

Baugenehmigungen im langjährigen Vergleich und ihre Verteilung auf die Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs

Thomas Schwarz

Die Dynamik des Baugenehmigungsgeschehens ist wesentlich vom Zuwachs oder Rückgang der Bevölkerung beeinflusst. Eine über mehrere Jahre positive Bevölkerungsbilanz im Lande führt bei einem Wohnungsmarkt ohne größere Leerstände über kurz oder lang zu Wohnungs(neu)bedarf und schlägt sich zeitlich etwas nachlaufend in einer tendenziellen Zunahme von Baugenehmigungen nieder. Im Folgenden werden die Baugenehmigungszahlen in einem langjährigen Vergleich der jährlichen Bevölkerungsbilanz Baden-Württembergs gegenübergestellt. Den Hochphasen der Baugenehmigungszahlen in den 1970er- und 1990er-Jahren gingen deutliche Bevölkerungszuwächse voraus. Wie haben sich die Baugenehmigungszahlen in Folge des Bevölkerungszuwachses um 2015 entwickelt? Die Genehmigungstendenz der letzten Jahre bis 2018 weist immerhin nach oben.

Im zweiten Teil des Beitrags wird dargestellt, wie sich die Baugenehmigungen auf die Stadt- und Landkreise verteilen. Sind dabei Schwer-

punkte regionalen Wohnungsneubaus zu erkennen? Zur Beantwortung dieser Frage werden Zeitfenster einmal von 1971 bis 1973 und zum anderen der Jahre von 2013 bis 2015 und 2016 bis 2018 miteinander verglichen. In den 1970er-Jahren waren die Randzonen um die großstädtischen Zentren gemessen an ihrer Bevölkerungszahl die „neubaustärksten“ Regionen. Gleichfalls überdurchschnittlich gebaut wurde im südöstlichen, südlichen und südwestlichen Baden-Württemberg. Auch heute wird in diesen Landkreisen überdurchschnittlich gebaut, unter anderem sicherlich wegen des attraktiven Angebots an Arbeitsplätzen in akzeptabler Pendelentfernung – und nicht zu vergessen wegen vorhandenen Bau- grounds. Schon in den 1970er-Jahren waren die meisten Stadtkreise unter Berücksichtigung ihrer Einwohnerzahlen unterdurchschnittlich am Genehmigungsgeschehen beteiligt. Dies ist heute noch in Stuttgart und Karlsruhe so. In den anderen Stadtkreisen konnte die Zahl der genehmigten Wohnungen seit 2016 teils merklich gesteigert werden.



Thomas Schwarz M. A. ist Referent im Referat „Bauwirtschaft, Gebäude- und Wohnungsbestand, Verdienste, Arbeitskosten“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

T Genehmigte Wohnungen und Wohngebäude in Baden-Württemberg 2017 und 2018

Gebäudetyp Bauherr	2017	2018	Veränderung in %
Wohnungen insgesamt	44 212	46 156	+ 4,4
Wohnungen in Wohngebäuden zusammen	42 946	45 042	+ 4,9
Neubau	38 478	40 569	+ 5,4
Wohngebäude mit 1 Wohnung	10 659	10 483	- 1,7
Wohngebäude mit 2 Wohnungen	4 206	3 912	- 7,0
Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen	20 821	23 810	+ 14,4
Wohnheime	2 792	2 364	- 15,3
Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden ¹⁾	4 468	4 473	+ 0,1
Wohnungen in Nichtwohngebäuden zusammen	1 266	1 114	- 12,0
Neubau	1 035	919	- 11,2
Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden ¹⁾	231	195	- 15,6
Wohngebäude insgesamt	23 885	23 622	- 1,1
und zwar für			
Öffentliche Bauherren ²⁾	269	286	+ 6,3
Wohnungen in den Wohngebäuden	2 384	2 400	+ 0,7
Unternehmen ³⁾	3 917	4 292	+ 9,6
Wohnungen in den Wohngebäuden	19 173	22 507	+ 17,4
Private Haushalte	19 699	19 044	- 3,3
Wohnungen in den Wohngebäuden	21 389	20 135	- 5,9

1) Bei denen Wohnraum geschaffen oder verändert wird. – 2) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck. – 3) Einschließlich Wohnungsunternehmen.

Datenquelle: Bautätigkeitsstatistik.

