

Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen

Kurzstudie

Auftraggeber:

BPD Immobilienentwicklung GmbH

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Harald Simons

Projektnummer:
2017110

Datum:
Oktober 2017

Büro:
Berlin

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund.....	1
2.	Entwicklung der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen, Bauüberhang.....	2
3.	Analyse des Bauüberhangs nach Genehmigungsjahrgängen	5
4.	Fazit.....	8

1. Hintergrund

Der starke Zuzug nach Berlin, Hamburg, München, aber auch in kleinere Schwarmstädte, in den letzten zehn Jahren hat zu einem deutlichen Anstieg der Wohnungsnachfrage geführt. Das Wohnungsangebot wuchs nicht mit gleicher Rate, sodass die Neuvertragsmieten deutlich anstiegen.

Im Vergleich zum Jahr 2007 – dem unteren Wendepunkt – sind in Berlin die Neuvertragsmieten (60-80 m², höherwertige Ausstattung, alle Baujahre) von 4,97 €/m² auf 8,89 €/m² im ersten Halbjahr 2017 um beeindruckende 79% gestiegen, in München um 51%, in Hamburg um 40%.

Die Kaufpreise für Eigentumswohnungen (60-80 m², höherwertige Ausstattung, alle Baujahre) sind ebenfalls deutlich angestiegen. Mit 145% in Berlin, 156% in München und 98% in Hamburg seit 2007 war der Anstieg nochmals deutlich höher als der Anstieg der Mieten.

Die gestiegenen Mieten und Kaufpreise haben entsprechende Investitionssignale gesetzt und der Markt reagierte. Die Baugenehmigungen stiegen deutlich an.

Die Baufertigstellungen blieben aber in den letzten Jahren im Vergleich zu den Baugenehmigungen deutlich zurück. Dies hat Befürchtungen aufkommen lassen, dass ein relevanter Teil der Baugenehmigungen nicht realisiert werden würde, sodass eine Entspannung des Wohnungsmarktes nicht oder zumindest nicht in dem Maße wie erhofft eintreten würde. Hinter der scheinbar zunehmenden Zurückhaltung der Grundstückseigentümer mit Baugenehmigung wird Spekulation vermutet.

Auf jeder Immobilienkonferenz dieses Jahres dürfte die These der spekulativen Hortung von Grundstücken mit Baugenehmigung diskutiert worden sein. Alteingesessene Bauräger berichten von Grundstücken, die bereits mehrfach den Eigentümer gewechselt haben, ohne dass einer davon Anstalten gemacht hätte, mit dem genehmigten Bau zu beginnen. Erste politische Eingriffsmaßnahmen werden bereits diskutiert, z.B. der automatische Verfall einer Baugenehmigung nach einigen Jahren.

Was bislang in der Diskussion fehlte, war eine empirische Grundlage jenseits anekdotischer Evidenz. Sind die von Investorensseite genannten Beispiele Ausnahmefälle oder existiert tatsächlich ein ernst zu nehmender Trend?

Vor diesem Hintergrund hat die BPD Immobilienentwicklung GmbH empirica mit der vorliegenden Kurzstudie beauftragt, die zumindest die Relevanz des Themas klären soll. Geplant war, beispielhaft die Städte Berlin und Hamburg zu untersuchen. Sofern sich in diesen Städten empirische Hinweise auf eine spekulative Hortung von Baugenehmigungen finden ließe, so sollten in einer zweiten Stufe weitere Städte untersucht werden, Ursachen analysiert sowie Lösungen skizziert werden.

Leider war es für Hamburg nicht möglich, die Analyse wie geplant durchzuführen. Die Ergebnisse der durch das Statistikamt Nord in Hamburg durchgeführte Sonderauswertung aus der Bauüberhangstatistik wichen vielmehr erheblich von den bereits veröffentlichten Eckdaten ab. Nach den Ursachen für diese Abweichungen zwi-

schen Urdaten und Veröffentlichung wurde durch das Statistikamt intensiv geforscht, blieben aber unentdeckt.

