 auf rund 125.000 Wohnungen (MFH von 60.000 auf 200.000). Entsprechend ist auch sein Beitrag zum Anstieg des Bauüberhangs mit 13 % oder 70.000 Wohnungen überschaubar. Die Baudauer verlängerte sich um 0,15 Jahre oder knapp zwei Monate gegenüber 2015.

Verlängert hat sich dabei in beiden Sektoren vor allem die Bauphase selbst, d. h. der Zeitraum zwischen Baubeginn und Fertigstellung. Kaum verändert hat sich hingegen die Bauvorbereitungsphase, also der Zeitraum zwischen Genehmigung und Baubeginn. Dieser Befund überrascht. Es bedeutet, dass häufig vermutete „Bremsfaktoren“ wie Konflikte mit Anwohnern oder zunehmende Hinwendung zu „komplizierten“ Grundstücken in der Summe keinen messbaren Einfluss auf die Baudauer haben, zumindest nachdem die Baugenehmigung erteilt wurde. Auch die Zunahme der durchschnittlichen Größe der Bauvorhaben in den letzten Jahren hat nur geringen Einfluss auf die Baudauer.

Andere Faktoren haben ebenfalls keinen Einfluss auf die Verlängerung der Baudauer und damit auf den Anstieg des Bauüberhangs. Insbesondere kann ausgeschlossen werden, dass der Bauüberhang gestiegen wäre, weil zunehmend genehmigte Bauvorhaben, aus welchen Gründen auch immer, nicht realisiert werden und so lange im Bauüberhang verbleiben. Vielmehr ist die Realisierungsrate über die letzten zehn Jahre konstant geblieben. Rund 93 % aller genehmigten Geschosswohnungen wurden und werden tatsächlich realisiert.

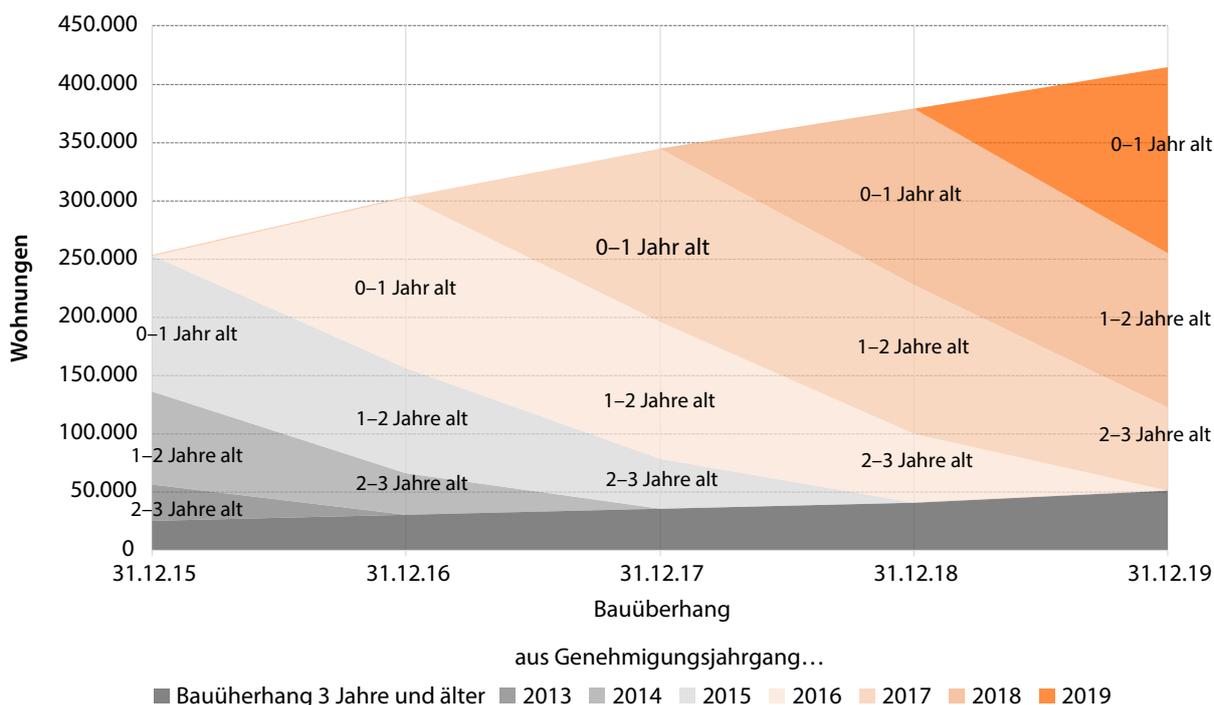
Ausgeschlossen werden kann auch eine Zunahme von „Problemgenehmigungen“, also Genehmigungen, mit deren Bau auch nach drei Jahren immer noch nicht begonnen wurde. Vielmehr ist der Anteil dieser „Problemgenehmigungen“ sogar leicht von 5 % auf 4 % gesunken. Zum Jahresende 2019 betraf dies bundesweit Genehmigungen für 17.000 MFH-Wohnungen. Da sich darin auch noch vermutlich ein relevanter Teil an Genehmigungsdubletten (zwei Genehmigungen für ein Grundstück) befinden, ist anzunehmen, dass echte „Problemgenehmigungen“ vermutlich nur Einzelfälle sind.

Die Ursache für die Zunahme der Baudauer dürfte daher in der Auslastung der Bauwirtschaft zu suchen sein, die weiterhin auf historisch höchstem Niveau liegt.

Trotz der Zunahme der Baudauer ist der aktuelle Bauüberhang weit überwiegend jung. Er setzt sich im Wesentlichen aus den Genehmigungen der vorangegangenen drei Jahre zusammen. Der hohe Bauüberhang ist damit metaphorisch formuliert kein „Lager“, in dem viele Genehmigungen lange rumliegen und verstauben, sondern ein „Sortierzentrum“ mit großem und steigendem Durchsatz.

Die in dieser Studie herausgearbeiteten Zusammenhänge zwischen Genehmigungszahlen, Fertigstellungen, Realisierungsraten und der Baudauer in bundesdeutscher und regionalisierter Perspektive zeigen deutlich, dass aktuell und mittelfristig nicht mit einem sinkenden Bauüberhang zu rechnen ist. Eine solche Entwicklung wäre auch nicht erstrebenswert, da der Bauüberhang nur sinken kann, wenn die Zahl der Genehmigungen sinkt. Solange die Zahl der Baugenehmigungen steigt – oder auch nur stagniert – kann der Bauüberhang nicht sinken, da massive Rückgänge bei der Baudauer nicht realistisch sind. Stark steigende Zahlen erloschener Genehmigungen können zwar auch den Bauüberhang senken, aber sind in kurzer Frist nicht zu erwarten. Selbst plötzlich einsetzende wirtschaftliche Krisen mit der Folge der zunehmenden Aufgabe von Wohnungsbauprojekten würden erst mit einigen Jahren Zeitverzug zu steigenden Zahlen erloschener Baugenehmigungen führen, nachdem die Genehmigungen verfallen sind. Steigenden Zahlen erloschener Baugenehmigungen sind daher ein nachlaufender Indikator des Bauzyklus. Entsprechend wären sinkende Genehmigungszahlen, wie in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre, eine Voraussetzung für einen zeitnahen Rückgang des Bauüberhangs.

Abbildung 49
MFH-Bauüberhang in Deutschland nach Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019



Quelle: Destatis 2021b, eigene Berechnung und Darstellung

Für die zukünftige Entwicklung der Baufertigstellungen folgt daraus, dass in naher Zukunft nicht mit einem plötzlichen starken Anstieg der Fertigstellungen gerechnet werden kann. Vielmehr sollte die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in den nächsten Jahren zunehmen, aber nur langsam. Verkürzungen der Baudauer – sofern überhaupt realistisch – können bis dahin nur mäßigen Einfluss auf die Zahl der Fertigstellungen haben. Für einen stärkeren Anstieg der Fertigstellungen hätten vielmehr in den vergangenen Jahren mehr Bauvorhaben vorbereitet und genehmigt werden müssen.

Der Mitte 2022 veröffentlichte Rückgang der Baufertigstellungen für das Jahr 2021 ist sehr überraschend. Er könnte nur durch sehr unplausible Einbrüche in allen Fertigstellungsquoten ($t=0, 1, 2, \dots$) erklärt werden. Für solch starke Einbrüche sind aber im Jahr 2021 keine Erklärungen erkennbar. Die derzeit diskutierten Risiken für den Wohnungsbau – stark steigende Baupreise, stark gestiegenes Zinsniveau, allgemeine Unsicherheit aufgrund des Ukrainekrieges – entstanden alle erst im Jahr 2022. Auch die Corona-Pandemie hatte auf die Bauwirtschaft kaum Auswirkungen. Es ist daher möglich, dass der Rückgang der Fertigstellungen ein statistisches Artefakt ist. Möglicherweise hat durch den Corona-Lockdown Ende November 2021 die Qualität der Datenerhebung zu den Fertigstellungen – die stets Anfang Dezember beginnt – durch die Bauordnungsämter gelitten. In diesem Falle könnten die Fertigstellungen im Jahr 2022 wieder überraschen, diesmal aber nach oben – zumindest, wenn die in 2022 entstandenen oben genannten Risiken dies nicht überkompensieren.

Die erheblichen regionalen Unterschiede im Bauüberhang lassen sich nahezu vollständig durch die Unterschiede in der Zahl der erteilten Baugenehmigungen erklären. Wo viele Wohnungen genehmigt wurden, ist der Bauüberhang höher.

Keine systematischen Unterschiede bestehen in den Realisierungsraten, dem Anteil der „Problemgenehmigungen“ oder der Baudauer. Zwar existieren hier einzelne Landkreise oder kreisfreie Städte mit auffälligen Werten, aber diese folgen keinem erkennbaren Muster und bestehen trotz verändertem Marktumfeld seit langem. So liegt zum Beispiel in München und Berlin zwar der Anteil der realisierten Baugenehmigungen nur bei rund 75% und damit fast 20 Prozentpunkte niedriger als im Bundesdurchschnitt, in Hamburg hingegen ist die Realisierungsrate durchschnittlich und in Köln werden praktisch alle genehmigten Wohnungen auch gebaut. Gleichzeitig aber ist in Berlin und München der Bauüberhang völlig unauffällig. Der Anteil der „Problemgenehmigungen“ ist wiederum in München sehr hoch, in Berlin dagegen aber sehr niedrig. Ganze 968 Genehmigungen für MFH-Wohnungen waren in Berlin Ende 2019 auch noch drei Jahre nach Genehmigung nicht begonnen ($< 2\%$ des Bauüberhangs). Die Ursachen für die z. T. erheblichen regionalen Unterschiede sollten näher untersucht werden. Es zeichnet sich aber ab, dass die Ursachen hierfür eher statistische Artefakte sind, zum Beispiel entstanden durch Untererfassungen in der Bautätigkeitsstatistik oder durch unterschiedliches Verwaltungshandeln bei der Verbuchung von Baugenehmigungen, als dass reale Ursachen existieren (vgl. hierzu auch Teil II der Studie). In jedem Falle liefern die regionalen Unterschiede keinen Erklärungsbeitrag zum Anstieg des Bauüberhangs, da sie seit Jahren persistent sind.