Baugenehmigungen und Bevölkerungsbilanz

Die Zahl der genehmigten Wohnungen¹ lag 2018 in Baden-Württemberg bei 46 156 (2017: 44 212). Greift man die genehmigten Neubauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden (40 569 und 919 Wohnungen) heraus, wurden im Vergleich zu 2017 rund 5 % mehr Genehmigungen gezählt, allerdings lediglich aufgrund der Zunahme genehmigter Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Bei den anderen Gebäudetypen sind die Genehmigungszahlen für Neubauwohnungen zurückgegangen, auch bei Wohnungen in Nichtwohngebäuden, die häufig in städtischen Mischgebieten errichtet werden (Tabelle).

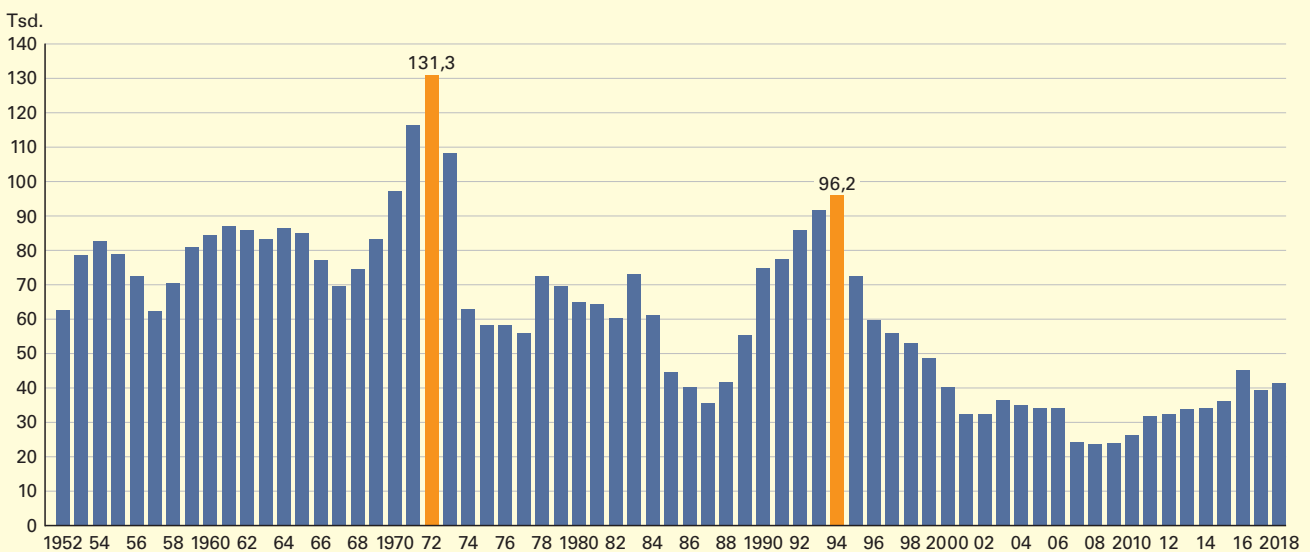
Beobachtet man das Baugenehmigungsgeschehen im Lande über viele Jahre hinweg, zeigt sich, dass es von Jahr zu Jahr oft beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist. In *Schaubild 1* ist dies anhand einer langen Zeitreihe der Baugenehmigungen für Neubauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden seit 1952, dem Gründungsjahr des Landes Baden-Württemberg, abzulesen. In den 1950er- bis in die 1960er-Jahre stand noch die Grundversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum im Vordergrund – Stichwort: Wiederaufbau nach den Zerstörungen im vergangenen Krieg und Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge und Vertriebene. Die Genehmigungszahlen für Neubauten waren fast durchweg hoch, so konnte dieses Ziel verhältnismäßig schnell erreicht werden. Die Gebäude- und Wohnungszählung von 1968 wies schon

eine durchschnittliche Wohnfläche je Wohnung von knapp 75 Quadratmeter (m²) aus und eine durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner von gut 23 m².²