2. Entwicklung der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen, Bauüberhang

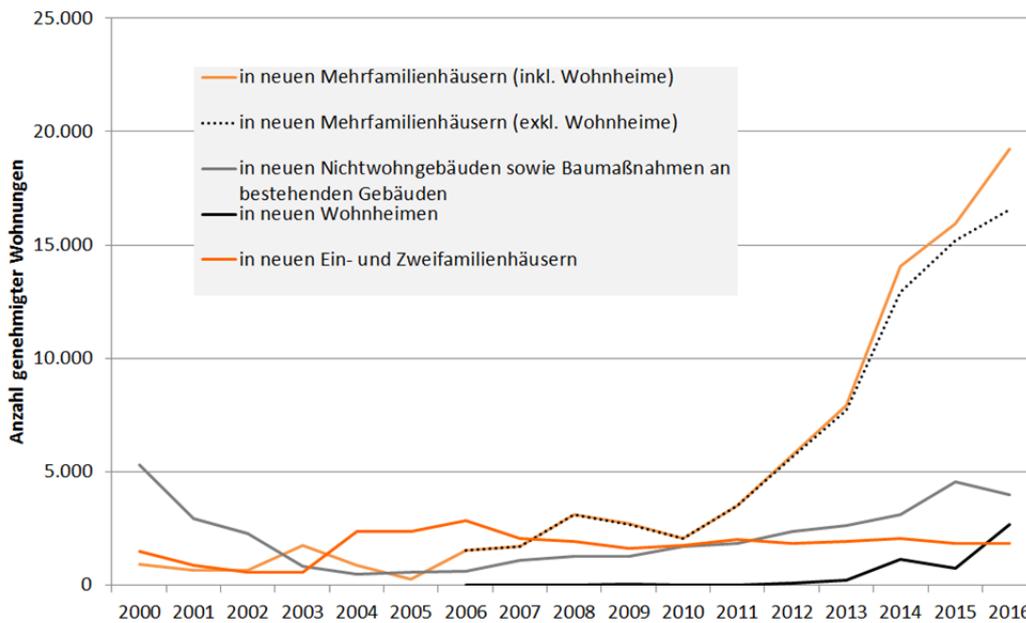
Der Anstieg der Zahl der Baugenehmigungen in Berlin ist beeindruckend. Wurden in Berlin im Jahre 2007 nur rund 4.900 Wohnungen genehmigt, waren es im Jahre 2016 25.000 Wohnungen.¹

Insbesondere verachtfachte sich die Zahl der genehmigten Neubauwohnungen in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohnungen (Geschosswohnungen) von 1.700 auf 16.600 im Zeitraum 2007 bis 2016. Aber auch für Wohnungen in Nichtwohngebäuden sowie in bestehenden Gebäuden (v.a. Dachgeschossausbauten und Ausbauten) hat sich die Anzahl der Genehmigungen auf 4.000 Wohnungen in 2016 deutlich mehr als verdoppelt gegenüber 2007 (1.100 Wohnungen). In den Jahren 2015 und 2016 kamen vor dem Hintergrund der Zuwanderung von Flüchtlingen noch Genehmigungen für 3.400 Wohnungen in Wohnheimen hinzu.² Im Falle des Ein- und Zweifamilienhausbaus wurden in 2016 hingegen etwas weniger Wohnungen genehmigt als im Jahre 2007 (-12% oder 240 Wohnungen weniger).

¹ Bei der Auswertung der Baugenehmigungsstatistik ist zwischen dem Genehmigungszeitraum und dem Berichtszeitraum zu unterscheiden. Der Genehmigungszeitraum umfasst das Kalenderjahr, in dem die Genehmigung erteilt wurde, während der Berichtszeitraum das Kalenderjahr des amtlichen Eintrags ist. Demzufolge kann z.B. eine Genehmigung in 2007 erteilt sein, aber erst in 2008 amtlich eingetragen sein. Im Folgenden ist immer von dem Berichtszeitraum auszugehen, außer wenn der Genehmigungszeitraum explizit angegeben wird.

² Leider liegt die Zahl der Fertigstellungen nicht differenziert für Geschosswohnungen (Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen) und für Wohnheime (jeweils neu errichtete Gebäude) vor, sodass im Folgenden immer nur auf die Summe Bezug genommen werden kann.