Teil II: Amtliche Statistik zur Bautätigkeit

Die intensive Auswertung und Analyse der Bautätigkeitsstatistik im Rahmen dieser Untersuchung hat verdeutlicht, dass das Wissen über deren konkreten Inhalte und ihre Erhebung von zentraler Bedeutung für das Verständnis der Ergebnisse ist. Für die Bautätigkeitsstatistik ist dies in besonderem Maße der Fall, da sie durch die Zusammenfügung mehrerer getrennter Erhebungen entsteht und auf Prozessdaten basiert, die auf die Zuarbeit durch mehrere Hundert staatliche Ämter angewiesen ist. Viele auf den ersten Blick schwer nachvollziehbare Ergebnisse der Bautätigkeitsstatistik, insbesondere auf regionaler Ebene, lassen sich ohne Kenntnis der Entstehung der Daten nicht verstehen und einordnen.

Die Entstehung der Bautätigkeitsstatistik wurde im Rahmen des Forschungsprojektes daher eingehend analysiert. Die Analyse basiert zum einen auf rund 15 Expertengesprächen aus dem gesamten Berichtskreis der Statistik (Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter, Bauaufsichtsbehörden), der Auswertung der rechtlichen Situation, Plausibilitätsüberlegungen und dem Rückbezug der Aussagen der Experten auf die Analyse der Datensätze selbst.

Dieser methodische Teil der Studie ist von Bedeutung, um die großen Herausforderungen, die mit Entstehung dieser komplexen Statistik verbunden sind, nachzuvollziehen und die Ergebnisse einordnen zu können. Im Rahmen dieser Analyse geht es im Kern um eine qualitative Einschätzung der dargestellten Herausforderungen. Aufgrund der oben bereits angedeuteten Vielschichtigkeit der Bautätigkeitsstatistik und der hohen Zahl beteiligter Akteure auf allen Ebenen ist eine Quantifizierung der Herausforderungen und ihrer Auswirkungen auf die Statistik nicht bzw. nur sehr begrenzt möglich. Für eine solche Analyse wäre es unter anderem notwendig, im Rahmen einer repräsentativen Auswahl an Bauaufsichtsämtern (und statistischen Landesämtern) den Meldeweg der Daten systematisch im Detail zu erfassen sowie die gemeldeten Bauvorhaben mit dem tatsächlichen Baugeschehen abzugleichen. Dies war im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten. Gleichwohl wird in diesem Abschnitt bei aller Einschränkung versucht, anhand der Auswertungen die Chancen und Herausforderungen der Bautätigkeitsstatistik vor dem Hintergrund ihrer Entstehung und den Analyseergebnissen des Teil I einzuschätzen und zu bewerten.

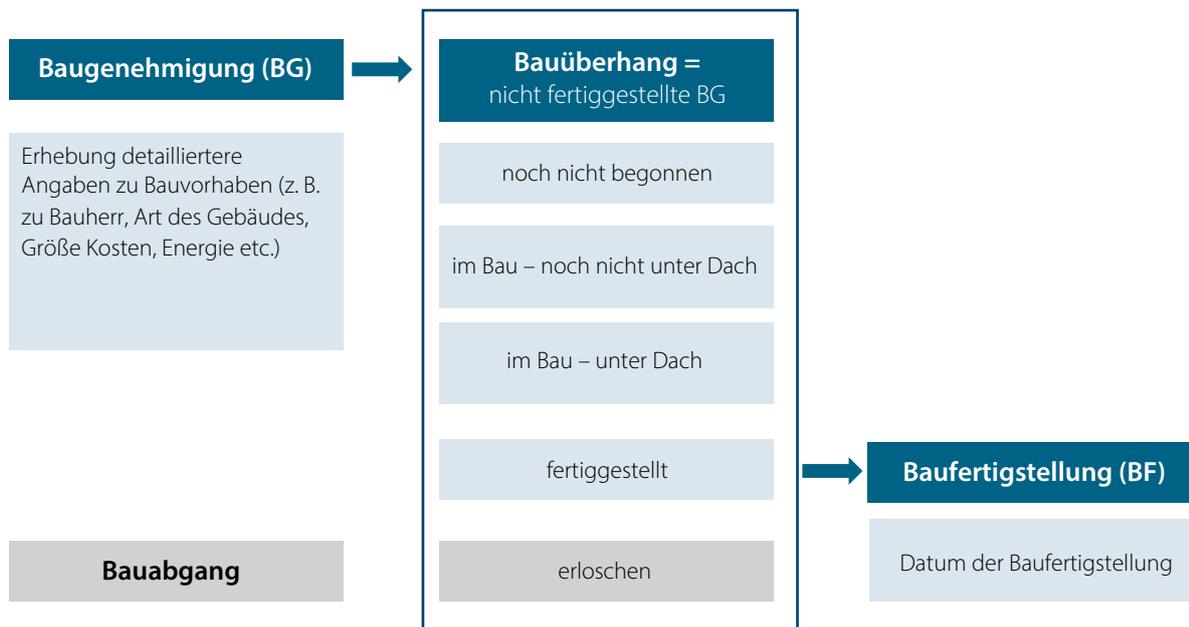
1 Systematik, Grundgesamtheit und Erhebungsmerkmale

Die Bautätigkeitsstatistik (auch Hochbaustatistik genannt) besteht aus vier Teilen: die Statistik der Baugenehmigungen, die Bauüberhangstatistik und die Baufertigstellungsstatistik. Hinzu kommt noch die Bauabgangstatistik für den Abriss von Gebäuden und Wohnungen, die hier nicht weiter untersucht wird. Rechtliche Grundlage für die Bautätigkeitsstatistik ist das Gesetz über die Statistik der Bautätigkeit im Hochbau und die Fortschreibung des Wohnungsbestandes (Hochbaustatistikgesetz – HBauStatG) in Verbindung mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG).

Auch wenn die Baugenehmigungsstatistik, die Bauüberhangstatistik und die Baufertigstellungsstatistik jeweils auf einer eigenständigen Erhebung beruhen, bauen sie aufeinander auf, vgl. Abbildung 50. Für die Baugenehmigungsstatistik werden die meisten Merkmale erhoben. Dies sind detaillierte Angaben unter anderem zur genehmigten Gebäudenutzung (Wohngebäude, Büro- und Verwaltungsgebäude etc.), zur Größe (Nutzfläche, Anzahl Wohnungen), zum Bauherrentyp, zu den veranschlagten Baukosten, zur Art der Energieversorgung und zur Bauart. Erhoben bzw. gespeichert werden zudem eine eindeutige Identifikationsnummer, Adresse, Monat und Jahr der Ausstellung der Baugenehmigung²⁴ (im folgenden Ereignisdatum) sowie Monat und Jahr, an dem das zuständige Statistische Landesamt Kenntnis von der Baugenehmigung (im folgenden Kenntnisnahmedatum) erlangt hat.

²⁴ Datum, ab dem mit Baumaßnahmen begonnen werden darf.

Abbildung 50
Schema zu Erhebungsmerkmalen der Bautätigkeitsstatistik



Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Erhebung zum Bauüberhang wird jährlich zum Jahresende nur ein weiteres Merkmal zu jeder Baugenehmigung erhoben: der Baufortschritt mit den möglichen Ausprägungen „noch nicht begonnen“, „noch nicht unter Dach“, „unter Dach“, „fertiggestellt“ oder „erloschen“. Anhand der eindeutigen Identifikationsnummer werden durch die Statistischen Landesämter die Mikrodaten der Bauüberhangstatistik mit den Mikrodaten der Baugenehmigungsstatistik verbunden, sodass grundsätzlich die Bauüberhangstatistik auch alle Merkmale der Baugenehmigungsstatistik enthält.

In der Baufertigstellungserhebung werden ebenfalls nur ein bzw. zwei weitere Merkmale erhoben: das Datum der Baufertigstellung bzw. das Datum, an dem das statistische Landesamt Kenntnis von der Fertigstellung erhält. Wieder wird anhand der Identifikationsnummer die Baufertigstellungsstatistik mit der Baugenehmigungsstatistik bzw. der Bauüberhangstatistik verbunden, sodass grundsätzlich die Baufertigstellungsstatistik alle Merkmale der Baugenehmigungsstatistik sowie der Bauüberhangstatistik enthält.

Da die drei Erhebungen im Rahmen der Bautätigkeitsstatistik aufeinander aufbauen, ist die Vollständigkeit aller Erhebungen von der Baugenehmigungsstatistik abhängig. Nur wenn die Statistischen Landesämter Kenntnis von einer Baugenehmigung erhalten, können sie auch den Status dieser Baugenehmigung im Rahmen der Bauüberhangstatistik erfragen und eine Baufertigstellungsanzeige zuordnen. Wird eine Baugenehmigung fälschlicherweise nicht beim Statistischen Landesamt registriert, so findet sie auch keinen Eingang in die Bauüberhangstatistik und so wird dieses Bauvorhaben dann auch nicht als fertiggestellt registriert. In der Folge wird die Zahl der Fertigstellungen und damit auch die Fortschreibung der Zahl der Wohngebäude unterschätzt.

Dies könnte ein Teil der Erklärung dafür sein, warum die Gebäudefortschreibung den tatsächlichen Gebäudebestand unterschätzt, sodass nach den Vollerhebungen 1987 und 2011 die Gebäudefortschreibung nach oben korrigiert werden musste. Die Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 zeigte, dass die Zahl der Wohngebäude bundesweit um rund 1,4% höher lag als die Fortschreibung. Daraus sollte allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass die Untererfassung bei „nur“ 1,4% liegt. Vielmehr ist auch an anderer

Stelle mit Untererfassungen mit gegenläufigen Effekten zu rechnen. So lag die Zahl der Wohnungen laut Zensus 2011 bundesweit sogar um 0,2% niedriger als in der Wohnungsfortschreibung, was darauf hindeutet, dass zum Beispiel Meldeausfälle bei der Abgangstatistik ebenfalls eine Rolle spielen. Letztlich zeigt der Vergleich von Wohnungszählung und Wohnungsfortschreibungen nur, dass es Abweichungen gibt, aber leider nicht deren Größenordnung. Nach gutachterlicher Einschätzung sind aber vermutlich die Abweichungen für Strukturanalysen, wie sie in dieser Studie vorgenommen werden, hinnehmbar und nicht geeignet, die zentralen Aussagen zu ändern.