Der Wohnraumbedarf der letzten Jahrzehnte wird zunehmend noch von anderen Faktoren beeinflusst. Die Zahl der Mehrgenerationenhaushalte war stark rückläufig. Haushalte wurden – auch aufgrund rückläufiger Geburtenzahlen – durchschnittlich kleiner. So betrug die Belegung einer Wohnung 1950 durchschnittlich 4,5 Personen, 1980 waren es noch 2,5 Personen, gegenwärtig stagniert der Durchschnittswert bei 2,1 Personen.³ Immer schon war der Wunsch jüngerer Haushalte nach den eigenen vier Wänden wesentliche Triebkraft für Neubautätigkeit, insbesondere auch für den Bau von Eigenheimen. Ein weiterer wichtiger Antrieb für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums resultiert aus der Bevölkerungszunahme im Lande. Ob der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum immer befriedigt werden kann, hängt von weiteren Faktoren ab, wie zum Beispiel verfügbarem Bauland, erschwinglichen Finanzierungsmöglichkeiten für Immobilien oder, in jüngster Zeit, von zeitlich verfügbaren Hochbaukapazitäten der Bauwirtschaft.⁴ Zusätzlicher Nachfragedruck entsteht, wenn ein enger Mietwohnungs- und Immobilienmarkt ohne Leerstands- oder Fluktuationsreserven die Befriedigung der Wohnungsnachfrage zusätzlich erschwert. Die Zahl der erteilten Baugenehmigungen resultiert maßgeblich aus dem Zusammenspiel der genannten Faktoren.

- 1 Einschließlich der Wohnungen, die durch Um-, An- oder Ausbau im Bestand wieder Wohnzwecken zur Verfügung stehen.
- 2 Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25.10.1968. Statistik von Baden-Württemberg, Band 161.
- 3 Kennziffer aus der Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes mit der Bevölkerungsfortschreibung.
- 4 Baukonjunktur im August: Große Nachfrage nach Bauleistungen hält Kapazitätsauslastung auf hohem Niveau; monatlicher Konjunkturbericht des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe vom 25. Oktober 2018.

S1 Genehmigte Neubauwohnungen*) in Baden-Württemberg seit 1952



*) In Wohn- und Nichtwohngebäuden, ohne Baumaßnahmen an Gebäuden im Bestand.
Datenquelle: Bautätigkeitsstatistik.

Stellt man den Baugenehmigungen die Bevölkerungsbilanz des Landes im selben Zeitablauf gegenüber, scheinen sich die Schwankungen im Genehmigungsverlauf zeitlich etwas nachlaufend analog zur Bevölkerungsbilanz⁵ zu bewegen (*Schaubild 2*). Bei einer Bevölkerungszunahme ist davon auszugehen, dass zusätzlicher Wohnraum nachgefragt wird. Ein Teil dieses Wohnraumbedarfs, der nicht über den vorhandenen Mietwohnungs- oder Bestandsimmobilienmarkt befriedigt werden kann, wird sich etwas zeitverzögert in Neubaunachfrage niederschlagen, was sich in den Baugenehmigungen für Neubauwohnungen widerspiegelt. Die Bevölkerungsbilanz ist seit 2012 positiv.⁶ 2015 war die Hochphase der Flüchtlingszuwanderung. Seit 2009 zeigt die Zahl der genehmigten Neubauwohnungen nach dem Tiefpunkt im Jahre 2008 in der Tendenz wieder nach oben. Gemessen am Hoch der Baugenehmigungszahlen des Jahres 1972 – mit 131 341 genehmigten Neubauwohnungen die höchste Zahl seit 1952 – oder am zweiten Hoch im Jahre 1994 (96 182 Neubauwohnungen) liegen die Genehmigungszahlen des Jahres 2018 mit 41 488 Neubauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden deutlich darunter.

Der Wohnungsbau in regionaler Sicht

In der Bautätigkeitsstatistik werden Baugenehmigungen und Baufertigstellungen auf Gemeindeebene erfasst, eine regionale Darstellung ist