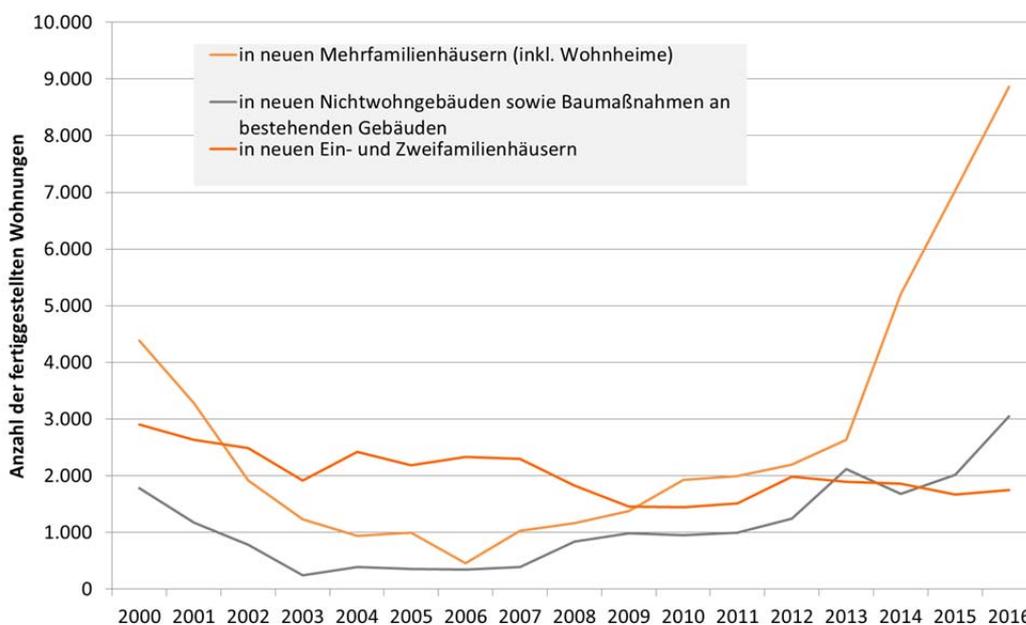
Abbildung 1: Entwicklung der Baugenehmigungen in Berlin, 2000 bis 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Darstellung **empirica**

Im Vergleich zu den insgesamt 25.000 genehmigten Wohnungen im Jahre 2016 nimmt sich die Zahl der Fertigstellungen von nur 13.700 Wohnungen recht bescheiden aus. Das Verhältnis von Baufertigstellungen zu Baugenehmigungen beträgt nur 55%. Noch deutlicher ist die Differenz im Neubau von Geschosswohnungen (inkl. Wohnheime). Das Verhältnis von Fertigstellungen zu Genehmigungen beträgt hier im Jahre 2016 nur 46%.

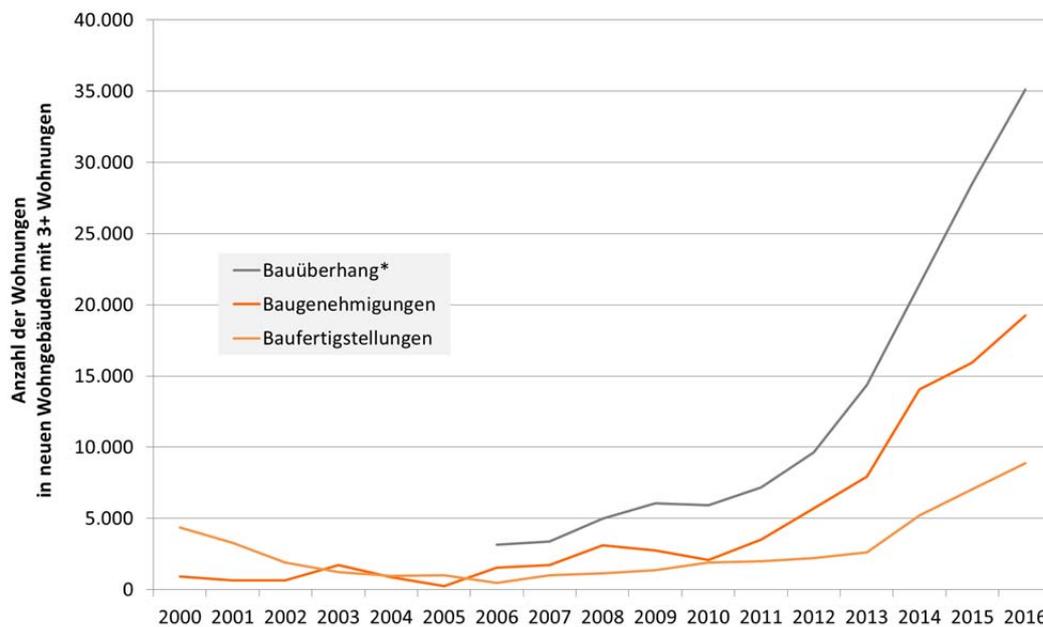
Abbildung 2: Entwicklung der Baufertigstellungen in Berlin, 2000 bis 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung **empirica**