Alle drei Teilbereiche der Bautätigkeitsstatistik sind bzw. sollen Vollerhebungen sein, wobei jeder Teilbereich eine leicht unterschiedliche Grundgesamtheit hat:

Die Grundgesamtheit der Baugenehmigungsstatistik sind alle Baugenehmigungen eines Berichtszeitraumes. In den veröffentlichten Ergebnissen der Baugenehmigungsstatistik (Fachserie 5, Reihe 1 – Bautätigkeit und Wohnungen) ist der Berichtszeitraum anhand des Kenntnismahmedatums abgegrenzt. Werden Baugenehmigungen verspätet an das statistische Landesamt gemeldet, sodass Ereignisdatum und Kenntnismahmedatum in unterschiedlichen Jahren liegen, so erfolgt keine Revision der Baugenehmigungsstatistik. Vielmehr werden die Genehmigungen im ersten Jahr unterzeichnet und im Folgejahr überzeichnet. Da dies für jedes Jahr gilt, kann die Zahl der tatsächlichen Genehmigungen höher oder niedriger sein als die veröffentlichten Angaben.

Die Grundgesamtheit der Bauüberhangsstatistik sind alle zum Jahresende noch offenen Baugenehmigungen, d. h. alle Baugenehmigungen, die noch nicht fertiggestellt oder erloschen sind. Dabei wird zunächst konstruktionsbedingt (siehe Kapitel 2.2) wieder auf die Kenntnismahmedaten zur Baugenehmigung bzw. zur Fertigstellung abgestellt. Dies kann zur scheinbar paradoxen Situation führen, dass der Bauüberhang eines Genehmigungsjahres im Zeitablauf steigt, wenn zum Beispiel eine Genehmigung im Dezember 2015 erteilt wurde, dies aber erst im Januar 2016 gemeldet wird. Der Bauüberhang des Genehmigungsjahres 2015 kann dann im Bauüberhang des Folgejahres 2016 höher sein als im Bauüberhang 2015, da eine Genehmigung nachträglich dazu kam. Dies betraf zum Beispiel für das Genehmigungsjahr 2015 sechs kreisfreie Städte in Deutschland.

Die Grundgesamtheit der Baufertigstellungsstatistik sind alle im Berichtszeitraum fertiggestellten Baugenehmigungen. Wieder wird dabei in den Veröffentlichungen der statistischen Ämter auf das Kenntnismahmedatum abgestellt, sodass es wieder zu Abweichungen zwischen den veröffentlichten Baufertigstellungen und den tatsächlichen Baufertigstellungen kommen kann. Die Baufertigstellungsstatistik, wie die gesamte Bautätigkeitsstatistik, wird nicht revidiert. Nachträgliche Meldungen führen daher nicht zu nachträglichen Änderungen einmal veröffentlichter Daten, sondern werden im Folgejahr verbucht.

2 Auskunftspflichtige und Meldewege

Auskunftspflichtig für die gesamte Bautätigkeitsstatistik sind grundsätzlich nach § 6 Hochbaustatistikgesetz sowohl die Bauaufsichtsbehörden als auch die Bauherren bzw. die mit der Baubetreuung beauftragten (z. B. Architekten, Bauträger). Die doppelte Zuständigkeit erscheint notwendig, da nicht alle Informationen stets einem Auskunftspflichtigen vorliegen (z. B. Baufortschritt ist den Bauaufsichtsbehörden nicht zwingend bekannt, Datum der Baugenehmigung ist den Bauherren nicht ex ante bekannt).

Die Bauaufsichtsbehörden sind die Behörden, die die Baugenehmigung erteilen. Diese sind bei kreisfreien Städten und weiteren größeren Städten (große Kreisstädte, große selbstständige Städte, große kreisangehörige Städte) die Bauämter der Stadt selbst. Bei allen anderen Kommunen ist die Bauaufsichtsbehörde Teil der Kreisverwaltung (Kreisbauamt, Landkreisamt). In diesen Fällen prüfen die Kommunen den Bauantrag nur ob ihrer Genehmigungsfähigkeit in Bezug auf ihre Bauleitplanung. Alle weiteren Aspekte der Baugenehmigung werden von der Bauaufsichtsbehörde des Kreises bewertet, die auch meldepflichtig gegenüber dem zuständigen statistischen Landesamt ist.

Der Meldeweg vom Bauherrn bzw. Bauaufsichtsbehörde zum Statistischen Landesamt unterscheidet sich im Detail abhängig von der Art der Baugenehmigung (genehmigungspflichtige und genehmigungsfreie Bauvorhaben) und von Bundesland zu Bundesland. Das Statistische Bundesamt stellt hierzu fest: „Bei einheitlichem Erhebungsprogramm in allen Bundesländern können dabei unterschiedliche Erhebungswege in den einzelnen Ländern gegeben sein; hier war in den letzten Jahren eine zunehmende Differenziertheit zu verzeichnen“ (Destatis 2019b). Allerdings haben unsere Gespräche gezeigt, dass im Grundsatz der Meldeweg einheitlich ist: Der jeweilige Meldebogen wird von den Bauaufsichtsbehörden an die Statistischen Landesämter versendet.²⁵

In größeren Kommunen mit einer eigenen statistischen Stelle meldet die Bauaufsichtsbehörde allerdings in der Regel nicht direkt an das Statistische Landesamt. Vielmehr ist die kommunale Statistikstelle für die Übermittlung zuständig. Dies aber verlangt, dass diese von der Bauaufsichtsbehörde auch die ausgefüllten Erhebungsbögen oder zumindest die zum Ausfüllen benötigten Informationen erhält. Hier kann es zu Meldeausfällen kommen, wenn der Informationsfluss nicht sichergestellt ist. In einem Expertengespräch wurde uns geschildert, dass die Bauaufsichtsbehörde die kommunale Statistikstelle in einer Holschuld sieht und die dortigen Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörde sich nicht für eine vollständige Erhebung der Bautätigkeitsstatistik verantwortlich fühlen.

2.1 Baugenehmigungsstatistik

Die Statistischen Landesämter erhalten durch die Übermittlung von Erhebungsbögen Kenntnis von einer Baugenehmigung. Die Erhebungsbögen sind grundsätzlich zunächst von den Bauherren bzw. ihren Beauftragten auszufüllen. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg stellt dafür die Erhebungsbögen zur Baugenehmigung für alle 16 Bundesländer auf seiner Internetseite bereit („Bautätigkeitsstatistik Online“, vgl. Abbildung 51).²⁶

²⁵ Das Land Baden-Württemberg erfasst bei der Erhebung des Bauüberhangs allerdings sehr viel stärker bei den Bauherren als die anderen Länder.

²⁶ Grundsätzlich ähneln sich die Erhebungsbögen der einzelnen Bundesländer, da die Erhebungsmerkmale bundeseinheitlich durch das HBauStatG festgelegt sind. Der Erhebungsbogen umfasst jeweils zwei Seiten. Je nach Bundesland wird auf der ersten Seite aufgrund unterschiedlicher baurechtlicher Regelungen die Art des baurechtlichen Verfahrens abgefragt.

Abbildung 51
Portal „Bautätigkeitsstatistik Online“ beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Screenshot)

Bautätigkeitsstatistik Online

Bitte wählen Sie das Bundesland für das Sie Erhebungsbogen erzeugen oder Erläuterungen ausdrucken möchten:

<input type="radio"/>  Baden-Württemberg	<input type="radio"/>  Bayern	<input type="radio"/>  Berlin	<input type="radio"/>  Brandenburg
<input type="radio"/>  Bremen	<input type="radio"/>  Hamburg	<input type="radio"/>  Hessen	<input type="radio"/>  Mecklenburg-Vorpommern
<input type="radio"/>  Niedersachsen	<input type="radio"/>  Nordrhein-Westfalen	<input type="radio"/>  Rheinland-Pfalz	<input type="radio"/>  Saarland
<input type="radio"/>  Sachsen	<input type="radio"/>  Sachsen-Anhalt	<input type="radio"/>  Schleswig-Holstein	<input type="radio"/>  Thüringen

Was möchten Sie tun?

Baugenehmigung

- Erhebungsbogen für **Baugenehmigung online** ausfüllen und das so generierte PDF dem digitalen Bauantrag beifügen. Andernfalls den entsprechenden Ausdruck der Bauakte beilegen.
- Leeren Erhebungsbogen für Baugenehmigung ausdrucken (PDF)
- Erläuterungen für Baugenehmigung ausdrucken (PDF)

Baubangang

- Erhebungsbogen für Baubangang ausdrucken (PDF)
- Erläuterungen für Baubangang ausdrucken (PDF)

Informationen zu dieser Anwendung

[Rechtsgrundlagen Baugenehmigung](#)
[Rechtsgrundlagen Baubangang](#)
[Kontaktdaten Datenschutz](#)
[Hinweise zur Benutzung](#)
[Druckhinweise](#)

Impressum


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Die Bauherren können die Erhebungsbögen direkt auf der Homepage „Bautätigkeitsstatistik Online“ ausfüllen. Durch die formulargestützte Online-Eingabe werden die Angaben auf Vollständigkeit und logische Plausibilität geprüft. Im Falle der Online-Ausfüllung werden die Daten unmittelbar an die Statistischen Landesämter digital übermittelt.²⁷ Der Erhebungsbogen kann aber auch blanko ausgedruckt und ausgefüllt werden. In diesem Falle unterbleibt die Übermittlung der Daten an die Statistischen Landesämter.

Gleichzeitig sollen die Bauherren den ausgefüllten Erhebungsbogen ausdrucken und im Falle von genehmigungspflichtigen Bauvorhaben – für genehmigungsfreie Bauvorhaben siehe weiter unten – dem Bauantrag beilegen.²⁸

Nach der Bearbeitung des Bauantrages und der Erteilung der Baugenehmigung übermitteln dann die Bauaufsichtsbehörden erneut einen Erhebungsbogen an die Statistischen Landesämter. Die Statistischen Landesämter erhalten daher grundsätzlich zweifach Kenntnis von einer Baugenehmigung. Abbildung 52 zeigt diesen doppelten Meldeweg der Baugenehmigungsstatistik, im Falle von Online-Dateneingabe und zwischengeschalteter Datenübermittlung an das Statistische Landesamt am Beispiel von Bayern. Dieser doppelte Meldeweg findet sich analog in allen anderen Bundesländern.²⁹

²⁷ Eine Ausnahme bildet Hamburg. Hier ist die Online-Ausfüllung und digitale Übermittlung der Daten nicht möglich.