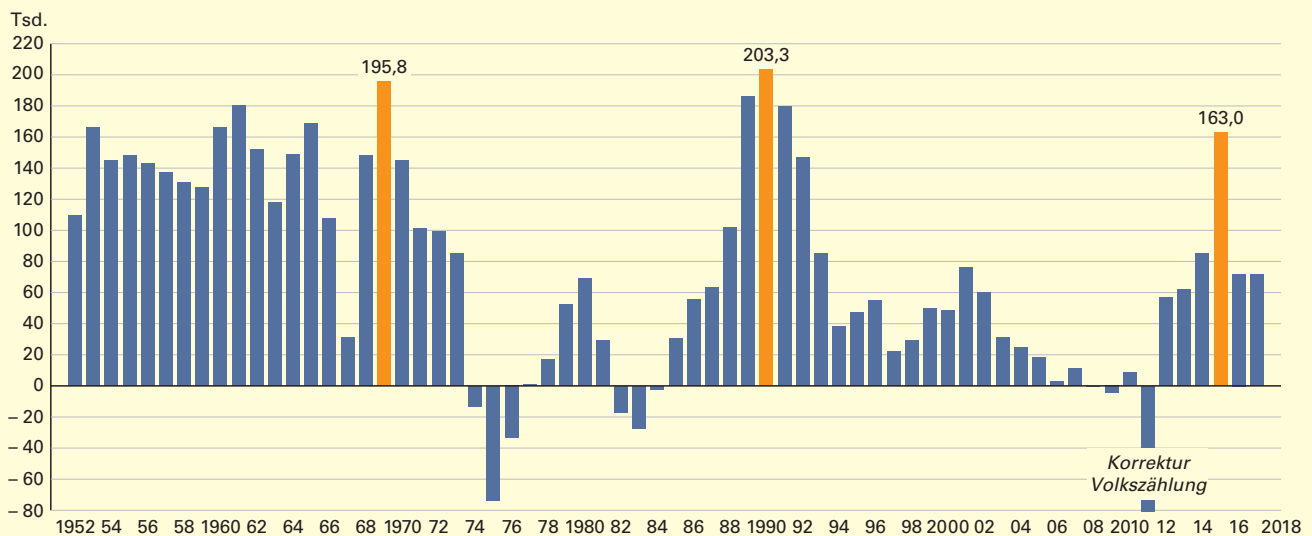
also möglich. Auf Gemeindeebene schwanken die Genehmigungszahlen besonders bei kleinen Gemeinden jedoch sehr auf und ab. Es kommt in kleineren Gemeinden vor, dass in einem Jahr keine Neubauten genehmigt werden. Gleichzeitig ist es wenig aussagekräftig, die Baugenehmigungen in absoluten Größen regional aufzugliedern, weil die Bevölkerung als Bedarfsträger für Wohnungen in den einzelnen Stadt- und Landkreisen unterschiedlich groß ist. Deshalb wird im Folgenden die Zahl der genehmigten Neubauwohnungen auf die Einwohnerzahl des jeweiligen Kreises bezogen. Um belastbare Zahlen zu bekommen und Schwankungen etwas auszugleichen, werden weiterhin die Genehmigungszahlen dreier Jahre addiert.

Die Jahre 1971 bis 1973

Die Baugenehmigungszahlen der Jahre 1971 bis 1973 sind „Ausreißer“ nach oben und waren keine „Normaljahre“ der Wohnungsbauwirtschaft. Nach starkem Bevölkerungswachstum in den 1950er- und 1960er-Jahren hatte sich die Bevölkerungszunahme in Baden-Württemberg ab 1970 mit anhaltend sinkender Tendenz abgeflacht. 1974 war die Bevölkerungsbilanz erstmals leicht negativ. Gleichwohl schossen die Genehmigungszahlen für Neubauwohnungen nach oben, um in den Jahren ab 1974 als zeitlich nachlaufende Reaktion deutlich zurückzugehen. „Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung steht nach einer Aufbau-

- 5 Die Bevölkerungsbilanz ist der Jahressaldo aus den Zu- und Abwanderungen über die Landesgrenzen und dem Geburtenüberschuss (mehr Geborene als Gestorbene) bzw. Geburtdefizit (mehr Gestorbene als Geborene).
- 6 Das Ausnahmejahr 2011 mit Negativaus Schlag markiert eine rechnerische Bevölkerungskorrektur nach unten, die aufgrund der Zensusergebnisse vorgenommen werden musste.

S2 Bevölkerungsbilanz*) Baden-Württembergs seit 1952



*) Wert für 2011 aufgrund des Zensusergebnisses rechnerisch negativ (- 241 000). Hier mit verkürztem Balken dargestellt. – Der Jahreswert von 2018 lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.
Datenquelle: Bevölkerungsstatistiken.