Da auch in den Vorjahren die Zahl der Baugenehmigungen stets weit über der Zahl der Fertigstellungen lag, ist der sogenannte Bauüberhang steil angestiegen. Die Zahl der genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen betrug Ende 2016 rund 50.100 Wohnungen, 2007 waren es nur rund 8.400 Wohnungen.³ Im Geschosswohnungsbau wuchs der Bauüberhang entsprechend stärker: von 3.400 Geschosswohnungen (in neu errichteten Wohngebäuden exkl. Wohnheime) zum Jahresende 2007 auf 35.100 zum Jahresende 2016.

Abbildung 3: Entwicklung des Bauüberhangs in Berlin, 2000 bis 2016



* ohne Wohnungen in Wohnheimen

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen

empirica

Dieser Bauüberhang, insbesondere im Neubau von Geschosswohnungen, ist in jeder Hinsicht beeindruckend. Er entspricht der Zahl aller Baugenehmigungen (Geschosswohnungen in neu errichteten Gebäuden) der Jahre 2015 und 2016 oder sämtlichen Baufertigstellungen im Zeitraum 2004 bis 2016 inklusive. Anders ausgedrückt: Es sind derzeit in Berlin so viele Geschosswohnungen irgendwo im Prozess zwischen Genehmigung und Fertigstellungen, wie in den letzten 12 Jahren überhaupt gebaut wurden. Wenn dieser Bauüberhang tatsächlich in Planung oder im Bau wäre, könnte mit einer Entspannung auf dem Berliner Wohnungsmarkt gerechnet werden. Wenn aber in relevanten Anteilen hier keine tatsächliche Bauabsicht bestehen würde, dann entsprechend nicht. Insofern ist die Frage, wie hoch der Anteil rein spekulativer Genehmigungen ist, von entscheidender Relevanz für Investoren wie für die Politik.

³ Wohnungen in Wohngebäuden, einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden.

3. Analyse des Bauüberhangs nach Genehmigungsjahrgängen

Ein deutlicher Anstieg des Bauüberhangs kann aber für sich genommen noch nicht als ein Hinweis auf eine Spekulation mit Baugenehmigungen bzw. mangelndem Interesse der Eigentümer am tatsächlichen Bau von Wohnungen interpretiert werden. Naturgemäß besteht ein Zeitverzug zwischen Genehmigung und Fertigstellung, so dass ein steiler Anstieg der Genehmigungen erst zeitverzögert zu einem Anstieg der Fertigstellungen führen kann und im Übergang der Bauüberhang steigen muss. Bei einem besonders steilen Anstieg der Genehmigungen ergibt sich entsprechend ein besonders hoher Bauüberhang.

Einen Hinweis auf eine zunehmende Genehmigungsspekulation ließe sich aber erhalten, wenn der Anteil der ein oder zwei Jahre nach Genehmigung noch nicht fertiggestellten oder noch nicht einmal begonnenen Bauprojekte zunehmen würde.

Aus diesem Grund hat empirica eine Sonderauswertung aus der Bauüberhangstatistik beim Statistischen Amt Berlin-Brandenburg in Auftrag gegeben. Da eine Spekulation mit Baugenehmigungen wenn überhaupt im Segment des Geschosswohnungsneubaus (ohne Wohnheime) erwartbar wäre, wurde speziell dieses Marktsegment ausgewertet.⁴ Das Statistische Amt führt über jede Baugenehmigung Buch, d.h. die Bauämter als genehmigende Behörde melden dem statistischen Amt jährlich jede Baugenehmigung – und zwar nicht als Summe, sondern einzeln. Das Statistische Amt legt dann für jede Baugenehmigung einen eigenen Datensatz an und erhebt jährlich bei den Genehmigungsbehörden zum Jahresende den Status jeder einzelnen Baugenehmigung. Unterschieden werden die folgenden Status:

- Fertiggestellt
- Im Bau, unter Dach
- Im Bau, noch nicht unter Dach
- Noch nicht begonnen
- Erloschen

Damit ist es möglich, jeden einzelnen Genehmigungsjahrgang⁵ über die Zeit zu verfolgen. Den Auswertungen liegt damit eine Vollerhebung aller Baugenehmigungen in Berlin zugrunde.