²⁸ Nach unserem Kenntnisstand ist die Beifügung des Erhebungsbogens aber nur in den Ländern Berlin, Brandenburg und Hessen verpflichtender Bestandteil der Bauantragsunterlagen. Inwieweit diese in anderen Bundesländern auch regelmäßig von den Bauherren vorausgefüllt werden, ist nicht bekannt.

²⁹ Ausnahme Hamburg: hier existiert nur der eine Meldeweg über die Bauaufsichtsbehörden.

Abbildung 52
 Schema zum Meldeweg der Baugenehmigungsstatistik – Beispiel Bayern



Quelle: Seitz, E., Heiles, B., Wübbeke, C.; Bayerisches Landesamt für Statistik; Amtliche Statistik im Überblick, Vortrag auf den Statistiktage Bamberg, 27.7.2017

Zur Meldung der Baugenehmigung durch die Bauaufsichtsbehörden muss der zuvor vom Bauherrn eingereichte Erhebungsbogen verwendet werden, da diesem bereits eine eindeutige Identifizierungsnummer zuordnet wurde.

Die vom Bauherrn eingereichten Erhebungsbögen (Statistikbögen) aber können nicht unmittelbar an die Statistischen Landesämter weitergereicht werden. Dies liegt zum einen daran, dass beim erstmaligen Ausfüllen des Erhebungsbogens durch den Bauherrn einige Angaben noch unbekannt sind. So ist zum Zeitpunkt des Bauantrags das Datum der Erteilung der Baugenehmigung³⁰ noch unbekannt und auch die Bauscheinnummer („Aktenzeichen“) ist noch nicht vergeben. Zudem können sich zu meldende Merkmale im Genehmigungsprozess geändert haben.

Dies liegt zum zweiten aber auch daran, dass die Erhebungsbögen der Bauherrn in vielen Fällen fehlerhaft bis unbrauchbar, z. T. auch einfach unausgefüllt sind. In unseren Expertengesprächen mit Mitarbeitern der Bauaufsichtsbehörden wurden uns Fehlerquoten von bis zu 50% und mehr genannt. Die Behandlung solcher unbrauchbaren Erhebungsbögen unterscheidet sich von Bauaufsichtsbehörde zu Bauaufsichtsbehörde. In unseren Expertengesprächen mit Mitarbeitern der Bauaufsichtsbehörden haben wir hier alle möglichen Vorgehensweisen beschrieben bekommen:

³⁰ Als Datum der Baugenehmigung gilt der Monat, in dem die bauamtliche Genehmigung zur Bauausführung – gleichgültig ob vorläufig, endgültig oder mit Einschränkungen – erteilt wird. Bei den Kenntnissgabe-, anzeigepflichtigen oder einem Genehmigungsfreistellungsverfahren unterliegenden Baumaßnahmen ist der Zeitpunkt der Anzeige bzw. Kenntnissgabe anzugeben.

- In manchen Bauaufsichtsbehörden füllen die Sachbearbeiter die Meldebögen mehr oder weniger vollständig selbst aus. Die notwendigen Informationen sind in den Bauantragsunterlagen enthalten.
- In manchen Bauaufsichtsbehörden wird der Bauherr zur Not auch mehrfach zur Korrektur des Erhebungsbogens aufgefordert und die Baugenehmigung wird solange nicht erteilt.
- Manche Bauaufsichtsbehörden verstehen sich als Dienstleister – oder werden hierzu angehalten. Ziel ist es hier, den Kunden möglichst schnell und möglichst unbürokratisch eine Genehmigung zu erteilen. Der Erhebungsbogen zur Baugenehmigungsstatistik wird dabei geradezu als ein Paradebeispiel für „unnötige Bürokratie“ gesehen. In diesen Fällen werden sehr häufig auch unplausible und unvollständige Meldebögen nahezu unverändert an die Statistischen Landesämter weitergereicht oder eine Meldung unterbleibt sogar völlig.
- In einem Fall übermittelte die Bauaufsichtsbehörde keinerlei Erhebungsbögen an das Statistische Landesamt. Die Erhebungsbögen waren aufgrund einer Neubesetzung einer Stelle liegen geblieben. In diesem Falle wurde allerdings vom Statistischen Landesamt nachdrücklich nachgefragt, da eine echte „Null“ auffällig unplausibel war.

Bei unplausiblen und unvollständigen Erhebungsbögen entsteht dann das Problem, das die Mitarbeiter der statistischen Landesämter sie nicht in die Datenbank einpflegen können und dürfen. Die Mitarbeiter der Statistischen Landesämter versuchen das dann einzelfallweise meist telefonisch zu klären, erhalten aber gerade bei grob fehlerhaften Meldebögen fast regelmäßig bei einigen Bauaufsichtsämtern keine oder nur rudimentäre Auskunft oder werden an die Bauherren/Architekten verwiesen. Da die Angabe des Namens einer Ansprechperson für Rückfragen, einer Telefonnummer oder E-Mail im Meldebogen aber freiwillig ist, sind häufig Internetrecherchen notwendig. Nach unserem Eindruck verwenden die Mitarbeiter der Statistischen Landesämter sehr viel Zeit und Energie auf die akribische Nachrecherche. Sie folgen dabei einerseits dem Leitbild, eine vollständige und fehlerfreie Statistik zu erstellen, andererseits erhalten sie häufig wenig Unterstützung der sonstigen Beteiligten.

Wenn auch die Nachrecherche als letzte Möglichkeit der Informationsgewinnung ins Leere geht, trauen sich einige Mitarbeiter, die Angaben auf Basis von Luftbildern der Nachbarschaft zu schätzen. Oder aber die unplausiblen, unvollständig ausgefüllten oder gar leeren Erhebungsbögen bleiben in einer Art Schwebezustand und werden schlussendlich nicht in die Datenbank eingepflegt. Im Ergebnis finden diese Baugenehmigungen dann keinen Eingang in die Baugenehmigungsstatistik.

In jedem Falle aber gilt, dass die Aufnahme der Baugenehmigung in das Datenbanksystem der Baugenehmigungsstatistik erst bei Vorliegen des Meldebogens der Bauaufsichtsbehörden erfolgt. Die vom Bauherrn vorab bei Bauantrag gemachten elektronischen Angaben werden von den statistischen Landesämtern nur in einem „Zwischenspeicher“ gespeichert, aber nicht weiterverwendet. Die Online-Meldungen der privaten Bauherren oder ihrer Verpflichteten dienen höchstens der Eingabeerleichterung in die Baugenehmigungsdatenbank, wenn aus dem Zwischenspeicher Angaben (z.B. Name, Adresse) übernommen werden können. Anstatt alle Angaben in das Datenbanksystem einzugeben, muss so nur kontrolliert werden, ob die Angaben im Erhebungsbogen des Bauherren und der Bauaufsichtsbehörde identisch sind. Bei Abweichungen werden in aller Regel die Angaben der Bauaufsichtsbehörde eingepflegt, nur in wenigen Fällen recherchieren die statistischen Landesämter dann erneut den Grund für die Abweichungen.

Eine weitere Verwendung der Erhebungsbögen der Bauherren – wie zum Beispiel eine Nachfrage der Statistischen Landesämter bei vorliegendem Bauherren-Bogen und ausbleibender Bauaufsichtsbehörden-Bogen – findet in aller Regel nicht statt.

Dieses Vorgehen der statistischen Landesämter ist aus zwei Gründen nachvollziehbar. Zum einen sind Meldungen privater Bauherren – meist über das Onlineportal „Bautätigkeitsstatistik-online“ – nicht in ihrem Wahrheitsgehalt überprüfbar. Eine Meldung muss schließlich ohne jegliche Barriere für jeden Internetnutzer möglich sein, jeder Internetnutzer könnte ja tatsächlich ein Bauvorhaben melden wollen. Zudem brauchen Bauherren in der Regel mehrere Anläufe – wobei jedes Mal eine neue Identifikationsnummer erzeugt wird – bis ein Erhebungsbogen vollständig ausgefüllt ist. Im Ergebnis ist im „Zwischenspeicher“ viel „Datenmüll“ gespeichert, der aber keinen Eingang in die Baugenehmigungsstatistik nehmen sollte. Zum zweiten sind die Meldungen der privaten Bauherren notgedrungen unvollständig, da zumindest die Bauscheinnummer und das Datum der Baugenehmigung dem Bauherrn beim Ausfüllen des Meldebogens unbekannt sind. Darüber hinaus sind die Meldebögen auch häufig fehlerhaft ausgefüllt. Die Statistischen Landesämter müssen daher ohnehin auf den vollständig ausgefüllten Meldebogen der Bauaufsichtsbehörde warten.

Die eindeutige Zuordnung beider Erhebungsbögen, unabhängig ob diese digital vorausgefüllt oder blanko ausgedruckt werden, erfolgt über eine eindeutige Identifikationsnummer. Die Identifikationsnummer wird automatisch und fortlaufend bei jedem Download bzw. Aufruf der Seite erzeugt. Dieses Verfahren sichert, dass jede Identifikationsnummer nur einmal verwendet wird. Es führt aber leider gleichzeitig auch dazu, dass mehr Identifikationsnummern erzeugt werden, als Baugenehmigungen erteilt werden – allein schon, weil die meisten Bauherren den Erhebungsvordruck mehrmals aufrufen und erst nach mehreren Versuchen den Bogen vollständig ausgefüllt haben. Eine Kontrolle über einen Vergleich der Zahl der Baugenehmigungen und der Zahl der vergebenen Identifikationsnummern ist dadurch aber nicht mehr möglich.

Die Identifikationsnummer wird daher ausschließlich von den Statistischen Landesämtern zum Abgleich der verschiedenen Erhebungsbögen verwendet. Die Bauaufsichtsämter verwenden hingegen die von Ihnen erzeugte Bauscheinnummer. Für die Kommunikation zwischen Statistischen Landesämtern und den Bauaufsichtsämtern (z. B. Rückfragen und Bauüberhangserhebung) wird die Bauscheinnummer verwendet, sodass auch diese den Statistischen Landesämtern bekannt sein muss.

