



**3 Bericht** von Martin Gornig und Laura Pagenhardt

## Bauboom geht zu Ende – politischer Strategiewechsel erforderlich

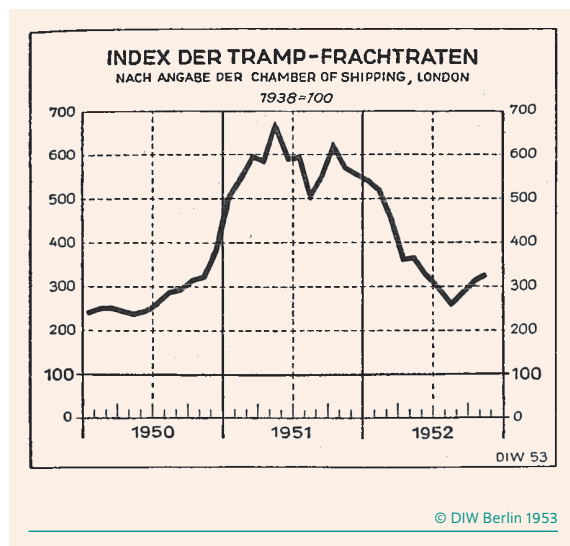
- Preisexplosion lässt reales Bauvolumen 2022 um zwei Prozent sinken – weitere Rückgänge erwartet
- Vor allem der Wohnungsneubau schwächelt – Ziele der Bundesregierung damit nicht zu halten
- 2024 dürfte Baukonjunktur wieder anspringen

**15 Interview** mit Laura Pagenhardt

**16 Kommentar** von Gert G. Wagner

## Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Zeit für die Details!

### Die Bedeutung der Seeschifffahrt für die deutsche Zahlungsbilanz



Nach der Beendigung der Auslandshilfen (ERP, GARIOA), Mitte 1952, ist der Ausgleich der deutschen Zahlungsbilanz nur noch durch eigene Leistungen zu erreichen, da die „Mutual Security Aid“ im Gegensatz zur Marshall-Plan-Hilfe auf Leistung und Gegenleistung gegründet ist. Infolge des Verlustes des deutschen Auslandsvermögens kommt hierfür nur eine aktive Waren- und Dienstleistungsbilanz in Betracht. Die Dienstleistungsbilanz der Bundesrepublik war im Jahre 1951 mit 224 Mill. \$ oder rund 940 Mill. DM passiv, sofern man die im Handelsverkehr erfaßten Frachten, wie es volkswirtschaftlich richtig ist, von dem Wert der eingeführten Waren absetzt und die Dienstleistungsbilanz entsprechend belastet. Innerhalb der Dienstleistungsbilanz kommt den Posten für Verkehrsleistungen eine beherrschende Bedeutung zu. Bei Gesamteinnahmen von 420 Mill. \$ oder fast 1,8 Mrd. DM beliefen sich die Ausgaben auf 644 Mill. \$ oder 2,7 Mrd. DM. Der Anteil des Seeverkehrs an den gesamten Einnahmen für Dienstleistungen betrug knapp 20 vH, an den Ausgaben aber fast 60 vH.

Die hohe Belastung der seewärtigen deutschen Einfuhr ist auf die hohen Frachtkosten des Jahres 1951 zurückzuführen; der Seefrachten-Index der British Chamber of Shipping erreichte im Durchschnitt des Jahres 1951 fast das Sechsfache des Standes von 1938. Dabei machte 1951 die Einfuhr aus Übersee rund drei Viertel der deutschen Gesamteinfuhr aus: überdies hat sie sich teilweise auf Güter mit relativ hoher Frachtbelastung — z. B. amerikanische Steinkohle — verschoben.

Aus dem Wochenbericht Nr. 2 vom 7. Januar 1953

#### IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

[www.diw.de](http://www.diw.de)

Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200

90. Jahrgang 11. Januar 2023

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Sabine Fiedler; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;  
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;  
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten  
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

#### Chefredaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Claudia Cohnen-Beck; Sebastian Kollmann;  
Kristina van Deuverden

#### Lektorat

Dr. Stefan Bach

#### Redaktion

Rebecca Buhner; Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Kevin Kunze; Sandra Tubik

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

#### Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, DIW Berlin

#### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den  
Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

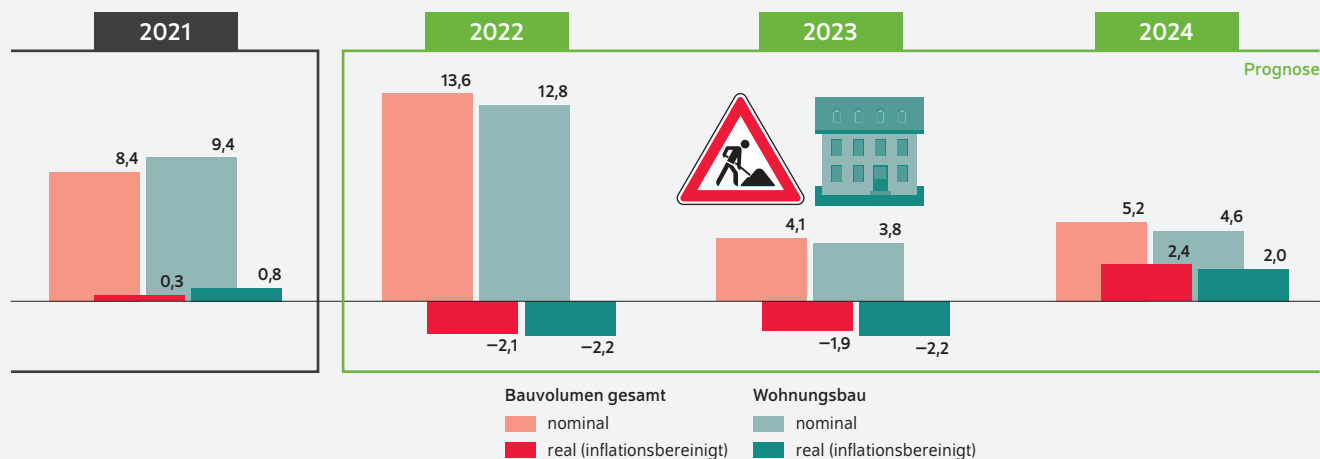
Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter  
unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)

## Bauboom geht zu Ende – politischer Strategiewechsel erforderlich

Von Martin Gornig und Laura Pagenhardt

- Ausgaben für Bauleistungen steigen 2022 um fast 14 Prozent, Preisexplosion lässt reales Bauvolumen aber um zwei Prozent sinken
- Für 2023 weitere Rückgänge wegen steigender Baukosten und verschlechterter Finanzierungsbedingung erwartet
- Vor allem der Wohnungsneubau schwächelt – Ziele der Bundesregierung damit nicht zu halten
- 2024 dürfte Baukonjunktur wieder anspringen – Gewinnsituation für Bauunternehmen dürfte befriedigend bleiben
- Politik muss Anreize beim Wohnungsbau für Nachverdichtung im Bestand und energieeffiziente Sanierung setzen sowie Investitionen in kommunale Infrastruktur sichern

**Inflation drückt reales Bauvolumen ins Minus – Wohnungsbau entwickelt sich unterdurchschnittlich**  
Veränderung in Prozent zum Vorjahr



### ZITAT

„Der schwächelnde Wohnungsbau rückt das Ziel der Bundesregierung, 400 000 neue Wohnungen zu schaffen, in weite Ferne. Die Politik sollte allerdings weniger die Gesamtzahl der neu errichteten Wohneinheiten als vielmehr die Schaffung von Wohnraum im unteren Preissegment in den Ballungsräumen in den Fokus nehmen.“

— Martin Gornig —

### MEDIATHEK



Audio-Interview mit Laura Pagenhardt  
[www.diw.de/mediathek](http://www.diw.de/mediathek)

# Bauboom geht zu Ende – politischer Strategiewechsel erforderlich

Von Martin Gornig und Laura Pagenhardt

## ABSTRACT

Nach dem Boom der Bauwirtschaft in den vergangenen Jahren haben im Jahr 2022 Inflation und Lieferengpässe der Branche schwer zu schaffen gemacht. Zwar ist das Bauvolumen nominal nochmals um fast 14 Prozent gestiegen, inflationsbereinigt ging es allerdings um zwei Prozent zurück. Besonders betroffen war und ist der dringend benötigte Wohnungsneubau. Für dieses und das nächste Jahr wird erwartet, dass sich die Investoren aufgrund steigender Baukosten und verschlechterter Finanzierungsbedingungen zurückhalten werden und das Bauvolumen auch nominal nur noch um vier bis fünf Prozent wächst. Das Bauhauptgewerbe sollte aber dann auch von der anziehenden Baukonjunktur insbesondere im Wirtschaftsbau und im öffentlichen Bau profitieren. Der Rückgang der realen Bauleistung setzt die Politik unter enormen Druck und macht einen Strategiewechsel erforderlich. Zentrale Ziele der Politik sind nur zu erreichen, wenn die Baukapazitäten nicht schrumpfen, sondern deutlich ausgeweitet werden. Besonderes Augenmerk sollte die Politik nun auf Anreize für die Nachverdichtung im Bestand, die energetische Gebäudesanierung und den Ausbau kommunaler Infrastrukturen legen.

Die Bauwirtschaft in Deutschland hatte im Jahr 2022 mit großen Problemen zu kämpfen, die auch in diesem Jahr noch merkbare Auswirkungen haben dürften. Inflation und Kaufkraftverlust, Lieferengpässe, Energiekrise und konjunkturelle Schwächephase sorgen für eine Explosion der Baupreise und Einbrüche bei den Auftragseingängen. Zwar lässt die enorme Preisentwicklung die Umsätze der Bauunternehmen nominal steigen, real dürfte aber nach den Berechnungen des DIW Berlin das Bauvolumen in den Jahren 2022 und 2023 rückläufig sein.<sup>1</sup>

Aufgrund der Entspannung bei Lieferketten und Materialpreisen sowie der sinkenden Kapazitätsauslastung dürfte sich der Preisanstieg in diesem Jahr zwar etwas abschwächen. Nichtsdestotrotz bleibt die Dynamik hoch und dürfte, gepaart mit steigenden Zinsen und wirtschaftlicher Unsicherheit, die Bautätigkeit ausbremsen. Im Rahmen der konjunkturellen Erholung dürfte das Bauvolumen im kommenden Jahr auch real wieder ausgeweitet werden.

