

## Fakten- und Analyse-Papier „Konjunkturprogramm Wohnen“

Um der Konjunktur in Deutschland neuen Schwung zu geben und gleichzeitig die Wohnungsnot zu mildern, wäre ein „Konjunkturprogramm Wohnen“ ein entscheidendes und wirkungsvolles Instrument.

Ein Wohn-Konjunkturpaket würde dreifach wirken:

1. Es würde die Konjunktur in Deutschland beleben. Insbesondere würde damit aber der Bauwirtschaft ein dringend erforderlicher Impuls gegeben. Bei einem sofortigen Konjunkturprogramm würde es gelingen, einen massiven, sich abzeichnenden Arbeitsplatzabbau im Bausektor abzuwenden.
2. Es würde dem akuten Wohnungsmangel perspektivisch entgegenwirken und damit vor allem die Wohnungsnot in Großstädten, Ballungsräumen und Universitätsstädten absehbar lindern.
3. Außerdem wäre es ein deutliches Signal an die Bevölkerung, dass die Wohnungsnot als drängendes soziales Problem endlich nachhaltig angepackt wird. Denn auf eine wirkungsvolle Maßnahme wartet die Bevölkerung dringend: Politisch hat insbesondere die Bundesregierung durch das Nicht-Erreichen der von ihr selbst gesteckten Neubauziele Erwartungen enttäuscht.

Für das „Konjunkturprogramm Wohnen“ ist eine staatliche Investition (von Bund und Ländern) mit einem Förderspektrum von 17 bis 20 Milliarden Euro pro Jahr erforderlich.

Hier geht es um drei Segmente im Wohnungsneubau, die dringend gefördert bzw. intensiver gefördert werden müssen:

Wohnungsbau-Segment	Notwendige Förderung pro Jahr insgesamt (Bund + Länder)	davon durch den Bund*	und damit <u>zusätzlich</u> durch den Bund*
<b>Sozialer Wohnungsbau</b>	<b>12 bis 13 Mrd. Euro</b> <u>Hinweis</u> Geplante Förderung des Bundes in 2025: 3,5 Mrd. Euro Erwartete Förderung der Länder in 2025: mindestens 30 % der Bundesförderung	<b>9,2 bis 10 Mrd. Euro</b>	<b>5,7 bis 6,5 Mrd. Euro</b>
<b>Bezahlbarer Wohnungsbau</b>	<b>2 bis 3,5 Mrd. Euro</b>	<b>2 bis 3,5 Mrd. Euro</b>	<b>2 bis 3,5 Mrd. Euro</b>
<b>Wohneigentum</b>	<b>3 bis 3,5 Mrd. Euro</b>	<b>3 bis 3,5 Mrd. Euro</b>	<b>3 bis 3,5 Mrd. Euro</b>
<b>Wohnungsbau gesamt</b>	<b>17 bis 20 Mrd. Euro</b>	<b>14,2 bis 17 Mrd. Euro</b>	<b>10,7 bis 13,5 Mrd. Euro</b>

\* Basis: Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2025

Zur Finanzierung der Wohnungsbauförderung bietet sich perspektivisch u.a. eine deutlich intensivere Verfolgung der Hinterziehung von Steuern an. Der Bundesrechnungshof schätzt den durch Steuerhinterziehung entstehenden Schaden auf 30 bis 50 Mrd. Euro pro Jahr.

### PESTEL INSTITUT gGmbH

Forschungsinstitut mit den Schwerpunkten Wirtschaft, Wohnungs- und Arbeitsmärkte, Klimaschutz, Regionaldaten-Analyse

#### Medien-Kontakt

Matthias Günther | Tel.: 0511 / 990 94 - 20 | Mobil: 0159 - 030 46 341 | Mail: [guenther@pestel-institut.de](mailto:guenther@pestel-institut.de)

Starenweg 8 · 31157 Sarstedt · Geschäftsführer: Dipl.-Ökonom Matthias Günther

Telefon (0511) 990 94-0 · Telefax (0511) 990 94-30 · [info@pestel-institut.de](mailto:info@pestel-institut.de) · [www.pestel-institut.de](http://www.pestel-institut.de)

