

Reiner Braun

# Der Absturz im Wohnungsbau kommt später, als die meisten denken

Vorweg: Brauchen wir Neubau? Ja. Denn Deutschland erlebt Zuwanderung. Deswegen steigt die Nachfrage nach Wohnungen. Deutschland ist auch ein Binnenwanderungsland. Deswegen verlagert sich die Binnenanfrage, lange Zeit nur überregional von Schrumpfsregionen in Schwarmstädte, jetzt zunehmend auch regional aus den Schwarmstädten immer weiter ins Umland hinaus (vgl. rote Umlandkreise in Abbildung für Nürnberg). Steigende wie auch verlagerte Nachfrage führen zu knappheitsbedingten Preissteigerungen. Dagegen hilft nur Neubau. Gut 300 000 neue Wohnungen hätten es im vergangenen Jahrzehnt jährlich sein müssen. Tatsächlich waren es im Mittel nur 239 000. Die Knappheit wurde größer statt kleiner.

## OHNE NIEDRIGZINSEN WÄRE DER NEUBAU SCHON LÄNGST EINGEBROCHEN

Deutschland braucht also Neubau. Dabei machen wir es uns jedoch nicht einfach. Denn wir sind Weltmeister in der Produktion von DIN-Normen. Fast 4 000 davon sind im Neubau zu beachten. Ob Energieeffizienz, Brandschutz oder Schallschutz – fast täglich werden es mehr. Im Ergebnis kann man in Deutschland keine preiswerten Wohnungen mehr bauen. Auch Sozialwohnungen sind nur dann noch bezahlbar, wenn sie mit 100 000 Euro das Stück oder noch mehr subventioniert sind. Die Herstellungskosten sind seit dem Jahr 2000 etwa doppelt so schnell gestiegen wie die Verbraucherpreise – Corona- und Kriegsfolgen noch nicht mitgerechnet.

Dass zuletzt überhaupt noch Wohnungen in großem Stil gebaut worden sind, war zu großen Teilen den Niedrigzinsen zu verdanken. Diese haben eine blinde Flucht in Realkapital begünstigt und die realen Kosten verschleiert. Jetzt hat der Zinsanstieg im Zusammenspiel mit Corona- und kriegsbedingten Materialengpässen die Kalkulationen über den Haufen geworfen. Im Ergebnis wird derzeit noch fertig gebaut, was begonnen wurde. Es wird aber kaum noch begonnen, was neu genehmigt wird. Der Bauüberhang hat seine Funktion verloren, ein verlässlicher Indikator für die Anzahl künftiger Fertigstellungen zu sein.

## DER WOHNUNGSBAU HAT KEINEN KIPPSCHALTER, SONDERN GLEICHT EINER POSTKUTSCHENFAHRT

Naive Zeitgenossen haben die Vorstellung, der Wohnungsbau könne per Kippschalter digital an- und ausgeschaltet werden. In der Realität gleicht er eher einer analogen Postkutschenfahrt. Die Ausweisung neuen Baulands am Stadtrand dauert hierzulande nicht sel-

ten zehn Jahre oder länger bis zum ersten Spatenstich. Der Ankauf von Bauland und die Planung von Neubau über Einreichung eines Bauantrags bis zur Genehmigung kann weitere zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen. Der eigentliche Wohnungsbau benötigt dann nochmal ein bis zwei Jahre – aber nur, wenn es sich um Eigenheime handelt. Zwei Drittel aller neuen Wohnungen entstehen jedoch im Geschoss. Und hier war früher einmal mit zwei bis drei Jahren Bauzeit zu rechnen, in Zeiten von Lieferproblemen und Arbeitskräftemangel aber eher mit drei bis vier Jahren.