Zu diesen Ergebnissen kommen die Berechnungen am DIW Berlin zum Bauvolumen,<sup>2</sup> das neben den Bauinvestitionen auch nicht werterhöhende Reparaturen einschließt und zusätzlich zum Baugewerbe im engeren Sinne auch weitere Branchen wie den Stahl- und Leichtmetallbau, die Herstellung von Fertigbauten, die Bauschlosserei sowie Planungsleistungen und andere Dienstleistungen berücksichtigt. Ergänzend zu den Investitionsrechnungen der statistischen Ämter differenziert die DIW Bauvolumenrechnung zwischen Neubaumaßnahmen und Modernisierungen am Gebäudebestand.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Annahmen über die Baupreisentwicklung sind angelehnt an die letzte Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2022 (online verfügbar, abgerufen am 3. Januar 2023) und eigene Berechnungen. Für jede Sparte werden die Annahmen über die jeweilige Preisentwicklung angepasst.

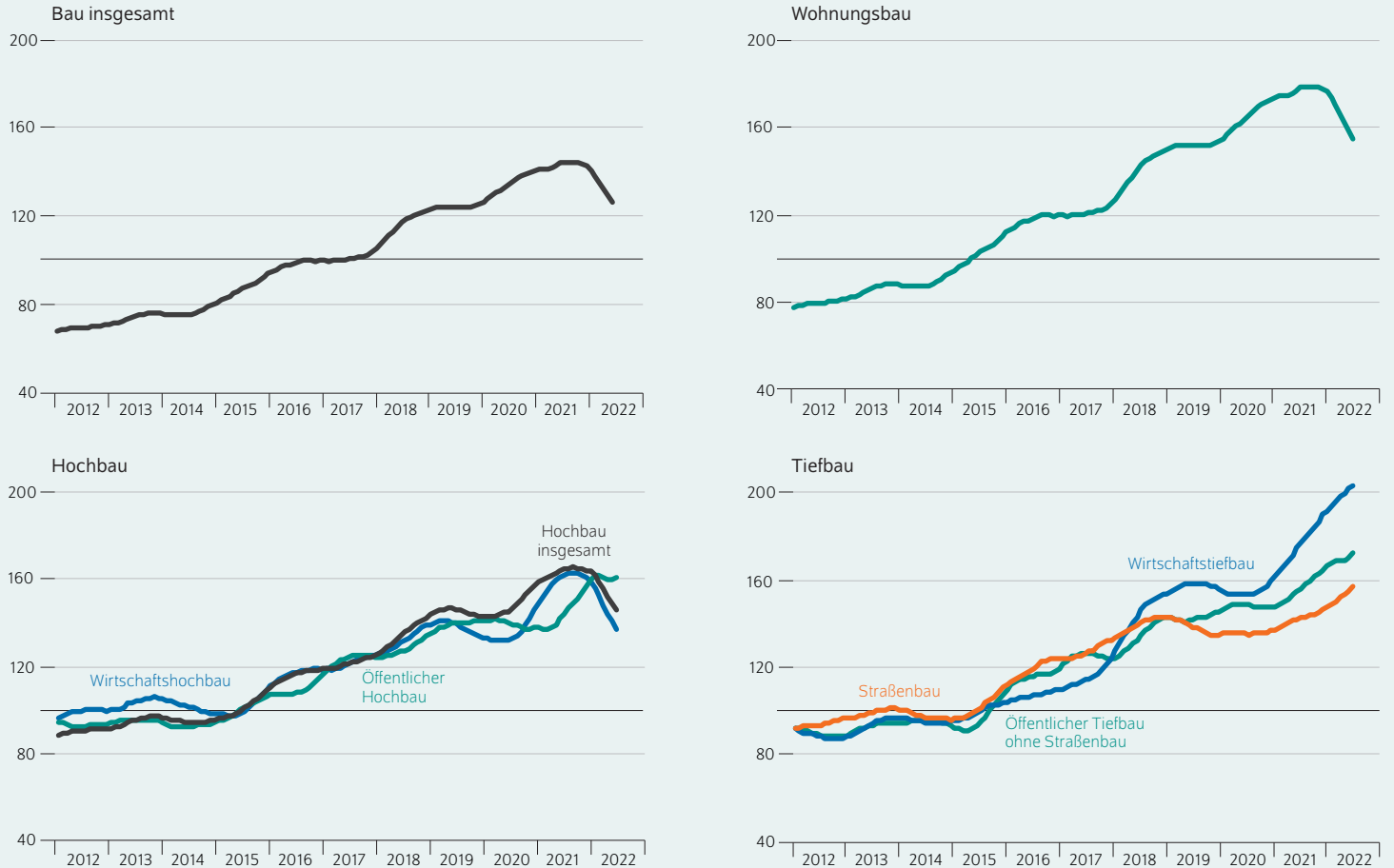
<sup>2</sup> Die Bauvolumenrechnung wird finanziert aus Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Für den Begriff „Bauvolumen“ siehe auch das DIW Glossar (online verfügbar, abgerufen am 22. Dezember 2022). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen des Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

<sup>3</sup> Martin Gornig, Claus Michelsen und Hanna Révész (2021): Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Berechnungen für das Jahr 2020. BBSR-Online-Publikationen Nr. 32 (online verfügbar).

Abbildung 1

## Auftragseingang im Bauhauptgewerbe

Index 2015 = 100, jeweilige Preise, Trendkomponente



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2023

Vor allem im Hochbau und dort insbesondere im Wohnungsbau ist ein deutlicher Abwärtstrend bei den Auftragseingängen zu beobachten.

Neben der Berechnung und Dokumentation der Bauvolumina der vergangenen Jahre prognostiziert das DIW Berlin die entsprechenden Werte für das gerade abgelaufene, das laufende sowie das kommende Jahr. Diese Prognose (Kasten) ist eingebunden in die Konjunkturbeobachtung des DIW Berlin, insbesondere der Investitionstätigkeit. Zusätzlich zu den Einschätzungen der Bauinvestitionsentwicklung werden im Rahmen der Bauvolumenrechnung Prognosen der Entwicklungen von Neubau- und Bestandsvolumina im Hochbau sowie im Wohnungs- und Nichtwohnungsbau ausgewiesen.<sup>4</sup> Aus diesen Zahlen werden darüber hinaus die Entwicklungstendenzen des Bauhauptgewerbes und des Ausbaugewerbes abgeleitet.

## Wohnungsbau mit großen Problemen

Das Jahr 2022 erwies sich als schwieriges Pflaster für den Wohnungsbau. Vor allem die sehr dynamische Preisentwicklung zog die Wohnungsbauinvestitionen in Mitleidenschaft. Sie begann bereits im Jahr 2021 aufgrund von Lieferengpässen und Materialmangel und verschärfte sich mit der Energiekrise im vergangenen Jahr: Die Baupreise dürften im Jahr 2022 um gut 15 Prozent zugelegt haben. Der massive Kaufkraftverlust durch die stark steigenden Verbraucherpreise sowie die Unsicherheit über die weitere reale Einkommensentwicklung sorgten dafür, dass viele Haushalte zurückhaltend agierten und Investitionen in Wohnraum zunächst zurückstellten. So zeigten sich vor allem in der zweiten Jahreshälfte deutliche Rückgänge bei den Auftragseingängen (Abbildung 1). Laut einer Umfrage des ifo Instituts klagten außerdem knapp 17 Prozent der Bauunternehmen über

<sup>4</sup> Vgl. Claus Michelsen und Martin Gornig (2016): Prognose der Bestandsmaßnahmen und Neubauleistungen im Wohnungsbau und im Nichtwohnungsbau. BBSR-Online-Publikation Nr. 07 (online verfügbar).

## Kasten

## Methode zur Prognose des Bauvolumens

Die Prognose des Bauvolumens erfolgt über indikatorengestützte statistische Modelle: Die zu prognostizierende Größe, beispielsweise das Wohnungsbauvolumen, wird auf einen autoregressiven Term und gleichlaufende sowie verzögerte Werte des jeweiligen Indikators, zum Beispiel Auftragseingänge, regressiert. Dabei werden die Bestands- und Neubauvolumina im Hochbau separat geschätzt.

Die Prognosegleichung nimmt die folgende Form an:

$$y_t = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i y_{t-i} + \sum_{j=1}^m \gamma_j x_{t-j} + \varepsilon_t$$

Hierbei steht  $y_t$  für den zu prognostizierenden Wert,  $x_t$  für den Indikator und  $\varepsilon_t$  für den statistischen Störterm. Die Parameter  $\alpha$ ,  $\beta_i$  und  $\gamma_j$  werden geschätzt. Die Verzögerungslängen  $n$  und  $m$  (Jahre) werden anhand der Autokorrelations- beziehungsweise der Kreiskorrelationsfunktion bestimmt. Bewährt hat sich der Ansatz, eine Vielzahl einzelner Modelle zu schätzen und den durchschnittlichen Wert für die Prognose zu verwenden. Für die einzelnen Reihen werden jeweils bis zu 1500 Modelle geschätzt. Als geeignete Indikatoren haben sich Baugenehmigungen, Auftragseingänge und -bestand, Produktion, Zinsen, Kreditvolumina, Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung sowie Umfragen unter Bauunternehmen und freischaffenden Architekt\*innen erwiesen.<sup>1</sup>

Auf dieser Grundlage kann für alle Aggregate eine Prognose mit einem Vorlauf von bis zu zwei Jahren erstellt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass aufgrund des unterschiedlichen Vorlaufs der einzelnen Indikatoren die Zahl der zur Durchschnittsbildung zugrunde gelegten Punktschätzer mit zunehmender Prognosereichweite deutlich sinkt. Um der Prognose zusätzliche Stabilität zu geben, werden daher auch Erwartungen für die Beschäftigung und für das Bruttoinlandsprodukt für die Jahre 2022 bis 2024 als gleichlaufende Indikatoren in den Modellen berücksichtigt. Die Differenz zwischen Gesamt- und Hochbauvolumen ist die erwartete Tiefbauleistung.

Auch die Bauvolumenprognose für das vergangene Jahr wird mithilfe dieser Methodik ermittelt (Nowcast). Dabei werden die Indikatoren mithilfe statistischer Methoden fortgeschrieben, um Werte für das Jahr 2022 zu erhalten. Alle Modellergebnisse werden anhand der Prognose der Bauinvestitionen rationalisiert. Die Annahmen über die Baupreisentwicklung sind angelehnt an die letzte Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2022<sup>2</sup> und eigene Berechnungen. Dabei werden die Annahmen für jede Sparte angepasst.