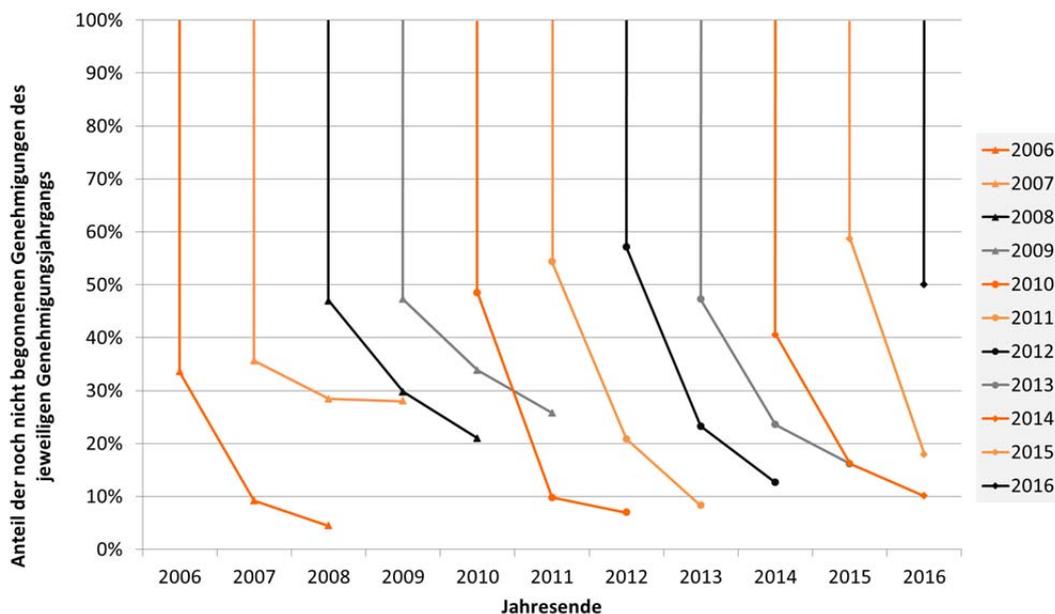
Der Anteil der Baugenehmigungen, mit dessen Bau noch im Jahr der Baugenehmigung begonnen wurde (z.B. Genehmigung in 2011, begonnen vor 31.12.2011) hat sich in den letzten Jahren, von leichten Schwankungen abgesehen, nicht verändert, sondern liegt ziemlich konstant bei rund 50%. Bis zum Ende des Folgejahres (z.B. Genehmigung 2011, noch nicht begonnen am 31.12.2012) sinkt der Anteil der noch nicht begonnenen Baugenehmigungen auf rund 20% und bis zum Ende des Folge-

⁴ Hinzu kommt, dass die Zeitspannen zwischen Baugenehmigung und Fertigstellung sich erheblich zwischen dem Einfamilienhaus- und dem Mehrfamilienhausbau unterscheiden und dass der Geschosswohnungsanteil stark zugenommen hat. Eine Auswertung über alle Baugenehmigungen ist daher strukturverzerrt.

⁵ Der Genehmigungsjahrgang entspricht einer Auswertung nach Genehmigungszeitraum.

jahres (z.B. Genehmigung 2011, noch nicht begonnen am 31.12.2013) auf rund 10%. Die weiteren Jahre können nicht weiter analysiert werden, da die Baugenehmigungen, die bereits mindestens drei Jahre alt sind, nur noch zusammengefasst registriert werden und nicht mehr den einzelnen Genehmigungsjahrgängen zugeordnet werden können. Es ist davon auszugehen, dass in den Folgejahren der Anteil der noch nicht begonnenen Baugenehmigungen noch um ein paar Prozentpunkte sinkt.