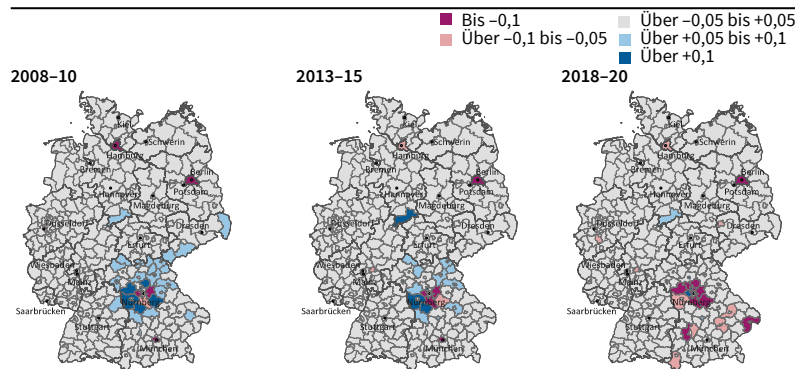


Dr. Reiner Braun

ist Geschäftsführer der empirica regio GmbH.

Abb. 1

Wanderungssaldo zwischen Nürnberg und deutschen Landkreisen  
Pro Tsd. Einwohner

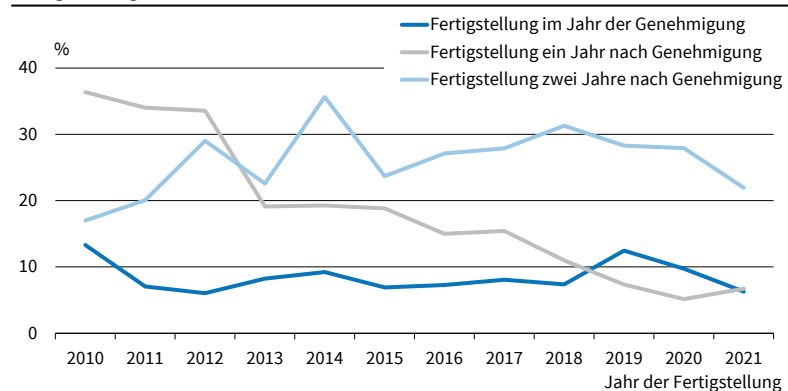


Quelle: empirica regio; Statistische Ämter des Bundes und der Länder; GeoBasis-DE.

© ifo Institut

Abb. 2

Fertigstellungsquoten, Berlin



Anmerkung: Die Zahl der Fertigstellungen in einem Jahr wird vor allem von den Genehmigungen der vergangenen Jahre, aber kaum von den Genehmigungen des aktuellen Jahres bestimmt. Tatsächlich führen anteilig nur etwa 5 bis gut 10% der Genehmigungen noch im selben Jahr zu einer Fertigstellung. Selbst nach zwei oder drei Jahren sind bei weitem noch nicht alle Genehmigungen in fertiggestellte Wohnungen umgesetzt. Der Anteil der Genehmigungen, die nach einem Jahr fertiggestellt sind, schrumpft sogar erheblich (von rund 35% im Jahr 2010 auf rund 5% im Jahr 2021) (siehe graue Kurve). Der Wohnungsbau wird immer langwieriger. Dennoch werden in Berlin stets rund 80% aller genehmigten Wohnungen realisiert, es gibt also keine steigende Quote von spekulativ zurückgehaltenen Baugenehmigungen.

Quelle: empirica paper Nr. 269.

© ifo Institut

Wer also heute verspricht, günstigere Rahmenbedingungen zu schaffen, der kann in etwa fünf bis sieben Jahren mit positiven Auswirkungen rechnen – vorausgesetzt, das Bauland ist bereits vorhanden. Wer umgekehrt heute Neubauförderungen einstellt oder kurzfristig veränderte Anforderungen im Neubau verlangt, der muss zumindest mit drastischen Verzögerungen in der Bautätigkeit rechnen. Wenn gleichzeitig der Nachschub fehlt und die Finanzierung sich verteuert, dann sind die Folgen katastrophal. Genehmigte Wohnungen, deren Bau heute nicht beginnt, werden in drei bis vier Jahren auch nicht fertiggestellt. Geplante Wohnungen, die heute nicht beantragt werden, werden in zwei bis drei Jahren nicht begonnen und in fünf bis sieben Jahren nicht fertiggestellt. Was heute versäumt wird, kann daher morgen kaum noch nachgeholt werden.