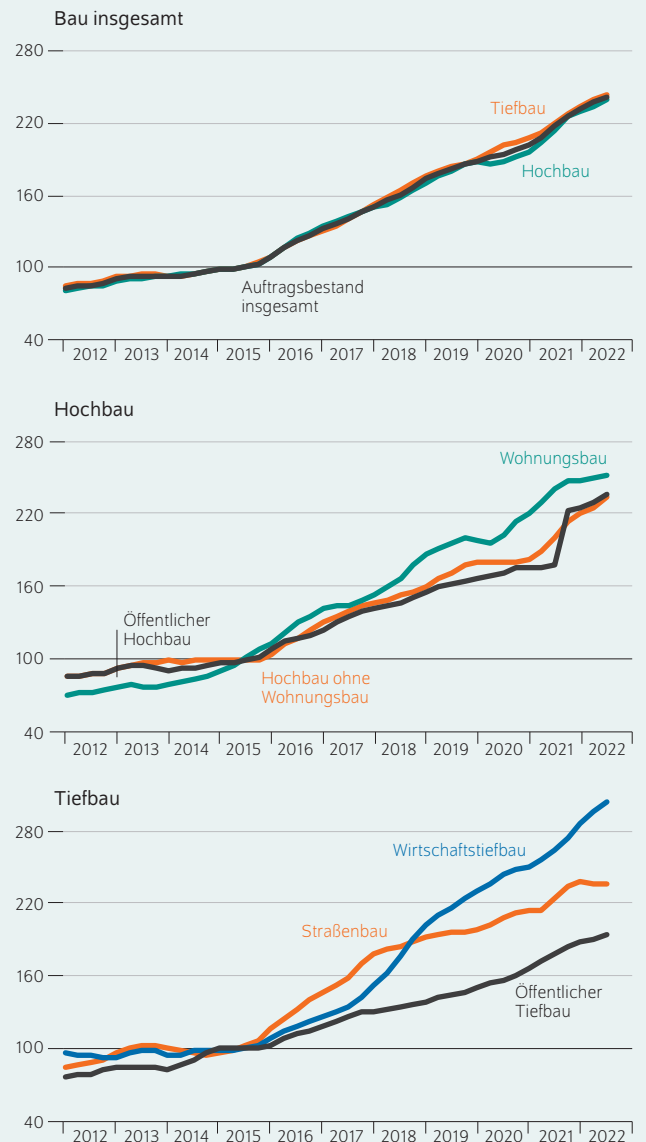
<sup>1</sup> Michelsen und Gornig (2016), a. a. O.

<sup>2</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Herbst 2022): Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust (online verfügbar).

Abbildung 2

## Auftragsbestand im Bauhauptgewerbe

Index 2015 = 100, jeweilige Preise, Trendkomponente



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2023

Die Auftragsbücher füllen sich seit dem vergangenen Jahr insbesondere im Hochbau langsamer.

Stornierungen.<sup>5</sup> Damit ist der Aufwärtstrend im Auftragsbestand, der insbesondere seit 2016 zu beobachten war, zunächst gestoppt und dürfte seinen Zenit überschritten haben (Abbildung 2).

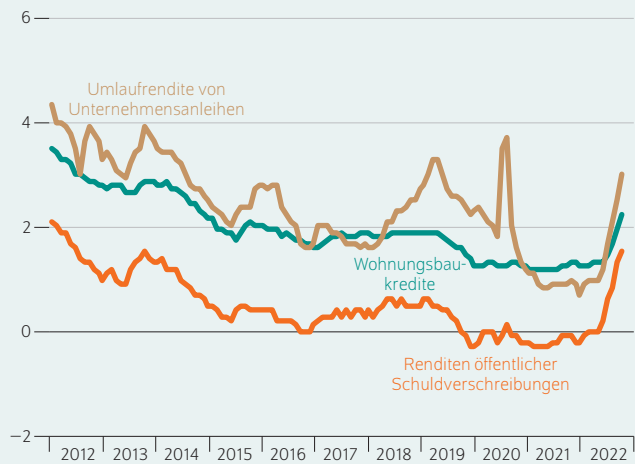
Doch nicht nur die gestiegenen Kosten haben der Bauwirtschaft zu schaffen gemacht. Die von der Europäischen Zentralbank (EZB) eingeleitete Zinswende hat zusätzlich die

<sup>5</sup> Pressemitteilung des ifo Instituts vom 12. Dezember 2022: Stornierungen im Wohnungsbau nehmen wieder zu (online verfügbar).

Abbildung 3

### Zinsen und Renditen

In Prozent, Monatsdurchschnitte



Quelle: Deutsche Bundesbank.

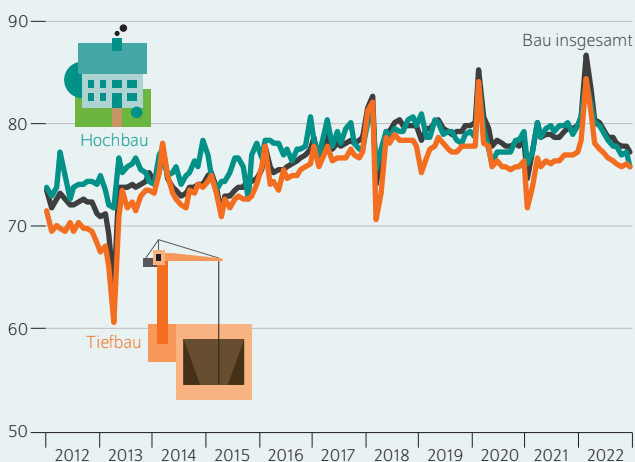
© DIW Berlin 2023

Im vergangenen Jahr sind die Zinsen deutlich gestiegen.

Abbildung 4

### Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft

In Prozent der saisonüblichen Maschinenauslastung



Quelle: ifo Institut.

© DIW Berlin 2023

Die Kapazitätsauslastung hat nach Engpässen 2021 im vergangenen Jahr deutlich nachgelassen.

Finanzierungsbedingungen verschlechtert: Im Laufe eines Jahres stiegen die Zinsen für Wohnungsbaukredite von 1,3 auf mehr als drei Prozent und befinden sich nun auf dem Niveau von vor zehn Jahren (Abbildung 3). Vor allem für private Haushalte, die das Gros des Wohnungsbauvolumens

ausmachen, dürfte dies ein entscheidendes Hindernis darstellen und die Baunachfrage zusätzlich dämpfen.

Zugleich ist der Bedarf an Wohnraum ungebrochen hoch und hat sich mit dem Zuzug von Geflüchteten in Folge des Ukraine-Krieges noch einmal verschärft: Im Jahr 2022 (Februar bis November) wurden mehr als eine Million Geflüchtete aus der Ukraine im deutschen Ausländerzentralregister registriert.<sup>6</sup> Vor allem in den Ballungsräumen fehlt es an Wohnungen. Wie hoch der Mehrbedarf endgültig sein wird, hängt von der Aufenthaltsdauer ab, für die bislang keine klare Perspektive besteht. Flüchtlingsströme während des Westbalkankonflikts haben gezeigt, dass bei einer Befriedung der Situation zwar ein Teil der Personen in ihre Heimat zurückkehrt. Andere dürften sich allerdings dauerhaft in Deutschland niederlassen und Familienangehörige nachholen.<sup>7</sup> Dies vergrößert den Bedarf an ohnehin knappem Wohnraum zusätzlich.

Angesichts der sinkenden Kapazitätsauslastung im Bauwesen (Abbildung 4) und der leichten Entspannung auf den Materialmärkten – die Preise für Holz und Stahl fielen zuletzt wieder – dürfte sich die Preisentwicklung in diesem Jahr etwas beruhigen.<sup>8</sup> Der Anteil der Bauunternehmen, die laut ifo-Umfragen über Materialmangel klagen, ging zum Jahresende merklich zurück. Auch erwarteten deutlich weniger Unternehmen, dass die Preise zu Beginn dieses Jahres weiter steigen würden. Nichtsdestotrotz bleibt die Kapazitätsauslastung im historischen Vergleich hoch und die Preisdynamik insgesamt kräftig, so dass auch in diesem Jahr eine deutliche Differenz zwischen nominalen und realen Umsatzzahlen liegen dürfte.

Alles in allem wird das Wohnungsbauvolumen in nominaler Rechnung nach einem Plus von 12,8 Prozent im vergangenen Jahr voraussichtlich um 3,8 Prozent in diesem Jahr und etwa 4,6 Prozent im Jahr 2024 steigen (Tabelle 1). Diese Anstiege werden 2022 und 2023 jedoch von den stark anziehenden Baupreisen mehr als geschluckt, so dass sich real Rückgänge von jeweils gut zwei Prozent ergeben. Für 2024 ist wieder ein realer Zuwachs von zwei Prozent zu erwarten (Abbildung 5).

### Wohnungsneubau schwächt sich am stärksten ab

Die Probleme des Wohnungsbaus schlagen sich vor allem im Neubau nieder; das veränderte Zinsumfeld dürfte dabei eine entscheidende Rolle spielen und zumindest einen Teil der Haushalte von Neubauvorhaben abbringen. So verzeichneten die Baugenehmigungen seit der Abschaffung des Baukindergeldes im März und vor allem in der zweiten Jahreshälfte

<sup>6</sup> Vgl. Website der Informations-Plattform Mediendienst Integration auf Basis der Zahlen des Bundesinnenministeriums.

<sup>7</sup> Laut einer aktuellen Umfrage wollen 26 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine für immer und 13 Prozent für längere Zeit in Deutschland bleiben, vgl. Pressemitteilung des DIW Berlin, IAB, BIB und BAMF vom 15. Dezember 2022: Ukrainische Geflüchtete bringen gute Voraussetzungen für die Teilhabe in Deutschland mit (online verfügbar).

<sup>8</sup> Carsten-Patrick Meier, Finn Dumoulin und Christopher Dahl (2021): Mittelfristprognose der Preise für Bauleistungen. BBSR-Online-Publikation Nr. 10 (online verfügbar).