Abbildung 4: Entwicklung der noch nicht begonnenen Baugenehmigungen in Berlin*, Baugenehmigungsjahrgänge 2006 bis 2016



* Genehmigte Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden mit 3+ Wohnungen, ohne Wohnheime, Baugenehmigungen nach Genehmigungszeitraum

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen

empirica

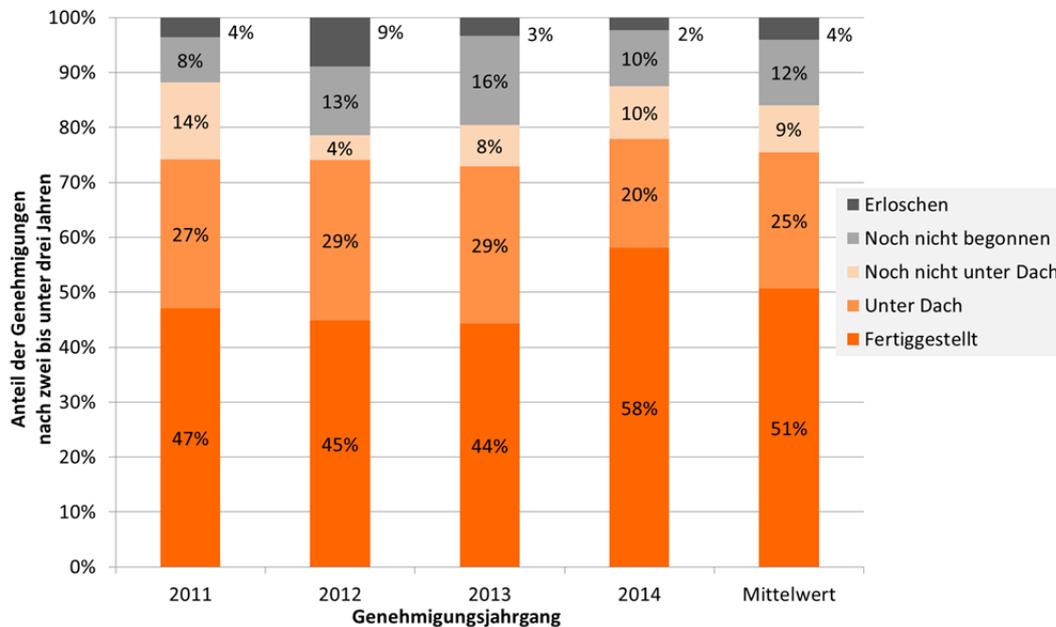
Diese Anteile haben sich in den letzten Jahren erstaunlich stabil gezeigt. Auch beim Genehmigungsjahrgang 2016 war zum Jahresende 2016 bereits in der Hälfte der Fälle mit dem Bau begonnen worden. Beim Genehmigungsjahrgang 2015 waren es zum Jahresende 2016, d.h. ein Jahr bis unter zwei Jahren nach Baugenehmigung, ebenfalls bereits 82%.

Das Ergebnis ist eindeutig: Für eine zunehmende Verzögerung zwischen Genehmigung und Baubeginn lassen sich keine Anzeichen finden. Dies ist durchaus überraschend, da schon aufgrund der hohen Auslastung der Bauwirtschaft durchaus eine Verzögerung begründbar gewesen wäre.

Abweichungen von dieser Zahlenfolge (Baubeginn zu 50% im Genehmigungsjahr, 30% im Folgejahr, 10% im darauffolgenden Jahr) finden sich nur bei den Genehmigungsjahrgängen 2007, 2008 und 2009, von denen zum Ende des zweiten Jahres nach Erteilung der Baugenehmigungen zwischen 20% und 30% der Projekte noch nicht begonnen worden waren. Dieser Zeitraum war durch die Wirtschaftskrise gekennzeichnet, in der Unsicherheit die Finanz- und Wohnungsmärkte kennzeichnete und die Kapitalgeber zurückhalten bei der Kreditvergabe waren. Ein steigender Anteil

von nicht begonnenen Baugenehmigungen ist ein Krisenzeichen und kein Zeichen für einen hochlaufenden Markt. Am aktuellen Rand deutet aber nichts auf eine solche Entwicklung hin.