**IMMER ÖFTER FEHLT AUCH DER WILLE ZUM NEUBAU**

Angenommen, Neubau wäre wieder kalkulierbar und finanzierbar: Wie sieht es dann mit dem Bauland in den Schwarmstädten aus? Unklar. Viele Gemeinden wissen nicht, wie viel ausgewiesenes Bauland noch unbebaut ist. Schlimmer noch: Immer mehr Großstädte weisen trotz festgestellter Knappheit immer zäher neues Bauland aus. Es wird auf die Vermeidung klima- und umweltschädlicher Versiegelung hingewiesen und stattdessen auf teure und von Anwohnern ungewollte Nachverdichtung verwiesen. Das mag gut gemeint sein. Aber die Folgen sind das Gegenteil. Wer wegen Grundstückmangels weder in der Stadt noch am Stadtrand eine Wohnung findet, zieht ins Umland. Dort wohnt er auf größerer Fläche und in geringerer Höhe. Meist wird es dann ein 200qm-Eigenheim und nicht die urbane 120qm-Geschosswohnung. Außerdem hat man dann zwei Autos statt ÖPNV und pendelt fast täglich in die Kernstadt. Das ist für Klima und Umwelt noch fataler.

**DREI ELEFANTEN STEHEN IM RAUM**

Manche sehen 187 Einzelmaßnahmen, die zum Erfolg führen. Im Kern sind es jedoch vornehmlich nur drei

Elefanten, die gejagt werden müssen – die aber bitte auch konsequent. Sie heißen: Bauland, Baukosten und Bürokratie.

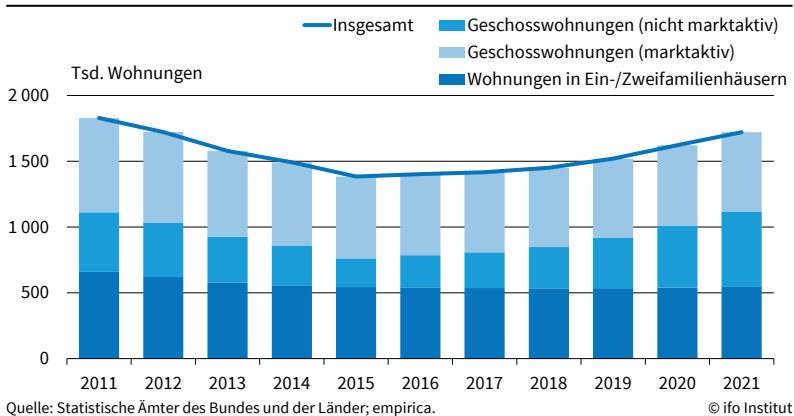
Elefant Nummer 1, der Baulandmangel, war schon vor 15 Jahren ein Problem. Eine Bodenwertsteuer hätte vorhandene Potenziale schneller mobilisiert und eine dichtere Bebauung begünstigt. Diese Chance wurde vertan. Die geplante Grundsteuer C wird ein Rohrkrepieler, weil es zu Rechtsstreitigkeiten kommen wird. Richter müssen dann entscheiden, wie viele Steine herumliegen müssen, bis ein Grundstück als bebaut gilt. Vielleicht muss Boris Palmer helfen und die Bau-Unwilligen zugunsten der Wohnungssuchenden schlicht enteignen. Gegen die Kurzsichtigkeit urbaner Bauverweigerer ist jedoch kein Kraut gewachsen.