## BAUVOLUMENRECHNUNG

Tabelle 1

### Baumaßnahmen bei Wohngebäuden in Deutschland

|                                                  | 2015                                     | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2016                                     | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                  | In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro |       |       |       |       |       |       |       |       |       | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 56,5                                     | 62,8  | 67,2  | 71,7  | 75,4  | 79,2  | 85,9  | 95,3  | 97,9  | 103,2 | 11,3                                     | 7,1  | 6,6  | 5,1  | 5,0  | 8,5  | 10,9 | 2,7  | 5,5  |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 131,3                                    | 136,3 | 143,2 | 153,1 | 165,5 | 173,5 | 190,4 | 216,5 | 225,7 | 235,4 | 3,8                                      | 5,0  | 6,9  | 8,1  | 4,8  | 9,7  | 13,7 | 4,2  | 4,3  |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt                     | 187,8                                    | 199,1 | 210,4 | 224,8 | 240,9 | 252,7 | 276,4 | 311,8 | 323,6 | 338,6 | 6,1                                      | 5,7  | 6,8  | 7,2  | 4,9  | 9,4  | 12,8 | 3,8  | 4,6  |
|                                                  | Anteile in Prozent                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 30,1                                     | 31,5  | 32,0  | 31,9  | 31,3  | 31,3  | 31,1  | 30,6  | 30,2  | 30,5  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 69,9                                     | 68,5  | 68,0  | 68,1  | 68,7  | 68,7  | 68,9  | 69,4  | 69,8  | 69,5  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt                     | 100,0                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                                                  | Index 2015 = 100                         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Preisentwicklung                                 | 100,0                                    | 102,1 | 105,4 | 110,3 | 115,2 | 117,3 | 127,4 | 146,9 | 155,9 | 159,9 | 2,1                                      | 3,3  | 4,6  | 4,5  | 1,8  | 8,6  | 15,3 | 6,2  | 2,6  |
|                                                  | real, Kettenindex 2015 = 100             |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 100,0                                    | 109,2 | 113,3 | 115,6 | 116,4 | 120,1 | 120,1 | 114,7 | 110,8 | 114,0 | 9,2                                      | 3,8  | 2,0  | 0,7  | 3,2  | 0,0  | -4,5 | -3,4 | 2,9  |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 100,0                                    | 101,7 | 103,5 | 105,9 | 109,8 | 113,1 | 114,4 | 112,6 | 110,4 | 112,3 | 1,7                                      | 1,7  | 2,4  | 3,6  | 3,0  | 1,2  | -1,6 | -1,9 | 1,7  |
| Wohnungsbauvolumen insgesamt                     | 100,0                                    | 104,0 | 106,5 | 108,9 | 111,8 | 115,2 | 116,1 | 113,6 | 111,1 | 113,3 | 4,0                                      | 2,4  | 2,3  | 2,7  | 3,1  | 0,8  | -2,2 | -2,2 | 2,0  |

1 Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architekt\*innenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren.

2 Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschließlich Um- und Ausbaumaßnahmen) sowie Instandsetzungsleistungen des Baugewerbes.

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW Bauvolumenrechnung.

© DIW Berlin 2023

Tabelle 2

### Baumaßnahmen bei Nichtwohngebäuden in Deutschland

|                                                  | 2015                                     | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2016                                     | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                  | In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro |       |       |       |       |       |       |       |       |       | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 31,9                                     | 35,3  | 38,1  | 41,7  | 45,0  | 46,8  | 50,0  | 56,9  | 58,7  | 62,4  | 10,7                                     | 8,0  | 9,3  | 8,0  | 4,0  | 6,8  | 13,8 | 3,1  | 6,3  |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 58,0                                     | 56,5  | 57,8  | 59,7  | 60,8  | 61,4  | 65,7  | 76,0  | 80,8  | 85,2  | -2,6                                     | 2,4  | 3,3  | 1,9  | 0,9  | 7,0  | 15,7 | 6,3  | 5,4  |
| Nichtwohnungsbauvolumen insgesamt                | 89,9                                     | 91,8  | 95,9  | 101,4 | 105,8 | 108,2 | 115,7 | 132,9 | 139,5 | 147,6 | 2,1                                      | 4,5  | 5,7  | 4,4  | 2,2  | 6,9  | 14,9 | 4,9  | 5,8  |
|                                                  | Anteile in Prozent                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 35,5                                     | 38,5  | 39,7  | 41,1  | 42,5  | 43,3  | 43,2  | 42,8  | 42,1  | 42,3  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 64,5                                     | 61,5  | 60,3  | 58,9  | 57,5  | 56,7  | 56,8  | 57,2  | 57,9  | 57,7  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Nichtwohnungsbauvolumen insgesamt                | 100,0                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                                                  | Index 2015 = 100                         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Preisentwicklung                                 | 100,0                                    | 101,9 | 105,6 | 110,5 | 114,6 | 116,9 | 126,6 | 147,7 | 157,4 | 162,3 | 1,9                                      | 3,7  | 4,6  | 3,7  | 2,0  | 8,4  | 16,7 | 6,6  | 3,1  |
|                                                  | real, Kettenindex 2015 = 100             |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Neubauvolumen <sup>1</sup>                       | 100,0                                    | 108,8 | 113,5 | 118,9 | 124,0 | 126,5 | 124,5 | 121,0 | 116,8 | 120,6 | 8,8                                      | 4,4  | 4,7  | 4,3  | 2,0  | -1,5 | -2,8 | -3,5 | 3,2  |
| Bauleistung an bestehenden Gebäuden <sup>2</sup> | 100,0                                    | 95,5  | 94,3  | 93,0  | 91,3  | 90,4  | 89,1  | 88,3  | 88,1  | 90,1  | -4,5                                     | -1,3 | -1,3 | -1,9 | -1,0 | -1,4 | -1,0 | -0,2 | 2,3  |
| Nichtwohnungsbauvolumen insgesamt                | 100,0                                    | 100,2 | 101,1 | 102,1 | 102,8 | 103,0 | 101,7 | 99,8  | 98,6  | 101,2 | 0,2                                      | 0,9  | 1,0  | 0,6  | 0,3  | -1,3 | -1,9 | -1,2 | 2,6  |

1 Einschließlich landwirtschaftlicher Betriebsgebäude.

2 Einschließlich übriger nichtlandwirtschaftlicher Betriebsgebäude.

3 Bauvolumen im gewerblichen und öffentlichen Hochbau.

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW Bauvolumenrechnung.

© DIW Berlin 2023

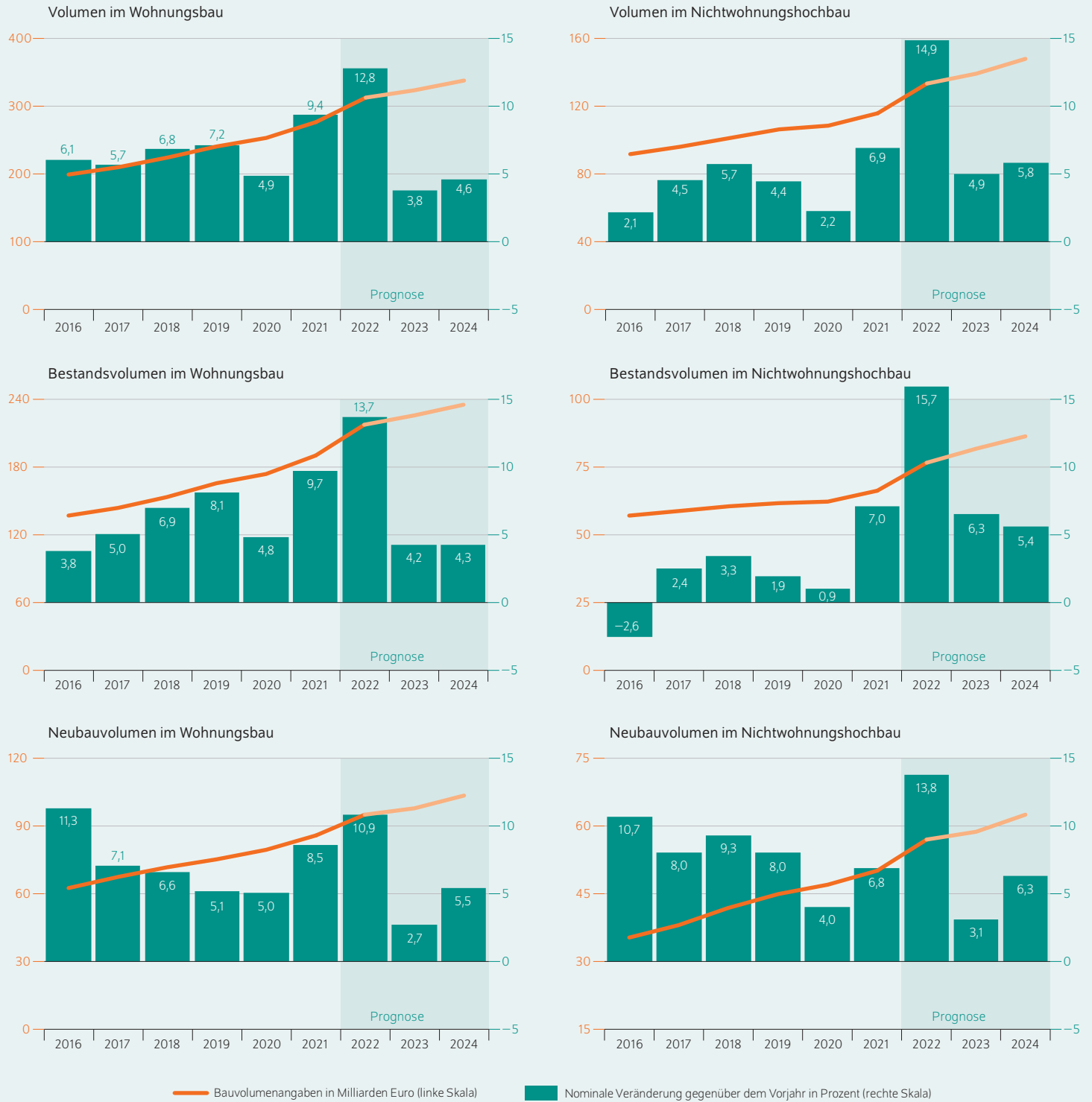
2022 einen deutlichen Abwärtstrend (Abbildung 6). Dies dürfte sich erheblich auf die Neubautätigkeit in diesem Jahr auswirken, die trotz dynamischer Preisentwicklung nominal deutlich weniger ansteigen dürfte als im vergangenen Jahr, insbesondere dann, wenn aktuelle Bauprojekte abgeschlossen sind und weniger neue Projekte angestoßen werden. Mit einer Normalisierung des wirtschaftlichen Umfelds und weniger Unsicherheit dürfte im kommenden Jahr dann wieder mehr Investitionsfreude aufkommen.

Um dem akuten Einbruch entgegenzuwirken und Investitionsanreize zu setzen, hat die Bundesregierung mit dem Jahressteuergesetz 2022 zuletzt Steuervergünstigungen für Wohnungsbauinvestitionen beschlossen, die bereits zum 1. Januar dieses Jahres und damit ein halbes Jahr früher als geplant in Kraft getreten sind: Zum einen wurde die lineare Abschreibung (Absetzung für Abnutzung, AfA) von zwei auf drei Prozent erhöht. Dies dürfte mittelfristig auf breiter Front die Neubautätigkeit stimulieren.