Genehmigungsfreie Bauvorhaben

Genehmigungsfreie Bauvorhaben (auch verfahrensfreie Bauvorhaben genannt) sind zum einen kleinere Bauvorhaben wie Hütten, Schuppen, Jagdkanzeln etc. Genehmigungsfrei sind aber auch Bauvorhaben bis zu einer bestimmten Größe, für die ein rechtsgültiger Bebauungsplan vorliegt und einige weitere Bedingungen wie eine vorhandene Erschließung erfüllt sind. In diesen Fällen geht der Gesetzgeber davon aus, dass eine Prüfung des Bauvorhabens durch die Bauaufsichtsbehörden entbehrlich ist und der Verzicht auf die Prüfung die Umsetzung beschleunigt. Der Bauherr hat dabei sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bebauungsplans erfüllt werden.

Genehmigungsfrei sind dabei Wohnungsbauvorhaben bis zu einer beträchtlichen Größenordnung von zum Beispiel 2.500 m² Wohnfläche in Brandenburg oder 5.000 m² in Hessen, sodass auch durchaus größere Wohnungsbauvorhaben des Geschosswohnungsbaus genehmigungsfrei sein können. Aus Niedersachsen ist uns ein Beispiel eines großen Bürogebäudes bekannt, das genehmigungsfrei errichtet werden konnte. Die Vorstellung, dass genehmigungsfreie Bauvorhaben stets kleine Bauvorhaben wären (Einfamilienhäuser u. ä.) ist falsch.

Genehmigungsfreie Bauvorhaben sind anzeigepflichtig, aber werden von der Bauaufsichtsbehörde nur zur Kenntnis genommen. Der Bauherr hat auch hier alle erforderlichen Bauunterlagen einzureichen, aber eine Prüfung der Bauunterlagen entfällt.

Für genehmigungsfreie Bauvorhaben gelten grundsätzlich die gleichen Meldepflichten bezüglich der Baugenehmigung an die Statistischen Landesämter. Auch hier hat der Bauherr das geplante Bauvorhaben den

Statischen Landesämtern zu melden. Aber auch in diesem Falle verbleiben die von den Bauherren gemeldeten Daten im „Zwischenspeicher“ und werden in der Regel nicht weiter genutzt.

Aber auch bei genehmigungsfreien Bauprojekten erfolgt die Aufnahme in das Datenbanksystem der Baugenehmigungsstatistik erst nach Meldung durch die Bauaufsichtsbehörden, die einen Meldebogen auf Basis der vom Bauherrn eingereichten Unterlagen erstellen bzw. weiterleiten. Genehmigungsfreie Bauprojekte werden in der Baugenehmigungsstatistik wie ein genehmigungspflichtiges Bauvorhaben behandelt. Als Datum der Genehmigung wird das Datum der Kenntnisnahme eingesetzt.

Allerdings werden nicht von allen Bauaufsichtsbehörden für genehmigungsfreie Bauvorhaben Meldebögen ausgefüllt bzw. an das Statistische Landesamt weitergeleitet. In einigen Kommunen werden grundsätzlich bei genehmigungsfreien Bauvorhaben keine Meldebögen versandt. Diese verweisen auf die Meldepflicht der Bauherren. Da aber selbst bei regelkonformem Verhalten der Bauherren das Bauvorhaben ausschließlich bei Vorliegen des Meldebogens der Bauaufsichtsbehörde in die Baugenehmigungsdatenbank aufgenommen wird, werden diese Bauvorhaben dann systematisch nicht erfasst.

Fuderholz (2019: 42) berichtet von einem einmaligen Projekt der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin, bei dem 2014 die tatsächlich erteilten Baugenehmigungen größerer Projekte mit dem Datensatz der statistischen Landesämter verglichen wurden. Demnach tauchten in den untersuchten fünf Berliner Bezirken zwischen 10% und 23% aller Neubauten in größeren Projekten nicht in der Baugenehmigungsstatistik auf. Seither sollen allerdings Verbesserungen durchgeführt worden sein, sodass von ähnlichen Verhältnissen heute nicht mehr auszugehen wäre.

Doppelgenehmigungen

Ein spezielles Problem der Baugenehmigungsstatistik sind Doppelgenehmigungen (Genehmigungsdubletten). Diese können entstehen, wenn bereits genehmigte Bauvorhaben ein zweites Mal geplant und genehmigt wurden.

Doppelte Baugenehmigungen können verschiedene Ursachen haben. Möglich ist zum Beispiel, dass das Baugrundstück mit vorliegender Genehmigung veräußert wird und der neue Eigentümer einer gänzlich anderen Bebauung den Vorzug gibt, sodass zwingend eine neue Baugenehmigung nötig wird. Im Rahmen der Expertengespräche wurde wir zudem darauf hingewiesen, dass sich die Genehmigungspraxis regional stark im Hinblick auf Abweichungen zwischen ursprünglicher, genehmigter Planung und tatsächlicher Realisierung unterscheidet. In der Realität der Baupraxis sind mehr oder minder geringfügige Abänderungen der ursprünglichen Planungen keine Ausnahme, sondern die Regel – unabhängig davon, ob ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat oder nicht. In manchen Bauaufsichtsbehörden – genannt wurde hier zum Beispiel Stuttgart – würden Änderungen meist durch Änderungen an der bestehenden Baugenehmigung legalisiert. In anderen Bauaufsichtsbehörden – genannt wurde zum Beispiel Berlin – würde hingegen häufiger eine neue Baugenehmigung erteilt. In der Genehmigungspraxis ist der Unterschied gering. Letztlich ist der Unterschied nur, ob eine neue Bauscheinnummer erteilt wird oder nicht. Liegen für ein Grundstück zwei rechtskräftige Genehmigungen vor, werden beide – durchaus zurecht – in die Statistik der Baugenehmigungen aufgenommen. Doppelte Baugenehmigungen verändern natürlich die Interpretation der Genehmigungsstatistik und erschweren den interregionalen Vergleich. Wie viele Doppelgenehmigungen existieren, ist allerdings unbekannt.³¹ Zumindest die rund 15 befragten Experten berichten aber, dass dies durchaus vorkomme. Die in einigen Kommunen persistent sehr hohe Zahl an nicht-realisierten Baugenehmigungen deuten ebenfalls darauf hin, dass Doppelgenehmigungen nicht nur Einzelfälle sind.

³¹ Auch der SUF-Mikrodatensatz der Bautätigkeitsstatistik hilft hier nicht weiter, da eine Verknüpfung verschiedener Baugenehmigungen bestenfalls über die Adresse möglich wäre, diese aber aus Datenschutzgründen nicht im Datensatz enthalten ist.

Naturgemäß kann aber höchstens eine der Baugenehmigungen realisiert werden, während die andere dann zunächst als offene Baugenehmigung im Bauüberhang verbleibt. Die Folge ist daher eine Überhöhung des Bauüberhangs zumindest in dem Sinne, dass dieser Bauvorhaben enthält, die sicher nicht realisiert werden (können).

Unklar oder zumindest regional uneinheitlich ist zudem die Ausbuchungspraxis dieser doppelten Baugenehmigung.

In den Expertengesprächen mit Praktikern in den Bauaufsichtsämtern wurden wir darauf hingewiesen, dass sie sich darum bemühen, dass der Bauherr bei Erteilung der zweiten Genehmigung die erste, ungenutzte Baugenehmigung formell aufgibt. Aber eine rechtliche Handhabe besteht nicht.

Ein mögliches Vorgehen bei der Ausbuchung ist, dass die erste Baugenehmigung so lange in der Bauüberhangsliste (vgl. Kapitel 2.2) und damit im Bauüberhang verbleibt, bis die Fertigstellung der zweiten Baugenehmigung angezeigt wird. Ein anderes Vorgehen ist, dass die erste Baugenehmigung aus der Bauüberhangsliste gestrichen wird, wenn der Baubeginn der zweiten angezeigt wird. Ein drittes Vorgehen ist, dass in mehrjährigen Abständen die Bauüberhangslisten von allen Alt- und Uraltfällen bereinigt werden.

Die unterschiedliche Ausbuchungspraxis hat daher Auswirkungen auf die ausgewiesene Höhe des Bauüberhangs und vor allem auf die Zahl der Genehmigungen, die längere Zeit im Status „noch nicht begonnen“ verharren („Problemgenehmigungen“). Es bestehen erhebliche regionale Unterschiede im Anteil der „Problemgenehmigungen“. So beträgt der Anteil der „Problemgenehmigungen“ am Bauüberhang in München 16%, in Berlin hingegen 2% (2019), vgl. Kapitel 3.9 in Teil I.

2.2 Bauüberhangstatistik

Die Statistik des Bauüberhangs ist eine Vollerhebung der genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Bauvorhaben.

Die Bauüberhangserhebung wird jährlich zum Stichtag 31. Dezember erhoben. Die Statistischen Landesämter erfragen zum Bauzustand jeder bekannten Baumaßnahme lediglich, ob diese:

- noch nicht begonnen,
- im Bau, aber noch nicht unter Dach (nur bei Neubau) oder
- unter Dach (rohbaufertig) sei.

Ansonsten ist eine der folgenden Angaben zu machen:

- Die Baugenehmigung ist erloschen oder
- das Bauvorhaben wurde fertig gestellt im [Monat, Jahr].

Der damit sehr überschaubare Umfang der Bauüberhangserhebung wird allerdings durch die Verknüpfung mit der Baugenehmigungsstatistik deutlich ausgeweitet, sodass grundsätzlich die Bauüberhangstatistik auch nach sämtlichen Merkmalen der Baugenehmigungsstatistik auswertbar ist. Allerdings sind Auswertungen nur im Rahmen von Sonderauswertungen möglich, da im SUF-Datensatz der Baufertigstellungen (vgl. Kapitel 2 in Teil I) des Forschungsdatenzentrums des Bundes und der Länder die oben genannten Merkmale der Bauüberhangstatistik leider nicht enthalten sind.

Zur Erhebung erhalten sämtliche Bauaufsichtsbehörden üblicherweise im November jeden Jahres einen sie betreffenden Auszug der Bauüberhangsliste (auch Bauliste oder Bauherrendatei genannt) vom Statistischen Landesamt zugesandt. Die Bauüberhangslisten werden von den Statistischen Landesämtern fortlaufend geführt. Jede neu gemeldete Baugenehmigung wird aufgenommen, jede Baufertigstellungsanzeige führt zur Streichung des Bauvorhabens von der Bauüberhangsliste. Die Bauüberhangslisten bzw. die Auszüge enthalten Merkmale zur Identifikation des Bauvorhabens (ID, Bauscheinnummer, Adresse).