Ausreichend Bauland braucht einen Masterplan. Bislang übernehmen einzelne bauwillige Umlandgemeinden die Last ganzer Regionen. Schnell sind sie dann überfordert, wenn sich die geballte Nachfrage bei ihnen entlädt. Baufreudige Gemeinden drohen zu Schlafstädten der verhinderten Kernstadtbewohner zu verkommen. Außerdem werden dann früher oder später Einheimischenprogramme gegen die Verdrängung der Alteingesessenen gefordert – Bürgermeister werden sonst nicht wiedergewählt. Es zeigt sich: Regionale Knappheiten lassen sich nur auf Regionsebene lösen. Das Gegeneinander von Umland und Kernstadt oder Insellösungen einzelner bauwilliger Umlandgemeinden führt zu ineffizienten Lösungen. Eine gute regionale Lösung erfordert aber auch regionale Budgets. Sonst scheitert der Neubau immer am Geld: für Infrastruktur, für Sozialwohnungen, für Baulanderschließung ...

Elefant Nummer 2 braucht einen strengeren Blick auf Kosteneffizienz. Tatsächlich steigen auf der einen Seite die Baukosten wegen der wuchernden DIN-Normen und energetischen Verschärfungen exponentiell. Auf der anderen Seite geht der nutzenstiftende Zuwachs an Wohnkomfort oder die zusätzliche CO<sub>2</sub>-Vermeidung gegen null. Für den Klimaschutz bedeutender als der Neubau ist ohnehin die Sanierung des Wohnungsbestandes und die Wiedernutzung der grauen Energie im zunehmenden Leerstand ländlicher Schrumpfsregionen.

Während der Neubau mit immer höheren Anforderungen überflutet wird, wärmt im Altbau die fossile Etagenheizung durch einfachverglaste Fenster und undichte Dächer die Außenluft und verrotten öffentliche Gebäude wie Schulen oder Rathäuser auf dem Stand der 1970er Jahre. Nach Schätzungen von empirica regio stehen derzeit 1,7 Mio. Wohnungen leer (vgl. Abb. 3). Davon finden sich zwei Drittel im Geschoss (Tendenz steigend, da ländlich) und ein Drittel in Eigenheimen (Tendenz fallend, da suburban). Doch versäumen wir, das Leben auf dem Land attraktiver und lebendiger zu gestalten. Dazu gehört mehr als funktionierender ÖPNV und fließendes WLAN. Aber ohne diese beiden Zutaten geht es schon gar nicht.

Abb. 3  
Leerstand



Der dritte Elefant heißt Digitalisierung. Die hat die bundesdeutsche Bürokratie seit Jahrzehnten verschlafen. Immer noch werden großformatige Pläne und meterweise Aktenordner mit Bauunterlagen physisch hin und her transportiert, Unterlagen mehrfach und händisch auf dieselben Parameter überprüft. Ja, selbst digital eingereichte Bauanträge sollen nicht selten als analoge Version nachgefordert werden. Das alles kostet nicht nur Zeit, sondern beim Wohnungsbau immer auch unnötig viel Geld.

### FAZIT MANCHMAL SCHAFFT ES DAS KAMEL DANN DOCH DURCHS NADELÖHR

Zur Ausgangsfrage: Ja, selbstverständlich droht ein Absturz in der Baubranche. Das ist aber nicht das Hauptproblem. Was viel schlimmer ist: Gerade hat die Baubranche ihre Kapazitäten ausgebaut. Jetzt muss sie alles wieder zurückfahren. Ein dritter Neustart

nach der Krise der Nullerjahre und der aktuellen Delle wird umso unwilliger erfolgen. Hinzu kommt: Gerade erst waren wir auf dem Weg, der Licht am Ende des Tunnels zeigte. Mieten stiegen langsamer, der Wohnungsbau lag fast schon auf Höhe der Nachfrage. Jetzt kommt zum Einbruch des Neubauangebotes auch noch die steigende Nachfrage aus der Ukraine hinzu.