Abbildung 5

# Hochbau in Deutschland nach Neubau- und Bestandsmaßnahmen

In Milliarden Euro in jeweiligen Preisen (linke Achse), Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent (rechte Achse)



Quelle: DIW Bauvolumenrechnung.

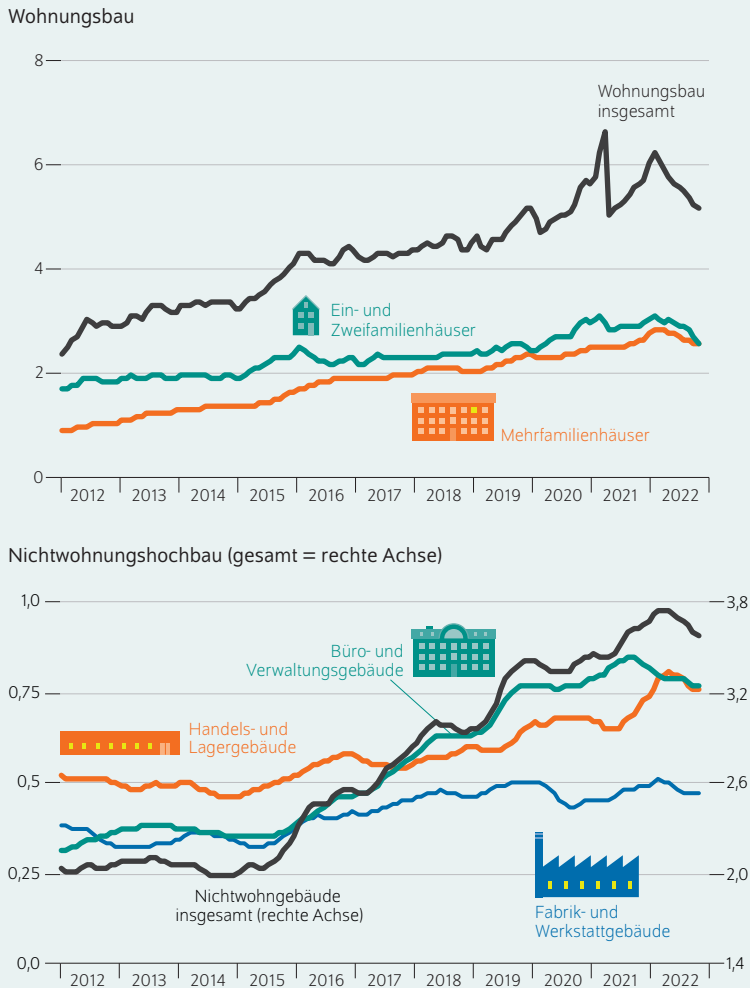
© DIW Berlin 2023

Nominal hat das Volumen im vergangenen Jahr deutlich zugenommen, das Wachstum dürfte sich in diesem und im kommenden Jahr aber deutlich abschwächen.

Abbildung 6

## Baugenehmigungen im Hochbau in Deutschland

In Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen, Trendkomponente



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2023

Der Gesamtwert der neu genehmigten Bauten ist im vergangenen Jahr spürbar zurückgegangen.

Darüber hinaus wurde eine zeitlich begrenzte additive Sonderabschreibung für neugebaute Mietwohnungen eingeführt, die es erlaubt, innerhalb von vier Jahren fünf Prozent der Herstellungskosten für neu geschaffene Mietwohnungen abzusetzen, wenn diese bestimmte Klimaschutzaufgaben („KfW40“) erfüllen. So können Investoren ab diesem Jahr über vier Jahre bis zu 32 Prozent auf Neubauten abschreiben.<sup>9</sup> Allerdings dürfte die Breitenwirkung aufgrund der strikten Vorgaben begrenzt bleiben. Des Weiteren plant der Bund eine erneute Neubauförderung ab März dieses Jahres. Diese Bedingungen dürften den Wohnungsneubau zumindest teilweise stützen und so einen noch stärkeren Einbruch verhindern.

Dennoch wird der Wohnungsneubau in den kommenden Jahren wohl schwächeln: Bereits im abgelaufenen Jahr wurde das nominale Plus von elf Prozent komplett durch den Preisanstieg kassiert, so dass sich preisbereinigt ein Rückgang von 4,5 Prozent ergibt. In diesem Jahr dürfte sich der nominale Zuwachs auf nur 2,7 Prozent belaufen, gleichbedeutend mit einem realen Rückgang von 3,4 Prozent. Im Jahr 2024 dürfte die Dynamik mit 5,5 Prozent nominalem Wachstum dann wieder anziehen und sich bei abgeschwächter Preisentwicklung auch real wieder ein Plus von 2,9 Prozent einstellen.

## Bestandsmaßnahmen wirken stabilisierend

Während der Corona-Pandemie 2020 und 2021 waren die Bestandsleistungen besonders von Materialengpässen und Lockdown-Maßnahmen betroffen und gingen am stärksten zurück; aktuell wirken sie nun stabilisierend auf die Bautätigkeit. Ein Indiz dafür zeigt sich bereits in der Bauproduktion des Ausbaugewerbes, die sich am aktuellen Rand im Gegensatz zum Bauhauptgewerbe auf niedrigem, aber konstantem Niveau hält und damit die Bauproduktion insgesamt stabilisiert (Abbildung 7). Zwar dürften einige Ausbau- und Sanierungsvorhaben aufgrund gestiegener Kosten gekürzt oder gar ganz gestrichen worden sein; schließlich sind Bestandsmaßnahmen schneller und unkomplizierter an veränderte Budgetrestriktionen anpassbar als Neubauprojekte. Doch durch die Rückgänge im Neubau dürften gleichzeitig auch wieder vermehrt Handwerker\*innenkapazitäten für Bestandsmaßnahmen zur Verfügung stehen, was diese wiederum realisierbarer macht.

Auf eine solche Verschiebung deuten auch Befragungen bei Unternehmen der Wohnungswirtschaft hin. So gaben angesichts der steigenden Baupreise 24 Prozent der Unternehmen an, Neubauprojekte aufzugeben, aber nur acht Prozent zogen das bei Modernisierungsprojekten in Betracht.<sup>10</sup> Für geringere Einschränkungen bei Modernisierungen sprachen darüber hinaus die Genehmigungszahlen für Baumaßnahmen an vorhandenen Gebäuden. Während die genehmigten Baukosten für Modernisierung bis Oktober noch über Vorjahresniveau lagen, sind sie bei neuen Bauten deutlich gesunken (Abbildung 8).

Eine wesentliche Motivation für die Wohnungsmodernisierung ist seit Jahren die energetische Sanierung. Mit den massiv gestiegenen Energiekosten und der Aussicht auf langfristig höhere Energiepreise sind die Anreize, in energetische Sanierung zu investieren, nochmals gestiegen. Die Förderprogramme zur energetischen Gebäudesanierung dürften entsprechend mehr und mehr Wirkung entfalten, zumal die Fördersumme 2022 mit knapp 13 Milliarden Euro deutlich über den rund acht Milliarden Euro von 2021 lag. Für 2023 soll sie auf bis zu 16 Milliarden Euro ausgeweitet werden. Konkrete Festlegungen liegen aus dem Wirtschaftsministerium aber noch nicht vor.

<sup>9</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Jahressteuergesetz 2022. Drucksachen 20/3879 und 20/4229 (online verfügbar).

<sup>10</sup> Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) (2022): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2022/2023.

Somit dürften Maßnahmen an bestehenden Gebäuden im kommenden Jahr nominal stärker ausgeweitet werden als Neubauten. Nach Zuwächsen von 13,7 (real: -1,6) Prozent im vergangenen Jahr ist für das laufende und das kommende Jahr mit Anstiegen der Bestandsleistungen um jeweils gut vier Prozent zu rechnen. Preisbereinigt ergeben sich ein Minus von 1,9 beziehungsweise ein Plus von 1,7 Prozent.

### Nichtwohnungshochbau von wirtschaftlicher Unsicherheit geprägt

Auch im Nichtwohnungsbau zeigen sich die Auswirkungen der Preissteigerungen, wenn auch weniger deutlich als im Wohnungsbau. Der Auftragsbestand legte weiter zu und blieb dementsprechend auf Rekordniveau (Abbildung 2). Dabei waren vor allem die öffentlichen Auftraggeber ausschlaggebend, deren Auftragseingänge bis zuletzt anstiegen, während der Wirtschaftshochbau schwächelte (Abbildung 1). Angesichts der sehr unsicheren wirtschaftlichen Lage und der stark gestiegenen Faktorkosten halten sich viele Unternehmen mit Investitionen in neue Werk- und Lagerstätten zurück. Zudem machen die Zinserhöhungen die Kreditaufnahme für große Bauvorhaben weniger attraktiv.

Nach einem nominalen Anstieg um 14,9 Prozent (real: -1,9 Prozent) im Jahr 2022 wird für den Nichtwohnungsbau mit einem Anstieg der nominalen Ausgaben um 4,9 Prozent (-1,2 Prozent) im Jahr 2023 und 5,8 Prozent (+2,6 Prozent) im Jahr 2024 gerechnet (Tabelle 2).

### Konjunkturelle Abkühlung bremst Neubau von Nichtwohngebäuden

Nach dem Abklingen der Corona-Pandemie und der Aufhebung der Lockdowns entwickelte sich im Jahr 2021 vor allem der Wirtschaftshochbau robust. Der wiederbelebte Handel regte zu Investitionen in neue Lagergebäude an, während die weit verbreitete Rückkehr aus dem Homeoffice die Planung von Bürogebäuden begünstigte. Auch der Bedarf an Fabrikgebäuden nahm zu (Abbildung 6).