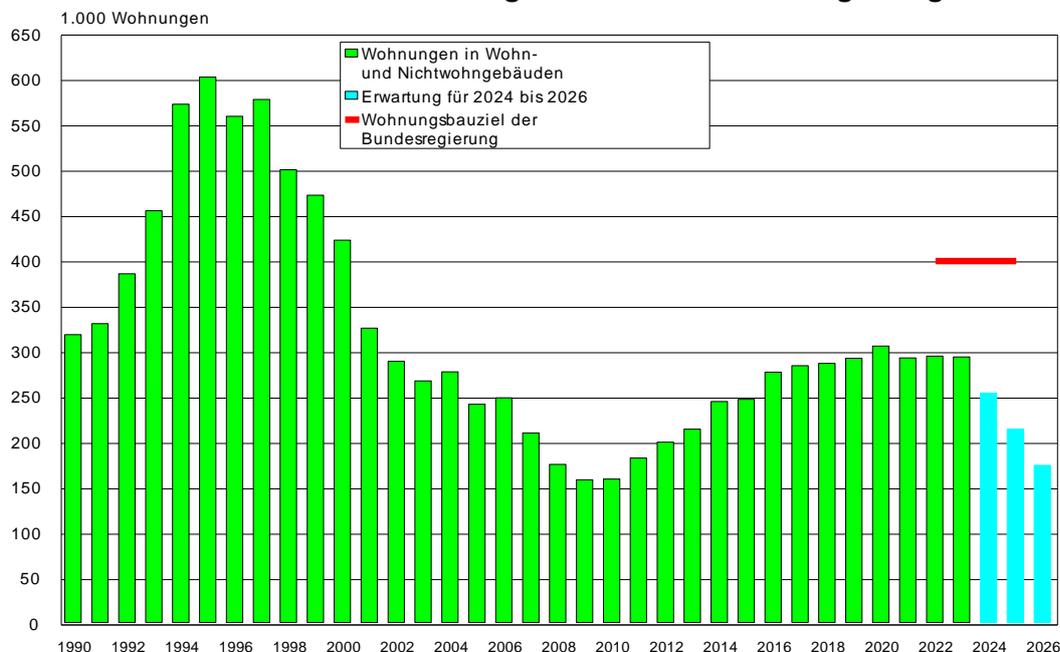
## 1 Warum ist ein „Konjunkturprogramm Wohnen“ erforderlich?

Wohnen ist in Deutschland eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen. Trotz eines Leerstands von 1,9 Mio. Wohnungen fehlen aktuell rund 540.000 Wohnungen in Deutschland. Die Mieten steigen weiter und der Wohnungsbau geht zurück. Indikatoren für den rückläufigen Wohnungsbau sind:

- die Insolvenzen im Baugewerbe nehmen zu (Daten bis Mai 2024, Destatis),
- die Baugenehmigungen gehen weiter zurück (Daten bis Juni 2024, Destatis),
- der Auftragsbestand im Wohnungsbau ist auf dem niedrigsten Stand seit 2016 (Daten bis zum ersten Quartal 2024, Destatis),
- die Arbeitslosigkeit in Hochbauberufen nimmt zu (BA, Daten bis Juli 2024),
- die Zahl der Arbeitssuchenden in Hochbauberufen nimmt zu (BA, Daten bis Juli 2024),
- die Zahl der gemeldeten Stellen in Hochbauberufen nimmt ab (BA, Daten bis Juli 2024),
- Baustoffhersteller haben erste Werke geschlossen (Meldungen aus der Branche, u.a. Kalksandsteinhersteller).