Doch manchmal hat es auch sein Gutes, wenn es ganz dicke kommt. Wer hätte gedacht, dass in Deutschland innerhalb kürzester Zeit ein LNG-Terminal an der Nordsee genehmigt wird? Wer hätte gedacht, dass der Finanzminister nach einem Wumms auch noch einen Doppel-Wumms genehmigt? Manchmal schafft es das Kamel dann doch durchs Nadelöhr. Und vielleicht ergibt sich gerade jetzt diese historische Chance auf ein Umdenken in der Bürokratie von Bund, Land und Kommunen im Hinblick auf die Angebotsbedingungen am Wohnungsmarkt. Man sollte die Hoffnung darauf zumindest noch nicht ganz aufgeben.

*Martin Gornig und Laura Pagenhardt*

## Abwärtstrend im Wohnungsbau:

### Kein Grund zur Panik, aber der Handlungsdruck auf die Politik wächst

Der mit Abstand bedeutendste Teilmarkt der Bauwirtschaft ist der Wohnungsbau. 2021 entfielen nahezu 60% des gesamten deutschen Bauvolumens auf diesen Bereich (Gornig, Michelsen und Révész 2021). Die Nachfrage am Wohnungsmarkt entwickelte sich in den 2010er Jahren nicht zuletzt durch die hohen Nettozuwanderungen nach Deutschland sehr dynamisch. In der Folge kam es zu einer deutlichen Anspannung am Wohnungsmarkt. Ein Ausdruck der Wohnungsknappheit sind dabei die zunehmenden Differenzen zwischen Neuvermietungs- und Bestandsmieten. Wohnungssuchende müssen insbesondere in den Ballungsräumen hohe Aufschläge auf die ortsüblichen Bestandsmieten zahlen (Waltersbacher 2022).

Aber auch die Investitionen in den Bau neuer Wohnungen stiegen in den letzten Jahren deutlich. Die Bauvolumenrechnung des DIW Berlin weist zwischen 2011 und 2021 einen Zuwachs der realen Neubautätigkeit von über 60% aus (vgl. Abb. 1). Besonders dynamisch war das Wachstum beim Neubauvolumen im Geschosswohnungsbau. 2021 lag das Bauvolumen hier fast dreimal höher als zehn Jahre zuvor. Die Bauleistungen an bestehenden Wohnbauten nahmen über den gesamten Zeitraum real zwar auch zu. Der Gesamtzuwachs lag allerdings nur bei knapp 9%. Dennoch entfallen auch 2021 noch gut 30% des Wohnungsbauvolumens auf Maßnahmen an vorhandenen Gebäuden.

Die ökonomischen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau haben sich gegenüber dem Start ins Jahr 2022 deutlich verschlechtert (Gornig, Michelsen und Pagenhardt 2022). Angebotsseitig bremsen nun neben höheren Rohstoff- und Baumaterialpreisen auch steigende Energiekosten, nachfrageseitig mindern steigende Finanzierungskosten und der inflationsbedingte Kaufkraftentzug die Motivation, in den Wohnungsbau zu investieren.

### KOSTEN FÜR BAUMATERIALIEN TREIBEN BAUPREISE

Die Preise für Baumaterialien sind seit geraumer Zeit erheblich gestiegen. Verantwortlich dafür waren zunächst vor allem Lieferengpässe, die aufgrund gestörter Logistik in Folge immer wieder eingeschränkter Geschäftstätigkeit durch die Coronakrise sowie die höhere Nachfrage u.a. aus den USA entstanden. Bauholz wurde schon zur Jahresmitte 2021 zu Rekordpreisen gehandelt. Zwar normalisierten sich die Preise in der zweiten Jahreshälfte etwas,



Prof. Dr. Martin Gornig

ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung »Unternehmen und Märkte« am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.



Laura Pagenhardt

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung »Makroökonomie« am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.

Foto: © F. Schuh/DIW Berlin