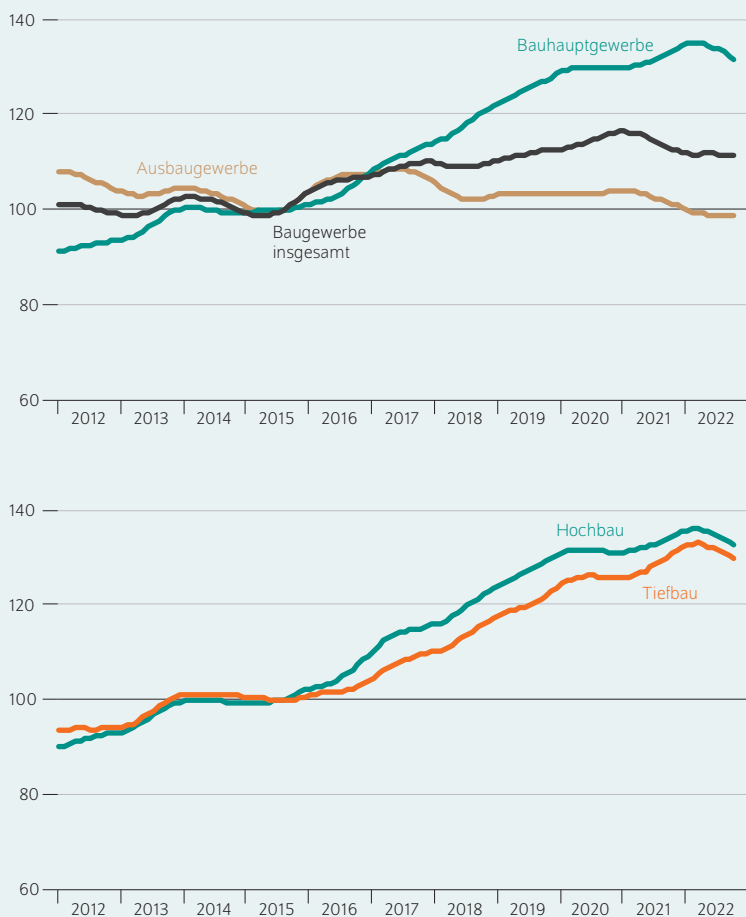
Die durch den Ukraine-Krieg und die Energiekrise ausgelöste konjunkturelle Schwächephase gebot dieser Entwicklung nun Einhalt: In Phasen des Abschwungs erscheinen Investitionen in neue Gebäude für Unternehmen meist nicht sinnvoll und werden zurückgestellt. Diese Zurückhaltung dürfte in diesem Jahr noch anhalten und insbesondere das Neubauvolumen bremsen. Im Rahmen der wirtschaftlichen Erholung dürfte sich diese Entwicklung zum Jahresende und vor allem im kommenden Jahr wieder umkehren.

Die Bauvorhaben der öffentlichen Hand dürften besonders unter den Preisanstiegen leiden: Zwar wurden in den vergangenen Jahren vermehrt Mittel für Investitionen bereitgestellt. Öffentliche Haushalte und Projektbudgets werden jedoch in nominalen Zahlen geplant und können vor allem in der kurzen Frist nur bedingt auf Preissteigerungen reagieren. Dies dürfte die realen Bauinvestitionen ausbremsen. Darüber hinaus belasten die höheren Ausgaben für Energie

Abbildung 7

### Produktion im Baugewerbe

Index 2015 = 100, konstante Preise, Trendkomponente



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2023

Das Ausbaugewerbe kann die Einbrüche im Bauhauptgewerbe etwas auffangen.

vor allem die kommunalen Haushalte. Eine Kompensation der gestiegenen Baukosten durch entsprechende Budgeterhöhungen scheint kurzfristig vielerorts unwahrscheinlich.

Die Neubautätigkeit im Nichtwohnungshochbau dürfte nach einem Plus von 13,8 (real: -2,8) Prozent im abgelaufenen Jahr im Jahr 2023 um 3,1 Prozent zunehmen. Im Jahr 2024 wird sich der nominale Zuwachs voraussichtlich auf 6,3 Prozent belaufen. Preisbereinigt dürfte das Neubauvolumen in diesem Jahr um 3,5 Prozent abnehmen und im kommenden Jahr dann wieder um 3,2 Prozent wachsen.

### Bestandsmaßnahmen werden wirtschaftlicher

Die Sanierung bestehender Gebäude dürfte in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen, da angesichts steigender Energiekosten die Anreize stärker werden, energetisch zu sanieren, und Neubauten aufgrund steigender

Abbildung 8

### Genehmigungszahlen für Baumaßnahmen

Indexiert, Monatsdurchschnitt 2020 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2023

Während im zweiten Halbjahr bei neuen Gebäuden die Genehmigungszahlen deutlich gesunken sind, blieben sie bei Bestandsbauten relativ konstant.

Finanzierungskosten<sup>11</sup> im Vergleich weniger attraktiv werden. Auch die aktuell unsichere wirtschaftliche Situation dürfte dazu beitragen, dass viele Investoren ihre Anlagen vor allem in diesem Jahr weg von neuen Bauten hin zu Bestandsmaßnahmen verschieben. Im öffentlichen Bereich drückt der weiterhin große Sanierungsstau. Insbesondere im kommunalen Gebäudebestand türmen sich seit Jahren die Investitionsbedarfe auf.<sup>12</sup>

Nach einem Zuwachs von nominal 15,7 Prozent im vergangenen Jahr dürften die Bestandsmaßnahmen in diesem und im kommenden Jahr um 6,3 beziehungsweise 5,4 Prozent wachsen. Aufgrund der Preissteigerungen verschiebt

sich das Bild real nach unten, so dass nach einem Minus von einem Prozent im Jahr 2022 mit einem weiteren leichten Rückgang von 0,2 Prozent für 2023 und einem Plus von 2,3 Prozent für 2024 zu rechnen ist.

### Lichtblicke im Tiefbau

Im Tiefbau gestaltete sich die Lage weniger dramatisch als im Hochbau; hier legten die Auftragseingänge zuletzt noch zu (Abbildung 1) und auch die Baugenehmigungen blieben aufwärtsgerichtet (Abbildung 6). Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass die für den Tiefbau benötigten Baustoffe weniger von Materialengpässen und Preissteigerungen betroffen waren als in anderen Baubereichen. Nichtsdestotrotz ging die Kostenentwicklung auch am Tiefbau nicht spurlos vorbei, und die Produktion nahm hier zum Jahresende ebenfalls leicht ab (Abbildung 7).

In den kommenden Jahren ist im Tiefbau mit einer robusten Entwicklung zu rechnen, denn der Bedarf an Infrastrukturausbau ist hoch: In einer Umfrage des Instituts für Wirtschaft Köln gaben 80 Prozent der Unternehmen in Deutschland an, der schlechte Zustand des heimischen Verkehrssystems, insbesondere des Straßennetzes, würde ihre Geschäftstätigkeit beeinflussen.<sup>13</sup> Dabei kommt es insbesondere auf Impulse der öffentlichen Hand an, deren Bedeutung zunehmen dürfte. Der Ansatz für weitreichende Infrastrukturinvestitionen wurde bereits im Koalitionsvertrag beschlossen; der für 2023 beschlossene Bundeshaushalt sieht für das Jahr 18,6 Milliarden Euro für Verkehrsinvestitionen vor.<sup>14</sup> Laut Bundesverkehrswegeplan sollen bis 2030 knapp 270 Milliarden Euro in den Erhalt, Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur fließen.<sup>15</sup>

Nach einem Plus von knapp 15 Prozent im vergangenen Jahr dürfte der Tiefbau in diesem Jahr um 4,9 Prozent anziehen (Tabelle 3). Preisbereinigt ergeben sich Rückgänge von 1,8 beziehungsweise 1,6 Prozent. Im Jahr 2024 beträgt der nominale Zuwachs voraussichtlich 5,8 Prozent (real: 2,7 Prozent).

### Bremsspuren in allen Bausparten bemerkbar

Der Rückgang des realen Bauvolumens trifft nahezu alle Bereiche der Bauwirtschaft. Der Einbruch des Wohnungsneubaus ist insbesondere im Bauhauptgewerbe zu spüren. Aber auch Fertigteilzulieferungen und Planungsleistungen, die beide zu den sonstigen Bauleistungen zählen, werden durch die Rückgänge beim Neubau von Gebäuden stark beeinflusst. Stabilisierend auf die reale Produktion wirkt sich in den genannten Bereichen allerdings die günstigere Entwicklung im Tiefbau aus.

<sup>11</sup> Konstantin Kholodilin und Malte Rieth (2022): Immobilienmarkt bisher stabil – aber Risiko für Preiskorrekturen hat zugenommen. DIW Wochenbericht Nr. 47, 611–620 (online verfügbar).

<sup>12</sup> Christian Raffer und Hendrik Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022. KfW Research (online verfügbar).

<sup>13</sup> Thomas Puls und Edgar Schmitz (2022): Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland? Ergebnisse von IW-Befragungen. IW-Trends Nr. 4, 89–110 (online verfügbar).

<sup>14</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium (2022): Haushaltsentwurf 2023 vorgestellt (online verfügbar).

<sup>15</sup> Vgl. Bundesverkehrswegeplan 2030 auf der Website des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr.

## BAUVOLUMENRECHNUNG

Tabelle 3

### Baumaßnahmen im Tiefbau in Deutschland

|                               | 2015                                     | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2016                                     | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                               | In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro |       |       |       |       |       |       |       |       |       | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Gewerblicher Tiefbau          | 29,5                                     | 30,3  | 32,9  | 35,0  | 37,2  | 39,2  | 43,3  | 49,4  | 51,8  | 55,3  | 2,5                                      | 8,6  | 6,4  | 6,1  | 5,6  | 10,3 | 14,3 | 4,8  | 6,7  |
| Öffentlicher Tiefbau          | 27,3                                     | 28,5  | 30,9  | 34,4  | 36,5  | 37,7  | 39,4  | 45,5  | 47,9  | 50,2  | 4,2                                      | 8,4  | 11,5 | 6,0  | 3,2  | 4,6  | 15,5 | 5,1  | 4,8  |
| Bauvolumen Tiefbau            | 56,9                                     | 58,8  | 63,8  | 69,5  | 73,7  | 76,9  | 82,7  | 95,0  | 99,7  | 105,4 | 3,3                                      | 8,5  | 8,9  | 6,1  | 4,4  | 7,5  | 14,9 | 4,9  | 5,8  |
|                               | Anteile in Prozent                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Gewerblicher Tiefbau          | 51,9                                     | 51,5  | 51,6  | 50,4  | 50,5  | 51,0  | 52,3  | 52,1  | 52,0  | 52,4  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Öffentlicher Tiefbau          | 48,1                                     | 48,5  | 48,4  | 49,6  | 49,5  | 49,0  | 47,7  | 47,9  | 48,0  | 47,6  |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Bauvolumen Tiefbau            | 100,0                                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                               | Index 2015 = 100                         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Preisentwicklung <sup>1</sup> | 100,0                                    | 101,6 | 106,3 | 113,0 | 118,2 | 119,9 | 127,5 | 148,8 | 158,5 | 163,5 | 1,6                                      | 4,6  | 6,4  | 4,6  | 1,5  | 6,3  | 16,7 | 6,6  | 3,1  |
|                               | real, Kettenindex 2015 = 100             |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Gewerblicher Tiefbau          | 100,0                                    | 101,1 | 105,2 | 105,7 | 108,1 | 112,0 | 115,6 | 112,2 | 110,2 | 114,1 | 1,1                                      | 4,0  | 0,4  | 2,3  | 3,6  | 3,2  | -2,9 | -1,8 | 3,5  |
| Öffentlicher Tiefbau          | 100,0                                    | 102,4 | 106,3 | 111,3 | 112,0 | 114,5 | 113,5 | 113,6 | 111,9 | 114,0 | 2,4                                      | 3,8  | 4,8  | 0,6  | 2,3  | -0,9 | 0,1  | -1,5 | 1,9  |
| Bauvolumen Tiefbau            | 100,0                                    | 101,8 | 105,7 | 108,4 | 110,0 | 113,2 | 114,5 | 112,5 | 110,7 | 113,6 | 1,8                                      | 3,9  | 2,5  | 1,4  | 2,9  | 1,2  | -1,8 | -1,6 | 2,7  |

<sup>1</sup> Da keine detaillierten Informationen für die Preisentwicklung im Tiefbau zur Verfügung stehen, werden für Tief- und Nichtwohnhochbau die gleichen Preisveränderungen angenommen wie im gewerblichen und öffentlichen Bau insgesamt. Für den gewerblichen und öffentlichen Tiefbau gelten damit spartenspezifische Preisannahmen (nicht abgebildet).