Zu jedem Bauvorhaben der Bauüberhangslisten sollen dann die Bauaufsichtsbehörden den jeweiligen Bauzustand (siehe oben) eintragen. Dies soll bis Januar des folgenden Jahres erfolgen.

Nach unserem Kenntnisstand wird von den Bauaufsichtsbehörden unterschiedlich vorgegangen. Typischerweise wird zunächst die Aktenlage geprüft, d. h. ob eine Baubeginnanzeige vorliegt, eine Baufertigstellungsanzeige etc. Die verbleibenden Fälle werden dann manchmal in einer Art Konferenz der Sachbearbeiter gemeinschaftlich diskutiert, wem liegen welche Erkenntnisse vor? Wenn die Bauaufsichtsbehörde über Baukontrolleure im Außendienst (auch Bauläufer genannt) verfügt, erhalten diese die Aufgabe die Bauprojekte abzufahren und den Bauzustand zu erheben.

Wenn die Bauaufsichtsbehörde nicht oder nicht hinreichend über Baukontrolleure im Außendienst verfügt, übernehmen die einzelnen Sachbearbeiter die Aufgabe, den Bauzustand zu erheben, selbst. Die Sachbearbeiter versuchen die Erhebung des Bauzustandes in ihren (Berufs-)Alltag einzuflechten, indem sie sich bietende Gelegenheiten nutzen („Wenn ich mal in der Nähe bin, schaue ich dann vorbei.“). Dies dürfte in Städten mit eigener Bauaufsichtsbehörde vermutlich besser funktionieren als in (größeren) Landkreisen. In allen Gesprächen mit Mitarbeitern von Bauaufsichtsbehörden wurden wir darauf hingewiesen, dass eine vollständige Erhebung der gesamten Bauüberhangsliste aufgrund mangelnder personeller Ausstattung und Überlastung nicht möglich sei. Dies gilt in besonderem Maße in den Pandemie Jahren 2020 und 2021. Von einer Untererfassung ist vor allem bei kleineren Bauprojekten (Einfamilienhäuser) auszugehen. Die Sachbearbeiter der Bauaufsichtsämter versuchen dann manchmal, die Erhebungslücken telefonisch zu schließen. Ansonsten wird für die Angabe des Bauzustands auf das Erfahrungswissen der Sachbearbeiter abgestellt.

In Baden-Württemberg³² besteht noch ein zweiter Informationskanal. In Baden-Württemberg wird die Bauüberhangsliste sortiert nach genehmigungspflichtigen und genehmigungsfreien Bauvorhaben. Bei genehmigungspflichtigen Bauvorhaben läuft die Erhebung wie in anderen Bundesländern über die Bauaufsichtsbehörde. Bei genehmigungsfreien Bauvorhaben werden hingegen die Bauherren direkt angeschrieben. Die Bauherren können dann die Angabe zum Baufortschritt schriftlich oder online eingeben (vgl. Abbildung 53). Die Online-Erhebung ist durch die Angabe der eindeutigen Identifikationsnummer gesichert, sodass hier Fehlmeldungen unwahrscheinlich sind. Daneben existiert in Baden-Württemberg ein Großkundenverfahren (Bauherren mit mehreren Bauprojekten). Diesen Großkunden wird der sie betreffende Auszug aus der Bauüberhangsliste zur Beantwortung zugesandt, ganz gleich, ob es sich um genehmigungspflichtige oder genehmigungsfreie Bauvorhaben handelt.

³² In Sachsen-Anhalt wird ähnlich verfahren.

Abbildung 53
Online-Bauüberhangserhebung bei Bauherren durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg (Screenshot)

STATISTISCHES LANDESAMT
Baden-Württemberg

Bauüberhangserhebung

Bauüberhangserhebung Rechtsgrundlagen/Erläuterungen

Bauüberhangserhebung zum 31.12.2022

Gemeindekennziffer

Identifikationsnummer

(Bitte geben Sie die Identifikationsnummer des Bauvorhabens ein, führende Nullen werden automatisch ergänzt)

Bauzustand zum Jahresende
(zutreffendes bitte anklücken)

Das Bauvorhaben ist...

noch nicht begonnen

im Bau, aber noch nicht unter Dach (nur bei Neubau)

unter Dach (rohbaufertig) bei Neubau **oder** Umbauten/Baumaßnahmen, die begonnen wurden

Die Baugenehmigung ist erloschen oder das Bauvorhaben kommt nicht zur Ausführung

Bauvorhaben wurde fertig gestellt im...
(Bitte wählen Sie Monat und Jahr der Fertigstellung)

Als **"fertig gestellt"** ist das Bauvorhaben anzusehen, wenn die Bauarbeiten weitgehend abgeschlossen sind und wenn das Gebäude bzw. die Wohnung bereits bezogen oder bei leerstehenden Gebäuden bezugsfertig sind. Hierbei ist ohne Bedeutung, ob das Gebäude verputzt ist, oder ob noch Schönheitsarbeiten vorzunehmen sind. Entscheidend für die Fertigstellung ist die Ingebrauchnahme des Bauobjekts.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Insgesamt erfasst die Bauüberhangstatistik vollständig die Grundgesamtheit der gemeldeten Genehmigungen. Im Gegensatz zur Baugenehmigungsstatistik ist der Berichtskreis (Name der Auskunftspflichtigen) eindeutig definiert und den Statistischen Landesämtern bekannt. Daher ist die Auskunftspflicht, notfalls per Heranziehungsbescheid, Mahnung und Bußgeld, auch durchsetzbar. Kurz gesagt: sofern die Baugenehmigung den statistischen Landesämtern bekannt ist, lassen die statistischen Landesämter nicht locker, bis sie eine Auskunft erhalten haben.

2.3 Baufertigstellungsstatistik

Sobald ein Bauvorhaben fertiggestellt³³ ist, sind die Bauherren bzw. ihre Beauftragten grundsätzlich verpflichtet, dies den Bauaufsichtsbehörden sowie den statistischen Landesämtern unter Nennung des Datums anzuzeigen.

Die Meldung des Bauherrn an das Statistische Landesamt ist allerdings ungebräuchlich und den Bauherren ist ihre Auskunftspflicht in der Regel unbekannt, auch existieren weder eine Möglichkeit der Onlinemeldung noch downloadbare Erhebungsformulare. Einige Landesämter berichten zwar auch von einzelnen Fertigstellungsmeldungen privater Bauherren – meist per Telefon – und pflegen diese Informationen dann auch ein. Abgesehen von diesen Einzelfällen erhalten die statistischen Landesämter die Meldung über die Baufertigstellung von den Bauaufsichtsbehörden.

Erhalten die Bauaufsichtsbehörden eine Fertigstellungsmeldung von den Bauherren, so leiten diese die Meldung weiter an das Statistische Landesamt. Einige Landesämter erhalten so meist monatlich einen Stapel mit

³³ Die Definition von „Baufertigstellung“ unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Ein Teil der Bundesländer erfasst den Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme, andere den Zeitpunkt der Baufertigstellung, wobei bei letzterem in der Praxis ein Bewertungsspielraum verbleibt (Haus bereits bezogen aber Außenputz noch nicht angebracht, Haus fertiggestellt aber Außenanlagen noch nicht). Zudem unterscheidet die Fertigstellungsdefinition zwischen genehmigungspflichtig und genehmigungsfrei. So gilt bei genehmigungspflichtigen Bauvorhaben in manchen Bundesländern das Datum der Schlussabnahme, bei genehmigungsfreien der Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme. Grundsätzlich können sich nur durch die unterschiedliche Definition regionale Unterschiede in der Baudauer ergeben. Diese dürften aber kaum ins Gewicht fallen, da ohnehin der überwiegende Teil der Fertigstellungen im Rahmen der nur einmal jährlich durchgeführten Bauüberhangserhebung registriert wird.

Fertigstellungsmeldungen von den Bauaufsichtsbehörden. Die Landesämter pflegen die Information dann in ihren Datensatz ein und streichen das Bauvorhaben von der Bauüberhangliste.

Der Regelfall ist dies allerdings nicht. Mehrheitlich – die Statistischen Landesämter nannten hier Quoten von 70 % oder 80 % – erhalten die Landesämter erst im Rahmen der Bauüberhangsstatistik Kenntnis von der Fertigstellung. Inwieweit dies daran liegt, dass die Bauherren den Bauaufsichtsbehörden keine Fertigstellungsmeldung zusenden oder die Bauaufsichtsbehörden diese nicht unterjährig weiterleiten, sei dahingestellt.

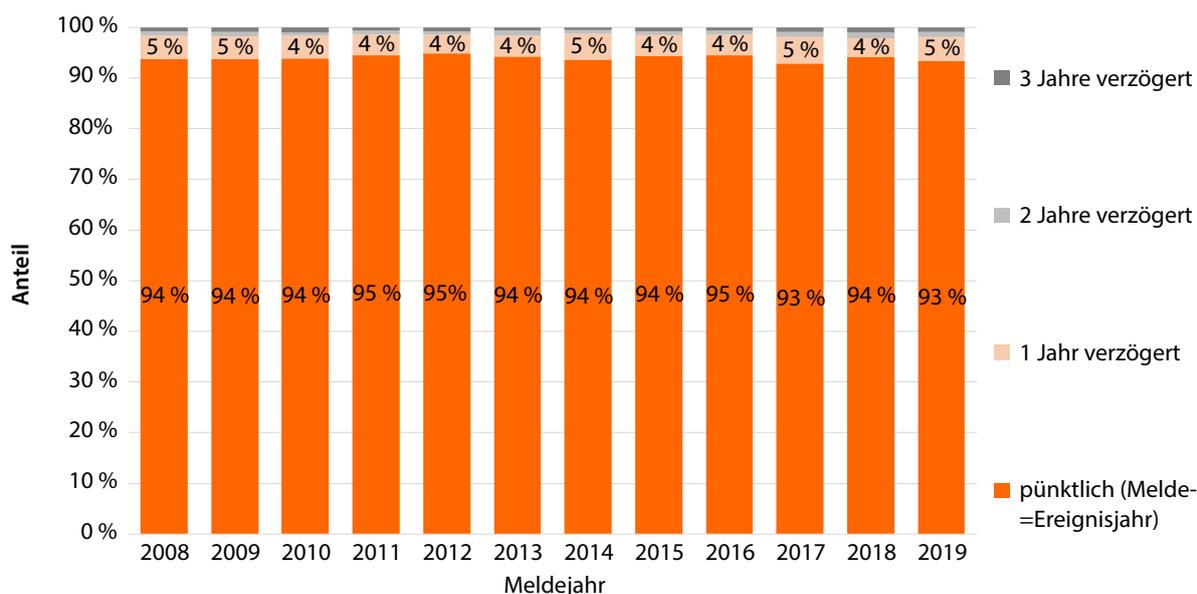
Dies dürfte auch begründen, warum seit 2007 die Fertigstellungsstatistik nicht mehr monatlich, sondern nur noch jährlich veröffentlicht wird.