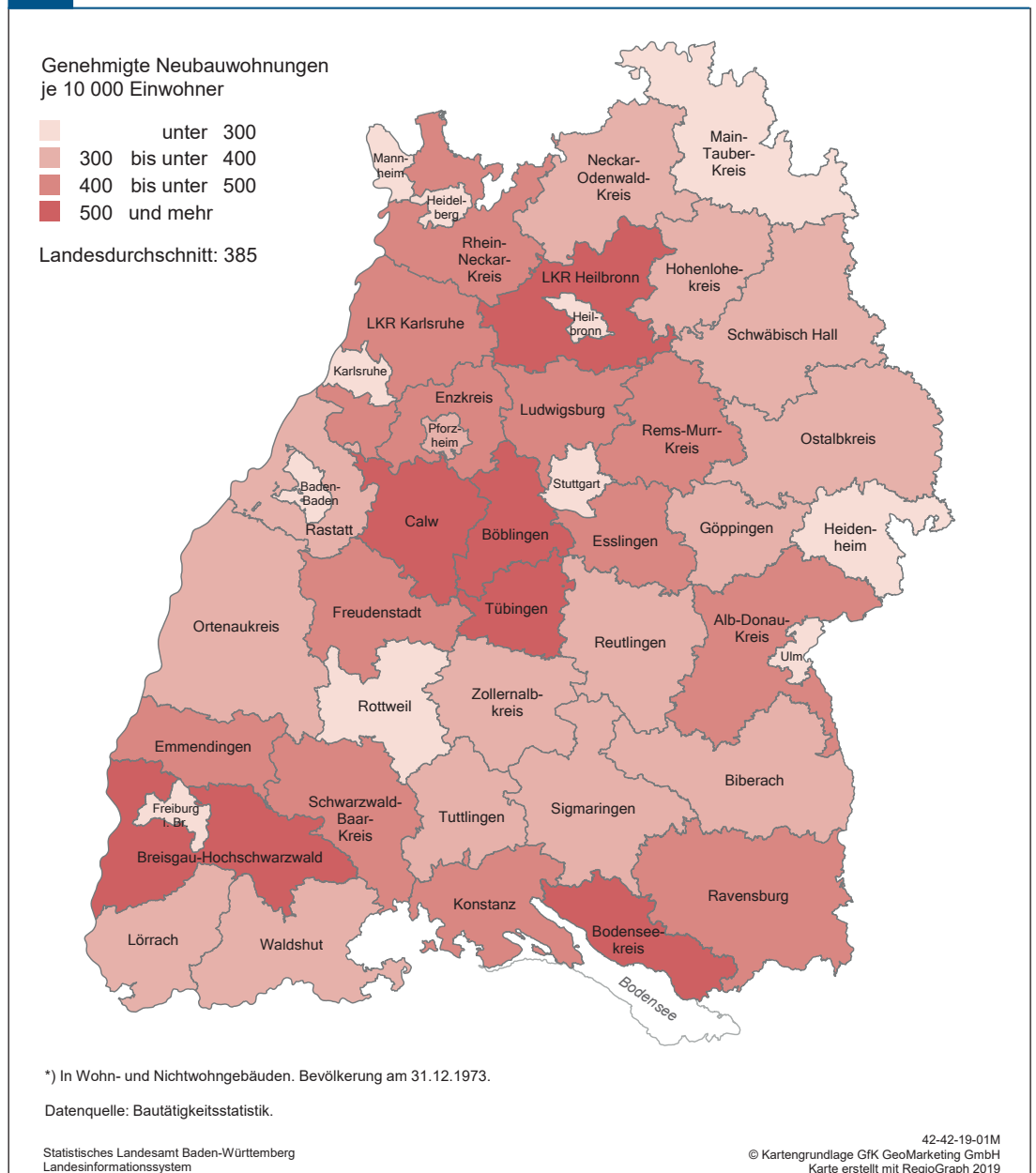
phase in den 1950er-Jahren und einer Konsolidierungsphase im letzten Jahrzehnt [das sind die 1960er-Jahre] am Beginn einer neuen Phase, die als Umorientierungsphase bezeichnet werden kann, in der eine hochentwickelte Industrie- und Konsumgesellschaft vor der Notwendigkeit steht, gewisse Grundpositionen ihrer bisherigen Entwicklung (...) zu überdenken“, so formulierte es der damalige Baustatistiker des Statistischen Landesamtes *Hans J. Richter* 1974.⁷ Gemeint war die „Anpassung“ der Wohnungsbaukapazitäten an die zukünftig zu erwartende geringere Wohnungsbaunachfrage. Die Ölkrise vom Herbst 1973 war gerade überstanden und markierte in den Augen vieler Zeitgenossen das endgültige Ende der Wirtschaftswunderzeit.

Diese „Umorientierungsphase“ war zudem dadurch gekennzeichnet, dass teilweise über den unmittelbaren Bedarf hinaus Wohnungen durch Wohnungsbauunternehmen erstellt wurden. Dies führte zu Wohnungsleerständen in größerem Umfang (1975: landesweit 131 000 leerstehende Wohnungen).⁸ Die Genehmigungszahlen gingen infolge der sinkenden Nachfrage ab 1974 abrupt zurück. Eine erhebliche Zahl von schon erteilten Baugenehmigungen wurde in der Folge nicht zum Bau genutzt. Die Zahl der erloschenen Genehmigungen übertraf 1974 und 1975 den Durchschnitt der Jahre von 1957 bis 1973 um 90%.⁹

Schaubild 3 zeigt die Anzahl der genehmigten Neubauwohnungen in Wohn- und Nicht-

S3

Genehmigte Neubauwohnungen*) in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs 1971 bis 1973



7 Richter, Hans J.: Der Wohnungsbau in regionaler Sicht, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 8/1974, S. 227.