Abbildung 5: Stand der Baugenehmigungen nach zwei bis unter drei Jahren in Berlin*, Baugenehmigungsjahrgänge 2011 bis 2014



* Genehmigte Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden mit 3+ Wohnungen, ohne Wohnheime, Baugenehmigungen nach Genehmigungszeitraum

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen

empirica

Der Anteil der Baugenehmigungen, die nach zwei bis unter drei Jahren noch nicht begonnen wurden, ist möglicherweise sogar rückläufig. Waren dies aus dem Genehmigungsjahrgang 2012 noch 13% und 2013 noch 16%, so betrug der Anteil beim Genehmigungsjahrgang 2014 nur 10%. Ob dieser Rückgang sich beim Genehmigungsjahrgang 2015 fortsetzt, kann erst zum Stichtag 31.12.2017 festgestellt werden.

Dass überhaupt ein nennenswerter Anteil von rund 10% der Baugenehmigungen (Geschosswohnungsbau, ohne Wohnheime) existiert, die nach zwei bis unter drei Jahren noch nicht einmal begonnen wurden, ist nicht erstaunlich. Gleich eine Reihe von guten oder besser ärgerlichen Gründen können hier vorliegen, z.B. unerwartete bautechnische Probleme, Naturschutzbelange oder eine fehlende Finanzierung. Es ist der Bauverwaltung anzuraten, dies einmal zu untersuchen, um ggf. gegensteuern zu können.

Auch „Doppelgenehmigungen“, d.h. bereits genehmigte Bauvorhaben werden ein zweites Mal beplant, können eine Ursache für die auch nach mehr als zwei Jahren nicht begonnenen Baugenehmigungen sein. Bei den Verhandlungen über die zweite Baugenehmigung versuchen die Bauämter zwar, auf die Antragsteller einzuwirken, die erste Baugenehmigung aufzugeben. Dies ist einer der Gründe für die in Abbildung 5 ausgewiesenen „erloschenen Baugenehmigungen“. Eine Verpflichtung zur

Aufgabe der ersten Baugenehmigung besteht allerdings nicht. Diese verbleiben dann in dem Zwischenstadium „noch nicht begonnen“. Der konstante oder vielleicht sogar sinkende Anteil an Bauprojekten, die verzögert oder gar nicht in Angriff genommen werden, zeigt, dass das Problem mit „Doppelgenehmigungen“ und anderen Gründen sich zumindest nicht vergrößert.

Auch die Bauphase – also der Zeitraum zwischen Baubeginn und Baufertigstellung – scheint sich nicht zu verlängern. Naturgemäß können mit Datenrand Jahresende 2016 nur die Genehmigungsjahrgänge bis 2014 analysiert werden, da die Genehmigungsjahrgänge 2015 und 2016 überwiegend noch im Bau sind. Trotzdem deutet wiederum nichts darauf hin, dass sich die Bauzeiten verlängern oder die Bauprojekte nur pro forma begonnen wurden. Vielmehr lässt sich vielleicht sogar das Gegenteil aus den Daten herauslesen. Allerdings ist eine positive Entwicklung erst im Genehmigungsjahrgang 2014 zu erkennen, sodass für diese Aussage besser noch der Stand zum 31.12.2017 abzuwarten ist. Waren zwei bis unter drei Jahren nach Erteilung der Baugenehmigung im Jahr 2011 (2012, 2013) bereits 47% (45%, 44%) der Wohnungen fertiggestellt, stieg der Anteil beim Genehmigungsjahrgang 2014 sprunghaft auf 58%. Entsprechend sank der Anteil der Bauprojekte, die noch im Bau (Summe aus unter Dach und noch nicht unter Dach) sind, von 41% (34%, 36%) auf 30%.

4. Fazit

Entgegen unseren Erwartungen deutet nichts darauf hin, dass sich der Anteil der Baugenehmigungen, die nicht oder verspätet zur Fertigstellung von Wohnungen führen, in Berlin in letzter Zeit erhöht hat. Dabei wäre angesichts der Auslastung des Baugewerbes eine Verzögerung durchaus begründbar gewesen. Daraus folgt, dass für die These einer zunehmenden Spekulation mit Baugenehmigungen kein Raum bleibt. Ganz im Gegenteil deuten die Zahlen am aktuellen Datenrand sogar darauf hin, dass möglicherweise sich die Zeitspanne zwischen Baugenehmigung und Baufertigstellung sogar verkürzt und der Anteil der Baugenehmigungen, die niemals zu einer Baufertigstellung führen, sinkt, wobei dieser Befund derzeit noch unsicher ist.