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW Bauvolumenrechnung.

© DIW Berlin 2023

Tabelle 4

### Eckwerte der Entwicklung des Bauvolumens in Deutschland

|                         | 2017                                     | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   | 2018                                     | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------|------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                         | In jeweiligen Preisen in Milliarden Euro |        |        |        |        |        |        |        | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent |      |      |      |      |      |      |
| Bauvolumen insgesamt    | 370,16                                   | 395,67 | 420,43 | 437,82 | 474,73 | 539,32 | 562,11 | 590,75 | 6,9                                      | 6,3  | 4,1  | 8,4  | 13,6 | 4,2  | 5,1  |
| Wohnungsbau             | 210,43                                   | 224,81 | 240,92 | 252,70 | 276,37 | 311,81 | 323,60 | 338,62 | 6,8                                      | 7,2  | 4,9  | 9,4  | 12,8 | 3,8  | 4,6  |
| Wirtschaftsbau          | 109,68                                   | 116,29 | 121,97 | 124,78 | 135,26 | 155,58 | 164,10 | 173,99 | 6,0                                      | 4,9  | 2,3  | 8,4  | 15,0 | 5,5  | 6,0  |
| Öffentlicher Bau        | 50,05                                    | 54,57  | 57,54  | 60,33  | 63,11  | 72,30  | 75,01  | 79,03  | 9,0                                      | 5,4  | 4,9  | 4,6  | 14,6 | 3,7  | 5,3  |
|                         | Index 2015 = 100                         |        |        |        |        |        |        |        |                                          |      |      |      |      |      |      |
| Preisentwicklung        | 105,63                                   | 110,79 | 115,56 | 117,65 | 127,19 | 147,32 | 156,63 | 160,99 | 4,9                                      | 4,3  | 1,8  | 8,1  | 15,8 | 6,3  | 2,8  |
|                         | real, Kettenindex 2015 = 100             |        |        |        |        |        |        |        |                                          |      |      |      |      |      |      |
| Bauvolumen insgesamt    | 104,88                                   | 106,99 | 109,08 | 111,62 | 111,97 | 109,66 | 107,66 | 110,08 | 2,0                                      | 2,0  | 2,3  | 0,3  | -2,1 | -1,8 | 2,2  |
| Nach Baubereichen       |                                          |        |        |        |        |        |        |        |                                          |      |      |      |      |      |      |
| Wohnungsbau             | 106,45                                   | 108,85 | 111,78 | 115,19 | 116,12 | 113,57 | 111,05 | 113,30 | 2,3                                      | 2,7  | 3,1  | 0,8  | -2,2 | -2,2 | 2,0  |
| Wirtschaftsbau          | 102,28                                   | 103,33 | 104,59 | 104,86 | 105,03 | 102,66 | 102,06 | 104,84 | 1,0                                      | 1,2  | 0,3  | 0,2  | -2,3 | -0,6 | 2,7  |
| Öffentlicher Bau        | 104,24                                   | 107,47 | 107,98 | 111,97 | 110,39 | 109,30 | 106,60 | 109,14 | 3,1                                      | 0,5  | 3,7  | -1,4 | -1,0 | -2,5 | 2,4  |
| Nach Produzentengruppen |                                          |        |        |        |        |        |        |        |                                          |      |      |      |      |      |      |
| Bauhauptgewerbe         | 107,45                                   | 110,98 | 113,99 | 117,88 | 117,91 | 115,30 | 112,97 | 115,88 | 3,3                                      | 2,7  | 3,4  | 0,0  | -2,2 | -2,0 | 2,6  |
| Ausbaugewerbe           | 102,62                                   | 104,13 | 104,87 | 107,21 | 106,73 | 104,85 | 102,97 | 105,01 | 1,5                                      | 0,7  | 2,2  | -0,4 | -1,8 | -1,8 | 2,0  |
| Sonstige Bauleistungen  | 106,34                                   | 110,18 | 112,61 | 113,85 | 115,08 | 112,61 | 110,73 | 113,47 | 3,6                                      | 2,2  | 1,1  | 1,1  | -2,1 | -1,7 | 2,5  |

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW Bauvolumenrechnung.

© DIW Berlin 2023

Zusammengenommen dürfte in den Jahren 2022 und 2023 die reale Bauleistung des Bauhauptgewerbes im Vergleich zu den anderen Bereichen leicht überdurchschnittlich schrumpfen. Das Bauhauptgewerbe sollte aber dann 2024 auch mehr als andere Bausparten von der anziehenden Baukonjunktur insbesondere im Wirtschaftsbau und im öffentlichen Bau profitieren. Geringer dürften die Ausschläge der realen Bauleistung im Ausbaugewerbe ausfallen. Rückgänge im Neubaugeschäft dürften hier vielerorts durch Bestandsmaßnahmen substituiert werden können. Dies gilt gerade

auch für kleinere Betriebe des Ausbaugewerbes, bei denen Kund\*innen häufig schon seit langem auf einen Termin für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen warten. Die Entwicklung der realen Bauleistung des Ausbaugewerbes wird in den nächsten Jahren voraussichtlich kaum vom Durchschnitt des Bauvolumens insgesamt abweichen (Tabelle 4).

Trotz der Rückgänge des realen Bauvolumens dürfte die Geschäftslage bei vielen Unternehmen im Bauhaupt- und

Ausbaugewerbe gut sein. Bei im langfristigen Vergleich immer noch hoher Kapazitätsauslastung sollten die Baupreise 2023 und 2024 noch deutlich steigen und die Umsätze weiter wachsen. Die Löhne in der Bauwirtschaft legen laut geltendem Tarifvertrag nur wenig zu. Für 2023 zeichnet sich gleichzeitig eine Beruhigung bei den Energie- und Rohstoffpreisen ab. Die Gewinnsituation dürfte daher befriedigend bleiben.

### Fazit: Rückgang der realen Bauleistung setzt die Politik unter Druck

Auch wenn das nominale Bauvolumen in den nächsten Jahren nicht mehr so stark zulegen dürfte wie 2021 und 2022, wird es weiter steigen. 2024 werden voraussichtlich die Ausgaben für Bauleistungen mit über 590 Milliarden Euro um fast ein Viertel höher liegen als im Jahr 2021. Das reale Bauvolumen dürfte hingegen sowohl 2022 als auch 2023 schrumpfen. Trotz der wieder anspringenden Baukonjunktur wird die Bauleistung im Jahr 2024 preisbereinigt um fast zwei Prozent unter dem Niveau von 2021 liegen.

Der Rückgang der realen Bauleistung setzt die Politik unter enormen Druck. Sie wird einen Strategiewechsel ins Auge fassen müssen, will sie ihre zentralen Ziele noch erreichen. Dazu müssten die Baukapazitäten deutlich ausgeweitet werden. Hierzu zählt in erster Linie die Schaffung neuen Wohnraums:<sup>16</sup> Im Koalitionsvertrag ist die Fertigstellung von jährlich 400 000 Wohnungen als Ziel festgeschrieben. Diese Marke wurde schon zuvor deutlich verfehlt; lediglich knapp 295 000 Wohnungen wurden im Jahr 2021 fertiggestellt. Auch 2022 unter der neuen Koalition wird diese Zahl kaum über 300 000 liegen. Die beschlossenen Maßnahmen zur steuerlichen Förderung des Wohnungsneubaus sollen nun die Anreize zur Beseitigung der Wohnungsknappheit erhöhen. Im Fokus sollte allerdings weniger die Gesamtzahl der neu errichteten Wohneinheiten stehen als vielmehr die Schaffung von Wohnraum im unteren Preissegment in den Ballungsräumen. Hierzu beitragen kann die seit Jahren

diskutierte Nachverdichtung im Bestand, in dem kalkulatorisch kostengünstigerer Wohnraum als auf neu erschlossenen und teuren Flächen geschaffen werden könnte. Ferner gibt es im Bereich der Aufstockung von Gebäuden mittlerweile kostengünstige Konzepte.

Seit Jahren ist bekannt, dass die energetische Gebäudesanierung wesentlich zur Steigerung der Energieeffizienz beiträgt. Seit Jahren aber steigen die Ausgaben zur energetischen Sanierung bei Wohn- und Nichtwohngebäuden kaum.<sup>17</sup> Nun ist eine massive Ausweitung der finanziellen Förderung durch das Bundeswirtschaftsministerium geplant. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein Großteil der Förderung in steigenden Preisen verpufft.

Um die energetische Sanierung voranzubringen, reichen die bisherigen Pläne und Maßnahmen offensichtlich nicht aus. Notwendig wäre ein Masterplan, der nicht nur mit langfristigen Förderprogrammen die Nachfrage stützt. Zusätzlich müsste er verstärkt die Ausweitung der Planungs-, Produktions- und Installationskapazitäten fördern, um Engpässen im Angebot entgegenzuwirken.