8 Frank, Eberhard: Zur kritischen Situation im Wohnungsbau – Hoher Bestand an leerstehenden Wohnungen, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl 9/1975, S. 228 ff.

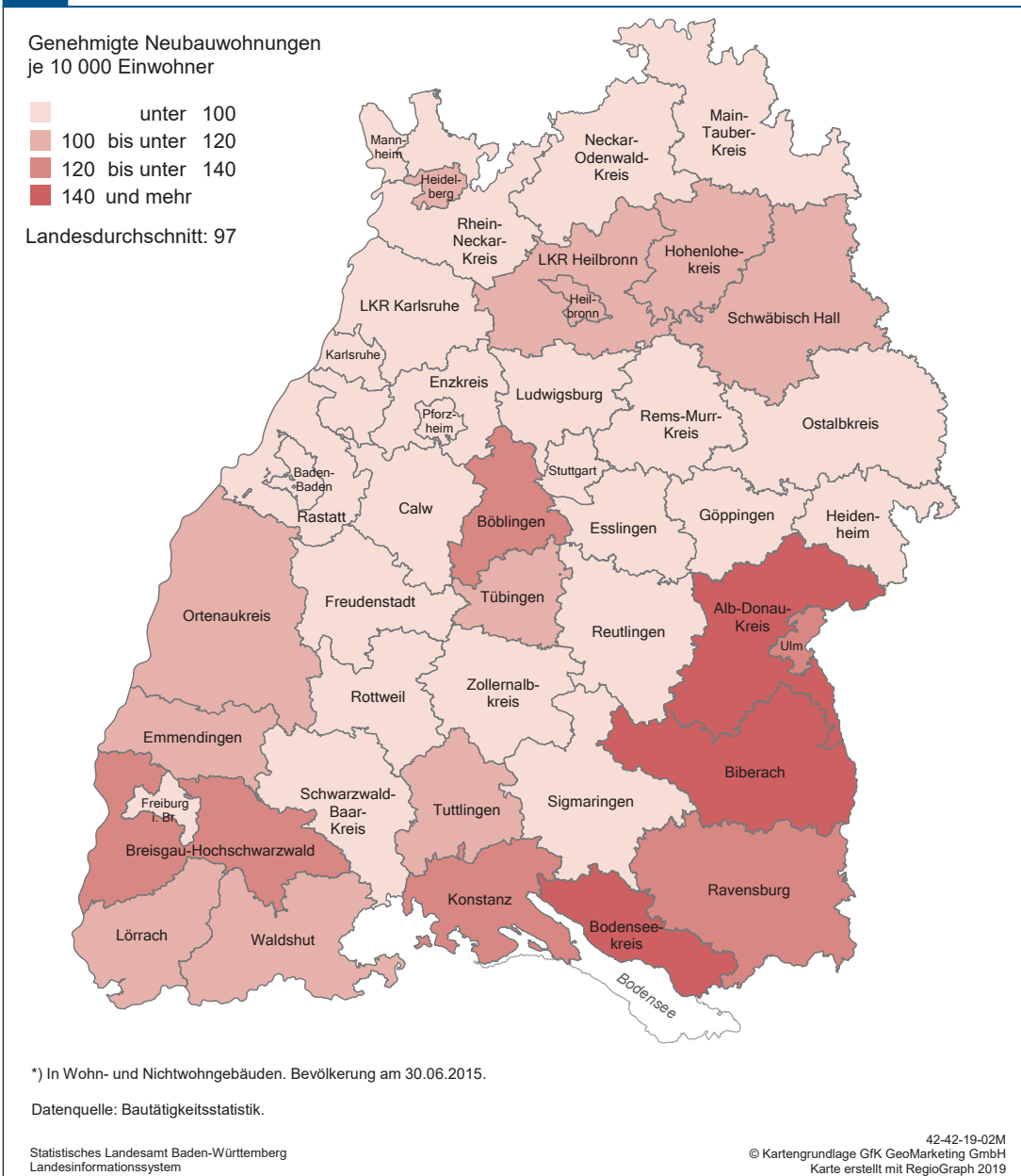
9 Richter, Hans J.: Der Bauüberhang – ein wichtiger Indikator für die Bauwirtschaft, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl 5/1976, S. 152.