Absolut betrachtet ist natürlich die Zahl der Baugenehmigungen, die nur verzögert oder möglicherweise auch gar nicht begonnen werden, gestiegen. Dieser Anstieg ist aber ausschließlich dem Anstieg der Baugenehmigungen insgesamt geschuldet. Es handelt sich bei den immer wieder genannten Beispielen von Baugenehmigungen ohne erkennbare Realisierungsabsicht daher eher um ärgerliche Einzelfälle hinter denen aber kein relevanter Trend steckt.

Dies bedeutet nicht, dass es keine Spekulation mit reinem Bauland ohne Baugenehmigung gäbe. Dies ist möglich und auch nach unserer Einschätzung auch wahrscheinlich der Fall, kann aber nicht mit dem in dieser Kurzstudie gewählten Untersuchungsansatz untersucht werden.

Letztlich ist der Befund einer nicht existierenden oder zumindest nicht zunehmenden Spekulation mit Baugenehmigungen nicht überraschend, da ihr die ökonomische Basis fehlt. Die Quelle des erhofften Spekulationsgewinns bei einer Spekulation

mit einer Baugenehmigung erschließt sich uns, im Gegensatz zu einer reinen Baulandspekulation, nicht. Zur Erlangung einer Baugenehmigung sind zusätzliche Investitionen notwendig, denen aber im Grundsatz keine oder kaum zusätzliche Erträge gegenüberstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die erwirkte Baugenehmigung von vornherein nicht Grundlage für den späteren Bau sein soll und die Planungen nur schnell und billig erfolgen. Der spätere Käufer und tatsächliche Bauherr wird dann ohnehin nochmals in bessere, nachfragegerechtere Planung investieren, sodass die Investition in die erste Baugenehmigung versunken ist.

Zwar ist es denkbar, dass die Verhandlungsposition der letztlichen Bauherren durch eine bereits vorliegende Genehmigung gegenüber der Bauverwaltung gestärkt wird, z.B. über die Bebauungsdichte. Die bereits genehmigte GFZ hat in diesem Fall die Wirkung einer Mindestdichte, hinter der die Verwaltung dann in den Verhandlungen über die tatsächliche Bauplanung nicht mehr zurückfallen kann. Dies setzt aber erstens voraus, dass in der ersten Pro-forma-Genehmigung eine ungewöhnlich hohe GFZ genehmigt wurde, die mit der besseren zweiten Planung nicht genehmigt werden würde, was eine seltsame Situation wäre. Und zum zweiten ist damit noch in keiner Weise sichergestellt, dass dieser mögliche Vorteil tatsächlich auch die Kosten für die Pro-forma-Baugenehmigung übersteigt, ob also die Grenzerträge die Grenzkosten übersteigen.

Im Ergebnis ergeben sich keine Anzeichen einer zunehmenden Spekulation mit Baugenehmigungen in Berlin. Die stark gestiegene Zahl der Baugenehmigungen wird daher in naher Zukunft auch zu stark steigenden Baufertigstellungen führen, die wirksam zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes in der Hauptstadt beitragen werden. Inwieweit nach einer Entlastung des Wohnungsmarktes es zu steigenden Anteilen von dauerhaft nicht realisierten Baugenehmigungen kommt, da sich die Renditeaussichten der Investoren verschlechtert haben, kann noch nicht beurteilt werden. In jedem Fall aber wäre diese Entwicklung dann als ein Krisenzeichen zu werten. Enttäuschte Investoren ziehen sich zurück und schreiben ihre Verluste ab.

Es ist bedauerlich, dass eine entsprechende Auswertung aufgrund von nicht erklär-baren Datenmängeln für die Stadt Hamburg nicht möglich war. Wir gehen aber davon aus, dass der Befund auch in den anderen Wohnungsmärkten mit stark gestiegenen Immobilienpreisen nicht wesentlich anders sein dürfte. Wenn nicht mal in dem internationalisierten Berliner Markt sich Anzeichen für eine zunehmende Spekulation mit Genehmigungen finden lassen, so wäre es doch überraschend, wenn dies auf anderen deutschen Wohnungsmärkten der Fall sein sollte.