In manchen Bundesländern wie zum Beispiel Bayern ist die unterjährige Meldung von Fertigstellung an das Statistische Landesamt bereits seit einigen Jahren nicht mehr vorgesehen. Die Fertigstellungsstatistik ist hier dann auch formal keine eigene Erhebung mehr, sondern eine Auswertung der Bauüberhangserhebung.

Die Qualität der Fertigstellungsstatistik entspricht daher der Bauüberhangsstatistik. Es ist davon auszugehen, dass die Statistischen Landesämter in praktisch allen Fällen auch Kenntnis von einer Baufertigstellung erlangen – mit der Einschränkung natürlich, dass sie vorab Kenntnis von der Baugenehmigung erhalten haben.

Nicht sichergestellt ist allerdings, dass die Statistischen Landesämter auch zeitnah Kenntnis von der Fertigstellung erhalten, wobei zeitnah hier bereits definiert sei als „Kenntnisnahme im Jahr der Fertigstellung“. Im Rahmen der Erfassung der Fertigstellungen wird sowohl das Ereignisdatum als auch das Kenntnisnahmedatum durch die Statistischen Landesämter erfasst. Demnach werden bundesweit zwischen 93 % und 95 % aller Baufertigstellungen pünktlich im selben Jahr erfasst, vgl. Abbildung 54. Der Anteil der pünktlich erfassten Baufertigstellungen hat sich dabei in den letzten Jahren bis zum aktuellen Datenrand 2019 nicht verändert. Der steigende Bauüberhang in Deutschland kann damit nicht mit einem zunehmenden Meldeverzug bei den Baufertigstellungen erklärt werden. Möglicherweise könnte aber der überraschende Rückgang der Baufertigstellungen im Jahre 2021, vgl. auch Kapitel 5 in Teil I, in der die Bauüberhangserhebung während eines Lock-downs erfolgte, hiermit erklärt werden.

Abbildung 54
Baufertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019, nach Kenntnisnahmedatum und Ereignisdatum



Quelle: Simons (o. D.), Destatis 2019a, eigene Berechnung und Darstellung

Einschränkend muss aber darauf hingewiesen werden, dass als Ereignisdatum hier die Angabe der Bauaufsichtsämter verwendet wird. Inwiefern es zwischen der tatsächlichen Fertigstellung und dem den Bauaufsichtsämtern bekanntem Fertigstellungsdatum noch eine Abweichung gibt, ist unbekannt. Für eine weitere Abweichung zwischen dem Ereignisdatum laut Bauaufsichtsbehörde und tatsächlicher Fertigstellung spricht, dass stabil über die Jahre immer gut 30 % der Baufertigstellungen im Dezember stattfinden sollen. Die Häufung des Ereignisdatums im Dezember dürfte an der Erfassung im Rahmen der Bauüberhangserhebung liegen. Dies aber hieße zumindest, dass diese weitere Abweichung vermutlich nur in wenigen Fällen überjährig ist.

3 Fazit Bautätigkeitsstatistik

Die Bautätigkeitsstatistik setzt sich aus letztlich zwei Erhebungen zusammen: der Baugenehmigungen und des Bauüberhangs. Die ursprünglich ebenfalls eigenständige Erhebung der Baufertigstellungen ist heute faktisch und zum Teil auch formell Bestandteil der Erhebung des Bauüberhangs geworden.

Die Qualität der Bautätigkeitsstatistik hängt von zwei Punkten ab. Zum einen von der Vollständigkeit der Baugenehmigungsmeldungen an die Statistischen Landesämter und zum zweiten von der Gründlichkeit der Verarbeitung dieser Meldungen in den Statistischen Landesämtern (s. u.).

Von einer vollständigen Meldung aller Baugenehmigungen durch die Bauaufsichtsbehörden an die Statistischen Landesämter kann nicht ausgegangen werden. Es ist von einer systematischen und unsystematischen Untererfassung auszugehen.

Ursächlich für die Untererfassung ist eine doppelte Zuständigkeit bei der Meldepflicht in Zusammenhang mit einer gewissen „Lästigkeit“ der Meldepflicht für die Bauaufsichtsbehörden.

Verpflichtet zur Meldung einer Baugenehmigung an die Statistischen Landesämter sind zum einen Bauherren bzw. deren Verpflichtete und zum anderen die Bauaufsichtsbehörden. Gerade – aber nicht nur – bei genehmigungsfreien Bauvorhaben, die von den Bauaufsichtsbehörden nur zur Kenntnis genommen werden, wird nicht immer eine Baugenehmigungsmeldung von den Bauaufsichtsämtern an die Statistischen Landesämter versendet. Manche Bauaufsichtsbehörden gehen hier davon aus, dass die Bauherren ihre Mitteilungspflicht erfüllen und versenden daher nie oder nicht immer eine Baugenehmigungsmeldung. Unabhängig davon, wie akkurat die Bauherren ihrer Verpflichtung aber nachkommen, werden von den Statistischen Landesämtern sämtliche Meldungen von privaten Bauherren nicht in die Baugenehmigungsdatenbank aufgenommen. Meldungen privater Bauherren werden nur in einem „Zwischenspeicher“ gespeichert, aber nur bei Vorliegen eines Meldebogens einer Bauaufsichtsbehörde aus dem Zwischenspeicher in die Baugenehmigungsdatenbank übernommen. Ansonsten verbleiben Sie dauerhaft ungenutzt im „Zwischenspeicher“.

Daneben berichten Statistische Landesämter bzw. Bauaufsichtsämter, dass der Meldebogen für Baugenehmigungen auch von genehmigungspflichtigen Bauvorhaben manchmal nicht versendet werden – sei es, dass sie einfach liegen bleiben, sei es, dass sie unvollständig von den Bauherren ausgefüllt wurden und die notwendige Nacharbeit durch die Bauaufsichtsbehörden dauerhaft aufgeschoben wird.

Fuderholz (2019: 42) hat im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin die tatsächlich erteilten Baugenehmigungen größerer Projekte mit dem Datensatz der statistischen Landesämter verglichen. Demnach tauchten in fünf Berliner Bezirken zwischen 10 % und 23 % aller Neubauten nicht in der Baugenehmigungstatistik auf. Seither sollen allerdings Verbesserungen durchgeführt worden sein, sodass von ähnlichen Verhältnissen heute nicht mehr auszugehen wäre.

Die Nicht-Meldung einer Baugenehmigung an die Statistischen Landesämter hat weitreichende Konsequenzen für die Statistik, da diese Baugenehmigung dann auch nicht in die Bauüberhangsliste aufgenommen

werden kann. Entsprechend kann auch die Fertigstellung nicht erfasst werden, sodass auch die Fertigstellungsstatistik unvollständig ist. In der Folge wird der Gebäude und Wohnungsbestand auch in der Wohnungsfortschreibung unterschätzt.

Die Qualität der Bautätigkeitsstatistik hängt zum zweiten stark von der Akribie bzw. auch der Hartnäckigkeit der Mitarbeiter der Statistischen Landesämter ab. Diese bekommen häufig unvollständige, unplausible bis hin zu vollständig leere Meldebögen zur Baugenehmigung oder zum Bauüberhang übersandt. Sie versuchen dann mit erheblichem Aufwand, jede einzelne Meldung zu vervollständigen. Da gleichzeitig in jedem Bundesland nur wenige (rund drei bis fünf) Personen für diese Aufgabe abgestellt sind und gleichzeitig ihre Auskunftersuchen von den Auskunftspflichtigen häufig als „belästigend“ empfunden werden, steht mittelfristig zu befürchten, dass hier weniger hartnäckig nachgefragt wird.

Dies könnte bereits in den Pandemiejahren 2020 und 2021 sichtbar werden, vgl. auch die Ausführungen zur den möglichen Untererfassungen im Jahr 2021 in Kapitel 5 in Teil I.

Immerhin aber gilt, dass zu vermutlich fast allen in der Bauliste der Statistischen Landesämter aufgenommenen Baugenehmigungen auch die späteren Angaben (im Bau, fertiggestellt, erloschen) erhoben werden können. Im Unterschied zu den Baugenehmigungen ist schließlich der Berichtskreis bei der Bauüberhangserhebung eindeutig definiert und bekannt. Wir stufen daher die Bauüberhangstatistik und die darauf aufbauende Baufertigstellungsstatistik als von hoher Qualität ein.

Dies gilt zumindest für die grundlegende Erfassung der Fertigstellung, nicht aber notwendigerweise für die zeitnahe Erfassung. So liegt in rund 7 % aller Fertigstellungen der Kenntnisnahmezeitpunkt der statistischen Landesämter mindestens ein Jahr nach dem Fertigstellungszeitpunkt. Ebenfalls können im Rahmen der Bauüberhangstatistik Ungenauigkeiten existieren, wenn sich die jährliche Abfrage offener Baugenehmigungen zu stark auf das Erfahrungswissen der Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörden stützt.

Im Ergebnis ist von einer Untererfassung der Baugenehmigungen und damit Fertigstellungen auszugehen, dessen Größenordnung aber nicht abgeschätzt werden kann. Inwieweit dies die Nutzungsmöglichkeiten der Bautätigkeitsstatistik einschränkt, ist vermutlich abhängig vom Nutzungszweck.

Für strukturelle Analysen zur Bautätigkeit – wie die hier in Teil I vorgelegte Analyse des Bauüberhangs – dürfte die Bautätigkeitsstatistik hinreichend belastbar sein. Auch wenn ein unbekannter Teil der Bautätigkeit nicht erfasst wird, so dürfte dieser Teil vermutlich nicht so groß sein, dass die Strukturen verzerrt wären.

Bei Analysen, in denen es auf die absoluten Werte ankommt, wie zum Beispiel dem Vergleich von Angebot und Nachfrage auf den Wohnungsmärkten, ist eine mögliche Untererfassung der Fertigstellungen als auch der Wohnungsfortschreibung zumindest bei der Interpretation zu beachten.