wohngebäuden von 1971 bis 1973 je 10 000 Personen der jeweiligen Kreisbevölkerung. Die höchste Genehmigungsintensität lag in den genannten 3 Jahren im Land zum einen in den „Umlandkreisen“ um die Verdichtungskerne Stuttgart, Heilbronn, Heidelberg-Mannheim, Ulm und Karlsruhe herum. Hinzu kommen die Kreise Calw, Tübingen und Böblingen. Günstigere Baulandbedingungen bei akzeptabler Entfernung zur Arbeitsstätte dürften in diesen Landkreisen wesentliche Triebfedern des Wohnungsbaus gewesen sein. Zum anderen stachen Landkreise im Süden mit hoher Bauintensität hervor, wie Ravensburg, der Bodenseekreis, Konstanz, Breisgau-Hochschwarzwald, Schwarzwald-Baar und Emmendingen. War die überdurchschnittliche Bau-

tätigkeit in diesen Kreisen Ausfluss der Attraktivität der Landschaft und ihres Freizeit- und Erholungswerts oder doch eher die gute wirtschaftliche Entwicklung und der Standort expandierender Universitäten? Bei der Erteilung der Baugenehmigung wurde damals (und auch heute) nicht danach gefragt, ob es sich beim geplanten Vorhaben um eine (selbstgenutzte) Ferien- oder Zweitwohnung bzw. um ein Ferienappartement handelte.¹⁰ Der Anteil der genehmigten kleineren Wohnungen mit drei und weniger Räumen lag in diesen Kreisen aber deutlich über dem Landesdurchschnitt, weswegen Richter schlussfolgern konnte, es habe sich bei den Bauvorhaben damals teilweise tatsächlich um Zweitwohnungen, Ferienappartements oder ähnliches gehandelt.¹¹

S4

Genehmigte Neubauwohnungen*) in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs 2013 bis 2015



10 Gewerblich genutzte (!) Ferienwohnungen werden sehr wohl von der Bautätigkeitsstatistik erfasst. Diese zählen aber nicht zu den Wohnsondern zu den Nichtwohngebäuden.

11 Richter, Hans J.: Der Wohnungsbau in regionaler Sicht. Der Bauüberhang – ein wichtiger Indikator für die Bauwirtschaft, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl 5/1976, S. 227.

In den Stadtkreisen selbst bewegte sich das Genehmigungsgeschehen im betrachteten Zeitraum 1971 bis 1973 wegen der relativen Knappheit an Bauland und der erreichten Bebauungsdichte wesentlich unterhalb des Landesdurchschnitts.

Die 2010er-Jahre

In den 2010er-Jahren war die Wohnungssituation eine andere als in den 1970er-Jahren. Nach der Wiedervereinigung 1989 und aufgrund zunehmender Bevölkerungszahlen (*Schaubild 2*) waren in der Folge auch die Baugenehmigungszahlen angestiegen und erreichten 1994 mit 96 182 genehmigten Neubauwohnungen einen neuen Höhepunkt. Danach schwächte sich das Bevölkerungswachstum wieder ab und die Baugenehmigungszahlen spiegelten dies in einer gleichfalls rückläufigen Tendenz. 2008 war das Jahr mit der geringsten Zahl genehmigter Neubauwohnungen seit 1952. Die Hochbaukapazitäten der Bauwirtschaft wurden mangels Nachfrage gleichfalls zurückgefahren. Ab 2012 wuchs aber die Bevölkerung wieder. Das von anhaltendem Wirtschaftsaufschwung und der Flüchtlingszuwanderung geprägte Jahr 2015 endete mit einem Bevölkerungszuwachs von 162 974 Personen. Die Politik reagierte, das Baugeschehen betreffend, unter anderem mit dem Bau von Wohnheimwohnungen insbesondere für Migranten. Der sich am Markt darüber hinaus zunehmend artikulierende Wohnungsneubedarf war aber mit der Zahl der neugebauten Wohnungen nicht zu befriedigen. Für fast alle Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs ließ sich 2017 ein Wohnungsneubedarf errechnen, der über der Zahl der genehmigten Neubauwohnungen lag.¹²