Auch bei der Sicherung der kommunalen Infrastruktur sind neue Lösungsansätze zu prüfen. Dafür spricht der kommunale Investitionsstau, der ungeachtet der Beteuerungen der Politik, Abhilfe zu schaffen, eher zu- als abnimmt.<sup>18</sup> Nach Auskunft der Kommunen selbst beläuft er sich mittlerweile auf rund 160 Milliarden Euro. Ein Großteil des Investitionsstaus bei den Gemeinden bezieht sich auf die unterlassende bauliche Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sozialeinrichtungen und kommunalen Verkehrswegen. Angesichts der gestiegenen Baupreise dürfte sich die reale Investitionslücke dieses Jahr ausweiten, wenn nicht die kommunalen Haushalte einen erhöhten Inflationsausgleich aus den sprudelnden Steuerquellen von Bund und Ländern erhalten. Die Einbettung der Investitionen in eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern „Kommunale Infrastruktur“ könnte die Finanzierung nachhaltig sichern.

<sup>16</sup> Martin Gornig und Claus Michelsen (2022): Wohnungsbaupolitik auf dem Drahtseil. Makronom vom 17. November (online verfügbar).

<sup>17</sup> Gornig, Michelsen und Révész (2021), a. a. O.

<sup>18</sup> Vgl. Raffer und Scheller (2022), a. a. O.; Martin Gornig (2019): Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran. DIW aktuell Nr. 19 (online verfügbar).

**Martin Gornig** ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte im DIW Berlin | [mgornig@diw.de](mailto:mgornig@diw.de)

**Laura Pagenhardt** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Makroökonomie im DIW Berlin | [lpagenhardt@diw.de](mailto:lpagenhardt@diw.de)

JEL: E32, E66

**Keywords:** Construction industry, residential construction, public infrastructure, economic outlook

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 1+2/2023:

[www.diw.de/diw\\_weekly](http://www.diw.de/diw_weekly)



## INTERVIEW



Laura Pagenhardt, wissenschaftliche Mitarbeiterin der  
Abteilung Makroökonomie im DIW Berlin

# „Reale Rückgänge werden wir wohl in allen Baubranchen sehen“

**1. Frau Pagenhardt, das Jahr 2022 war geprägt von der Energiekrise, Inflation und Infektionswellen. Wie stark hat die deutsche Bauwirtschaft unter diesen Krisen gelitten?** Es zeigt sich hier ein Bild mit zwei Seiten.

Einerseits sehen wir nominal, also in den aktuell geltenden Preisen, Umsätze, die so stark steigen wie seit langem nicht mehr. Andererseits sehen wir real tatsächlich Rückgänge, die durch die extrem stark steigenden Preise verursacht werden. Dadurch geraten aktuell die Bauwirtschaft, wie auch die Gesamtwirtschaft in Deutschland, deutlich unter Druck. Wir sehen Rückgänge bei den Auftragseingängen und den Baugenehmigungen. Das führt bereits jetzt zu Problemen und wird wohl auch mittelfristig ein Problem bleiben.

**2. Wie ist die Lage beim Wohnungsbau?** Der Wohnungsbau ist gerade in der schwierigsten Situation von allen Baubranchen, die wir betrachten. Einerseits haben wir diese enorme Verbraucherpreis-inflation, die die Kaufkraft einschränkt. Deshalb halten sich die Haushalte mit ihren Ausgaben im Moment eher zurück, weil nicht klar absehbar ist, wie sich die Energiepreise und andere Preise in den nächsten Monaten und Jahren entwickeln werden. Dann gibt es noch die Seite der Geldpolitik. Die Zentralbanken versuchen der Inflation entgegenzuwirken, indem sie die Zinsen anheben. Für Bauprojekte bedeutet das jedoch höhere Finanzierungskosten und das ist für viele Haushalte ein Problem.

**3. Wie sieht es bei den Bestandsmaßnahmen aus?** Reale, preisbereinigte Rückgänge werden wir wohl überall sehen, sowohl im Neubau als auch im Bestand und das in allen Branchen, die wir betrachten. Wir sehen allerdings auch, dass die Sanierungen und Bestandsmaßnahmen insgesamt wohl etwas besser laufen werden. Die Erklärung dafür liegt auf der Hand. Die Energiepreise werden irgendwann nicht mehr steigen, aber höher bleiben als in den vergangenen Jahren. Das motiviert natürlich, energetisch zu sanieren und effizienter zu werden im Energieverbrauch. Wir nehmen an, dass diese Anreize zum Ausbau auch in diesem und im

kommenden Jahr bestehen und die Bestandsmaßnahmen eine gewisse stabilisierende Wirkung auf das gesamte Bauvolumen haben werden.

**4. Wie kann sich der Wirtschaftsbau behaupten?** Im Wirtschaftsbau haben wir ein ähnliches Bild wie im Wohnungsbau. Auch hier herrscht Unsicherheit über die Lage und die weitere Entwicklung. Unternehmen haben aktuell wenig Anreiz, neu zu bauen oder generell in Bauprojekte zu investieren, weil nicht klar ist, wann sich das auszahlen wird. Das heißt, da sind die Anreizstrukturen gerade eher schwach. Dazu gehört natürlich, dass wir auch im gesamtwirtschaftlichen Bild gerade durch eine konjunkturelle Schwächephase gehen. Das wiederum sorgt dafür, dass es für Wirtschaftsunternehmen gerade nicht lukrativ erscheint, neu zu bauen. Andererseits werden auch hier die energetischen Sanierungen an Bedeutung gewinnen.

**5. Was sollte die Politik angesichts dieser Lage tun?** Die Politik steht vor ähnlichen Problemen wie die privaten Haushalte und die Wirtschaftsunternehmen: Haushalte und Förderungsprogramme werden nominal geplant, also in tatsächlich ausgegebenen Euro. Das ist in Anbetracht der Inflation ein Problem, denn wenn jetzt alles teurer wird, ist es viel schwieriger, die gleiche Menge an Baumaßnahmen zu finanzieren. Deswegen ist es wichtig, dass die Politik ihre Förderprogramme flexibel ausweitet. Es ist schon viel Förderung geplant, aber unter den aktuellen Bedingungen gehen wir davon aus, dass dies nicht reichen wird und damit die Gefahr besteht, dass die Förderung in Preissteigerungen verpufft.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf  
[www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)



GERT G. WAGNER

# Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Zeit für die Details!

Gert G. Wagner ist Senior Research Fellow im DIW Berlin.  
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Jahresanfänge werden immer wieder mit Reformvorschlägen verbunden, die die Lage vieler Menschen verbessern sollen. Meistens laufen diese Vorschläge darauf hinaus, dass die Steuerzahlenden belastet werden. Doch es gibt Ausnahmen: Würde zum Beispiel für Hauseigentümer\*innen eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden (also Schäden, die durch Naturgewalten wie Starkregen und Hochwasser verursacht werden) eingeführt, würden die Steuerzahlenden entlastet, da sie im Katastrophenfall nicht Milliardenbeträge für Hilfen aufbringen müssten. Gleichzeitig würde den Hauseigentümer\*innen geholfen, da sie wüssten, was ihnen ihre Versicherung im Schadensfall in welchem Umfang ersetzt.

Umso mehr erstaunt, dass ausgerechnet Bundesjustizminister Buschmann – also ein FDP-Politiker, der ja möglichst wenig Staat will – Hauseigentümer\*innen faktisch dazu ermuntert, im Katastrophenfall die Steuerzahlenden die Zeche zahlen zu lassen. Eine mit einer Versicherungspflicht verbundene Mehrbelastung der Eigentümer\*innen durch Versicherungsbeiträge passe nicht in die Zeit, meint der Minister. Implizit sagt er damit: „Verlasst Euch auf die Steuerzahlenden!“ Dabei wollen nicht nur viele Wissenschaftler\*innen, sondern auch der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und Verbraucher\*innenverbände, dass die Politik endlich tätig wird und dafür sorgt, dass nicht nur wie derzeit etwa die Hälfte der Wohngebäude gegen Elementarschäden versichert sind, sondern alle.

Der Autor dieses Kommentars hat bereits in einem Wochenbericht im Jahr 2003 eine entsprechende Versicherungspflicht empfohlen. Inzwischen hat der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) ein mit vielen Details versehenes Modell erarbeitet, das nicht nur von der Wissenschaft, sondern 2021 auch von den Ministerpräsident\*innen der Länder und von Bundesjustizminister Buschmann als verfassungskonform bewertet wurde. Dieses Modell, und zusätzlich Vorschläge des Bundes der Versicherten (BdV) und des GDV, sollten jetzt endlich öffentlich und im Detail diskutiert werden. Denn auf die Details kommt es an.

Zentraler Diskussionspunkt muss das Standardversicherungspaket sein. Dazu gehört zuerst die Frage, welche Elementarschadensereignisse überhaupt einbezogen werden sollen. Das könnten neben Gefahren wie Starkregen, Schneedruck und Erdsenkung auch Springflut und ein Grundwasseranstieg sein (vielleicht auch Elektromagnetischer Impuls und Asteroideneinschlag). Auch wenn der GDV keine Versicherungspflicht will, sondern die Versicherung allen Versicherten, die sie nicht explizit ablehnen, per gesetzlicher „Zustimmungsfiktion“ verkaufen will, muss ja auch dafür geklärt werden, welches Leistungspaket der Gesetzgeber will. Zur Definition des Standardpakets gehört auch die Frage, wie hoch der Selbstbehalt sein soll, den Versicherte im Fall von kleinen und mittleren Schäden zu tragen hätten – sofern sie sich nicht freiwillig mit einem Vollkaskoschutz absichern.

Ein substanziell hoher Selbstbehalt würde Anreize zur Eigenvorsorge schaffen und gleichzeitig günstige Versicherungsprämien ermöglichen. Für einkommensschwache Eigentümer\*innen von Bestandsbauten in Risikogebieten, etwa in der Nähe von Flüssen, ist selbstredend ein finanzieller Ausgleich notwendig. Neben der vom BdV vorgeschlagenen staatlichen Versicherungslösung kommen für die Vorschläge des GDV und des SVRV zwei Modelle in Frage: eine laufende Bezuschussung der Prämien oder im Schadensfall ein Zuschuss zum Selbstbehalt.

Neben diesen Punkten müssen Versicherungswirtschaft und Politik außerdem klären, in welchem finanziellen Umfang der Staat den Versicherern bei extremen Großschadensereignissen im Rahmen einer Ausfalldeckung („Stop-loss-Regelung“) beispringen soll. Es geht also darum zu klären, wie viele Milliarden zur Schadensbegleichung die Versicherungswirtschaft erst einmal selbst aufbringen muss – und ab welcher Schadenssumme der Staat und damit die Steuerzahlenden den übersteigenden Schaden tragen.

Dieser Kommentar ist in einer längeren Version am 11. Januar 2023 in der Frankfurter Rundschau erschienen.