Unter dem Oberbegriff X-Bau werden derzeit die Voraussetzungen zur Einführung vollständig digitalisierter Bauakten geschaffen. Hierfür wurde ein einheitlicher Standard für die Kommunikation der verschiedenen IT-Systeme der Beteiligten definiert, der verpflichtend einzusetzen ist. Das Fernziel ist, dass sämtliche Verfahrensbeteiligte (Bauherr/Antragsteller, Bauaufsichtsbehörde, weitere staatliche Stellen wie die Denkmalschutzbehörde) stets auf den gleichen Daten- und Dokumentensatz zugreifen und diesen aktualisieren. Auf diese digitalisierte Bauakte sollen dann die Statistischen Landesämter ebenfalls direkt zugreifen können, sodass das händische Übertragen von Daten aus den Bauanträgen auf die Erhebungsbögen sowie das Weiterleiten an die Statistischen Landesämter entfällt. Derzeit ist mit der Einführung aber laut einem Vertreter des Statistischen Bundesamtes erst in Hamburg begonnen worden. Inwieweit hier in absehbarer Zukunft alle Bauaufsichtsbehörden X-Bau-Standards einführen, ist nicht abzuschätzen. Problematisch könnte sein, dass derzeit eine Vielzahl von verschiedenen Programmen zur Einführung von X-Bau entwickelt wurden, die unterschiedliche Stärken und Schwächen haben.

Literaturverzeichnis

Bayerisches Landesamt für Statistik, 2022: GENESIS-Online (Bayern). CC BY 3.0 DE. Zugriff: <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/logon> [abgerufen am 30.12.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2022: Auslastung der Kapazitäten im Baugewerbe – Ergebnisse. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/bauen/bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/kapazitaetsauslastung.html> [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis, 2009–2020: Bautätigkeit und Wohnungen 2008–2019. Statistisches Bundesamt, 5(1). Wiesbaden. Zugriff: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000075 [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis, 2019a: Statistik der Baufertigstellungen (SUF). Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder. Dresden.

Destatis, 2019b: Informationen zur Bautätigkeit (Fragebogen, Erläuterungen, Tabellenprogramm). Methodenpapier E 206. Wiesbaden.

Destatis, 2020: Bautätigkeit und Wohnungen 2019. Statistisches Bundesamt, 5(1). Wiesbaden. Zugriff: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000075 [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis, 2021a: Bauen und Wohnen: Baugenehmigungen/Baufertigstellungen 2020 – Lange Reihen z. T. ab 1949. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Zugriff: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000553 [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis – Statistische Ämter der Länder, 2021b: Sonderauswertung Bauüberhang 2015–2019. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Potsdam.

Destatis, 2021c: Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft (Juli 2021). Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Zugriff: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000473 [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis, 2022a: GENESIS-Online. dl-de/by-2-0. Zugriff: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis – Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022b: GENESIS-Online (Regionalstatistik). dl-de/by-2-0. Zugriff: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online> [abgerufen am 30.12.2022].

Destatis, 2022c: Pressemitteilung Nr. 392 vom 16. September 2022. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_392_3111.html [abgerufen am 13.10.2022].

Fuderholz, G., 2019: Verzögerte Baubeginne im Berliner Wohnungsbau. Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (unveröffentlicht), S. 42.

ifo Institut, versch. Jahre: ifo Konjunkturperspektiven (verschiedene Ausgaben), jeweils S. 15. Zugriff: https://www.ifo.de/suche?search_api_fulltext=ifo%20Konjunkturperspektiven&sort_by=maxdate_agr&f%5B0%5D=typ%3A136 [abgerufen am 13.10.2022].

ifo Institut, 2019: ifo Konjunkturperspektiven 01/2019, 46. Jg. (1): Zugriff: <https://www.ifo.de/DocDL/Perspektiven-Januar-2019.pdf> [abgerufen am 13.10.2022].

ifo Institut, 2022: ifo Konjunkturperspektiven 09/2022, 49. Jg. (9):
Zugriff: https://www.ifo.de/DocDL/KT_ifoKP_2022_09.pdf [abgerufen am 13.10.2022].

IT.NRW – Informationen und Technik Nordrhein-Westfalen, 2022. GENESIS-Online (NRW). dl-de/by-2-0.
Zugriff: <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online> [abgerufen am 30.12.2022].

Rein, S., 2022: Kapazitätsauslastung im Baugewerbe bleibt trotz leichtem Rückgang auf hohem Niveau.
Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/bauen/bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/kapazitaetsauslastung.html> [abgerufen am 13.10.2022].

Simons, H., o. D.: Auswertung der Baufertigstellungsstatistik 2008–2019 (unveröffentlicht). HTWK Leipzig.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Bauüberhang und Indikatoren zur Bautätigkeit, Deutschland 1951 bis 2021*	13
Abbildung 2	Bauüberhang (Wohnungen) nach Art des Gebäudetyps und der Baumaßnahme, Deutschland 2008 und 2021	15
Abbildung 3	Baugenehmigungen und Baufertigstellungen nach Gebäudetyp, Deutschland 1995 bis 2021	16
Abbildung 4	Struktur des Neubauüberhangs 2019 nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen	17
Abbildung 5	Baugenehmigungen nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2008 bis 2019	18
Abbildung 6	Bauüberhang nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2015 bis 2019	19
Abbildung 7	Baugenehmigungen und Bauüberhang nach Gebäudetyp und siedlungsstrukturellen Kreistypen, 2016 bis 2019	20
Abbildung 8	Neubau-Bauüberhang (Wohnungen je 1.000 Einwohner), kreisfreie Städte und Landkreise, 2019	21
Abbildung 9	Neubau-Bauüberhang (Wohnungen je Baugenehmigungen in den Vorjahren), kreisfreie Städte und Landkreise, 2019	22
Abbildung 10	MFH-Neubau-Bauüberhang*, kreisfreie Städte und Landkreise, 2019	23
Abbildung 11	Modell eines Wohnungsbauzyklus: 2 Jahre Baudauer, 90 % Realisierungsrate	25
Abbildung 12	Entwicklung des Bauüberhangs, Deutschland 1996 bis 2021	27
Abbildung 13	Anteil der erloschenen Baugenehmigungen, Wohnungen in neuen Wohnungen nach Gebäudetyp, Deutschland 2008 bis 2021	28
Abbildung 14	MFH-Erloschenenquote* in den A-Städten und nach Kreistypen, Mittelwert 2016 bis 2019	29
Abbildung 15	Neubau-EZFH-Fertigstellungsquoten der Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2019	30
Abbildung 16	Neubau-MFH-Fertigstellungsquoten der Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2019	31
Abbildung 17	Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland, Lesebeispiel zum Genehmigungsjahrgang 2010	32
Abbildung 18	Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland 2008 bis 2014	33
Abbildung 19	Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-EZFH, Deutschland 2009 bis 2019	34
Abbildung 20	Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-MFH, Deutschland 2008 bis 2013	35
Abbildung 21	Fertigstellungsquoten (kumuliert), Neubau-MFH, Deutschland 2010 bis 2019	36
Abbildung 22	Fertigstellungsquote (kumuliert), Neubau-MFH, NRW (oben) und Bayern (unten) 2008 bis 2019	37
Abbildung 23	Realisierungsrate in t=4 der Neubau-MFH-Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2015 in Deutschland und nach Bundesländern	38
Abbildung 24	Realisierungsrate in t=4 der Neubau-MFH-Genehmigungsjahrgänge 2008 bis 2015 in Deutschland und nach Bundesländern	39
Abbildung 25	Baudauer* von EZFH-Fertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019	42
Abbildung 26	Baudauer* von MFH-Fertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019	42
Abbildung 27	Durchschnittliche Baudauer* nach Marktsegmenten, Deutschland 2008 bis 2019	43
Abbildung 28	Verteilung der durchschnittlichen Baudauer* nach Regionen und Marktsegmenten, 2017 bis 2019	44
Abbildung 29	Modellrechnung EZFH-Baufertigstellungen in Deutschland, 2014 bis 2019	45
Abbildung 30	Ex-Post-Rechnung – zu erwartende MFH-Baufertigstellungen in Deutschland, 2013 bis 2019	46
Abbildung 31	Aufteilung des zusätzlichen Bauüberhangs nach Gebäudetyp und Erklärungsansatz, Deutschland 31.12.2014 bis 31.12.2019	48
Abbildung 32	Bauüberhang in Deutschland nach Gebäudetyp und Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019	49
Abbildung 33	MFH-Bauüberhang in Deutschland nach Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019	50
Abbildung 34	„Problemenehmigungen“: Nicht begonnene Bauvorhaben mit drei und mehr Jahre alter Baugenehmigung, 2015 bis 2019	51
Abbildung 35	Nicht begonnener MFH-Bauüberhang mit drei und mehr Jahre alter Baugenehmigung, 2015 und 2019	52

Abbildung 36	Baufortschritt der MFH-Wohnungen der Genehmigungsjahrgänge 2015 bis 2019	53
Abbildung 37	Entwicklung des Bauüberhanges nach Baufortschritt, Deutschland 2003 bis 2021	55
Abbildung 38	Veränderung der Dauer der Bauphasen im Segment der MFH, Deutschland 2010 bis 2021	56
Abbildung 39	MFH-Bauüberhang nach Alter der Baugenehmigung und Baufortschritt, 2019	57
Abbildung 40	Fertiggestellte Wohnungen je Gebäude nach Marktsegmenten, 2008 bis 2019	58
Abbildung 41	MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Anzahl der Wohnungen je Gebäude	59
Abbildung 42	Baudauern im Segment der MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Anzahl der Wohnungen je Gebäude 60	60
Abbildung 43	Modellrechnung – Baudauern im Segment der MFH bei gleichbleibender Größenstruktur 2015 bis 2019	60
Abbildung 44	MFH-Fertigstellungen 2008 bis 2019 nach Bauherren	61
Abbildung 45	Anteil „Fertigteilbau“ an den Fertigstellungen nach Marktsegment, 2008 bis 2019	62
Abbildung 46	Auslastung des Baugewerbes, 2003 bis 2022	63
Abbildung 47	Annahmen zu den Neubau-Fertigstellungsquoten in Deutschland, 2020 bis 2024	66
Abbildung 48	Projektion der Baufertigstellungen (Neubau) in Deutschland, 2021 bis 2024	67
Abbildung 49	MFH-Bauüberhang in Deutschland nach Alter der Baugenehmigung, 2015 bis 2019	70
Abbildung 50	Schema zu Erhebungsmerkmalen der Bautätigkeitsstatistik	73
Abbildung 51	Portal „Bautätigkeitsstatistik Online“ beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Screenshot)	76
Abbildung 52	Schema zum Meldeweg der Baugenehmigungsstatistik – Beispiel Bayern	77
Abbildung 53	Online-Bauüberhangserhebung bei Bauherren durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg (Screenshot)	83
Abbildung 54	Baufertigstellungen, Deutschland 2008 bis 2019, nach Kenntnisnahmedatum und Ereignisdatum	84