Schaubild 4 zeigt die Zahl der genehmigten Neubauwohnungen 2013 bis 2015 je 10 000 Personen der jeweiligen Kreisbevölkerung.¹³ Zu beachten ist, dass die Wertebereiche größtmäßig niedriger abgegrenzt sind als im *Schaubild 3*, was den deutlich zurückgegangenen Genehmigungszahlen geschuldet ist. Nachdem in den Jahren 1971 bis 1973 in Baden-Württemberg im Durchschnitt 385 Wohnungen je 10 000 Einwohner genehmigt worden waren, waren es in den Jahren 2013 bis 2015 nur noch 97. Umso deutlicher stechen die bauaktiven Kreise hervor. Ein im Südosten und Süden Baden-Württembergs gelegener Streifen vom Alb-Donau-Kreis, Biberach und dem Bodenseekreis wiesen weit überdurchschnittliche Baugenehmigungszahlen auf. Gut über dem Durchschnitt lagen auch die östlichen und südwestlichen Kreise Ulm, Ravensburg, Konstanz, Breisgau-Hochschwarzwald und Böblingen. Im nördlichen Landesteil lagen

der Land- und Stadtkreis Heilbronn, der Hohenlohekreis, Schwäbisch Hall und Heidelberg über dem Durchschnitt, ebenso Tübingen, Tuttlingen, Waldshut, Lörrach, Emmendingen und der Ortenaukreis. Unter den Stadt- und Landkreisen, die unterdurchschnittlich abschnitten, befanden sich die Stadtkreise Mannheim, Karlsruhe, Baden-Baden, Pforzheim, Freiburg und Stuttgart.

Der aktuellste 3-Jahres-Querschnitt umfasst die 2016 bis 2018 genehmigten Neubauwohnungen der Stadt- und Landkreise wiederum umgerechnet auf 10 000 Personen der jeweiligen Kreisbevölkerung (*Schaubild 5*). Der Landesdurchschnitt mit 114 genehmigten Wohnungen auf 10 000 Einwohner liegt für diese Jahre höher als noch 2013 bis 2015. Die bauaktivsten Kreise sind fast dieselben wie in den 3 Jahren zuvor. Weitere Kreise haben aber ihre Bauaktivitäten merklich gesteigert. Weit überdurchschnittlich erwiesen sich wieder im Süden und südöstlich gelegene Kreise: Biberach, Konstanz, Waldshut und der Stadtkreis Freiburg. Hinzugekommen sind Tübingen, der Hohenlohekreis, Baden-Baden, Mannheim und Heilbronn. Vergleichsweise unterdurchschnittliches Neubaugeschehen war in der Region Stuttgart (außer Böblingen), dem Zollernalbkreis und in den nördlich gelegenen Landkreisen zu verzeichnen.

Interessant ist, dass in den Jahren 2016 bis 2018 offensichtlich sieben Stadtkreise vermehrt Anstrengungen im Wohnungsneubau aufwiesen. Einzig Stuttgart und Karlsruhe lagen bei weniger als 100 genehmigten Neubauwohnungen je 10 000 Einwohnern eindeutig unter dem Landesdurchschnitt. Hier dürfte unter anderem ein Mangel an verfügbarem Baugrund die Aktivitäten entscheidend bremsen. Zielkonflikte entstehen auch dadurch, dass einer Ausweisung zusätzlichen Baugrunds auf gemeindeeigenen Freiflächen Belange des Naturschutzes entgegenstehen. Des Weiteren sind Bauvorhaben, die unter das Stichwort „innerstädtische Verdichtung“ oder „Schließen von Baulücken“ fallen, in großstädtischem Gebiet wohl nicht in gewünschter Zahl kurzfristig zu realisieren, soweit sich Grundstücke in privatem Eigentum befinden.

Die Zugzugsregionen Oberschwabens, um den Bodensee und Südbadens waren in den 1970er-Jahren mit vielfältigen Arbeitsplatzangeboten in Industrie und Dienstleistungen, sowie einer reizvollen Landschaft attraktiv und blieben dies bis heute, wenn man die Neubautätigkeit als Maßstab nimmt. Weitere regionale Schwerpunkte im Wohnungsneubau sind aber auch Zufälligkeiten geschuldet. In kleineren Landkreisen mit Bevölkerungszahlen von unter 150 000 Personen, können zum Beispiel mehrere gleich-

¹² Schwarz, Thomas: Wohnbau und Wohnraumbedarf in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 2/2018, S. 19 ff.

¹³ Siehe auch Schwarz, Thomas: Aspekte der Bautätigkeit im Wohnbau 2015, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2016, S. 30.