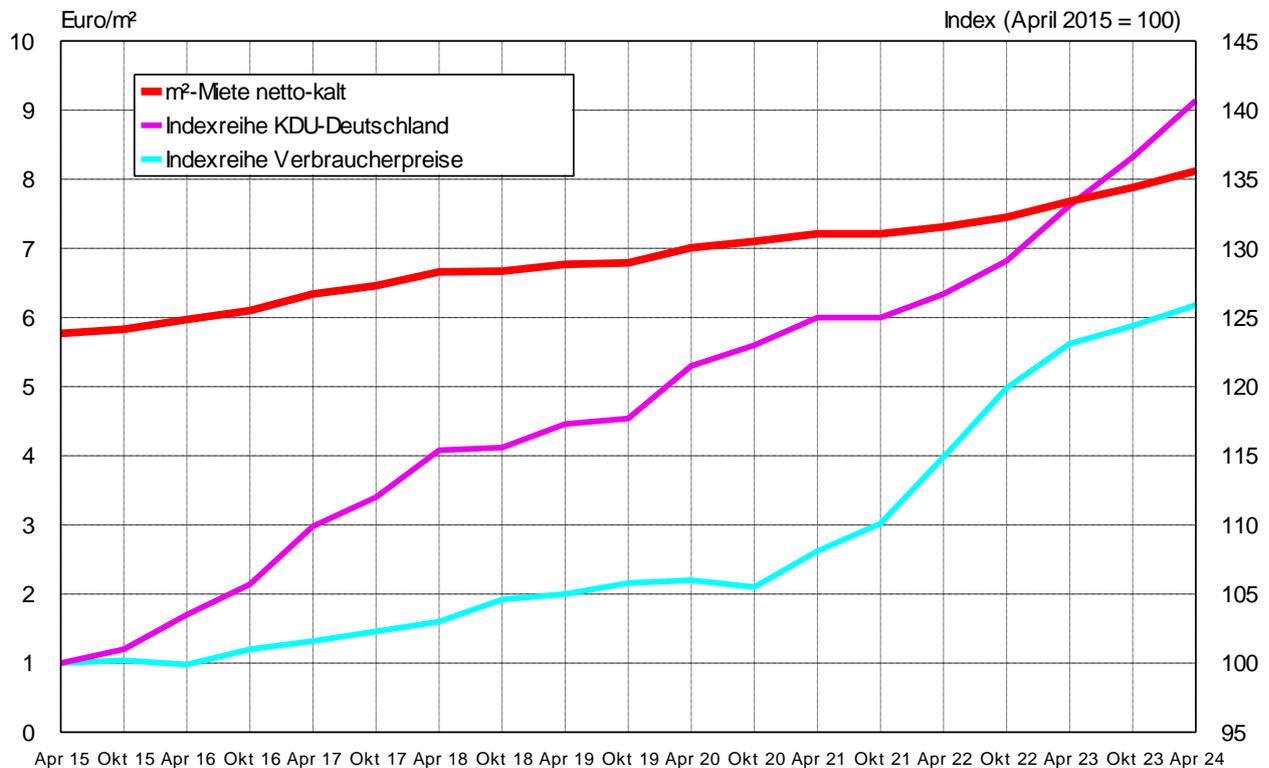
Damit hat der Kapazitätsabbau (Baustoffherstellung, Bauausführung) bereits eingesetzt, den sich Deutschland angesichts der fehlenden Wohnungen nicht leisten kann. Obwohl der Zensus festgestellt hat, dass im Vergleich zur Fortschreibung fast 1,4 Mio. Menschen weniger in Deutschland leben, liegt das aktuelle Wohnungsdefizit bei rund 540.000 Wohnungen. Der Zensus hat an der Wohnungsknappheit nichts verändert. Wo sollen die Fachkräfte wohnen, die angeworben werden sollen? Wo sollen die 440.000 nur untergebrachten wohnungslosen Personen im Januar 2024 einziehen? Wo sollen die jungen Menschen wohnen, die bei den Eltern ausziehen wollen, um eine berufliche Qualifizierung zu erwerben? Um schnell Abhilfe zu schaffen, müssten in 2025 und den Folgejahren jeweils 380.000 Wohnungen gebaut werden. Davon und vom eigenen Ziel der Bundesregierung, 400.000 Wohnungen je Jahr neu zu bauen, entfernt sich die reale Entwicklung zunehmend.

**Abbildung 1: Wohnungsbau in Deutschland von 1990 bis 2023, die Erwartungen bis 2026 und das Wohnungsbauziel der Bundesregierung**



Erwarteter Wohnungsneubau für 2024: 255.000 Wohnungen (Prognose vom Pestel-Institut). Für 2025: 215.000 Wohnungen (Prognose vom Pestel-Institut). Und für 2026: 175.000 Wohnungen (Prognose vom ifo-Institut).

**Abbildung 2: Entwicklung der von den Job-Centern gezahlten Kosten der Unterkunft (netto kalt) absolut und im Vergleich zu den Verbraucherpreisen seit April 2015**



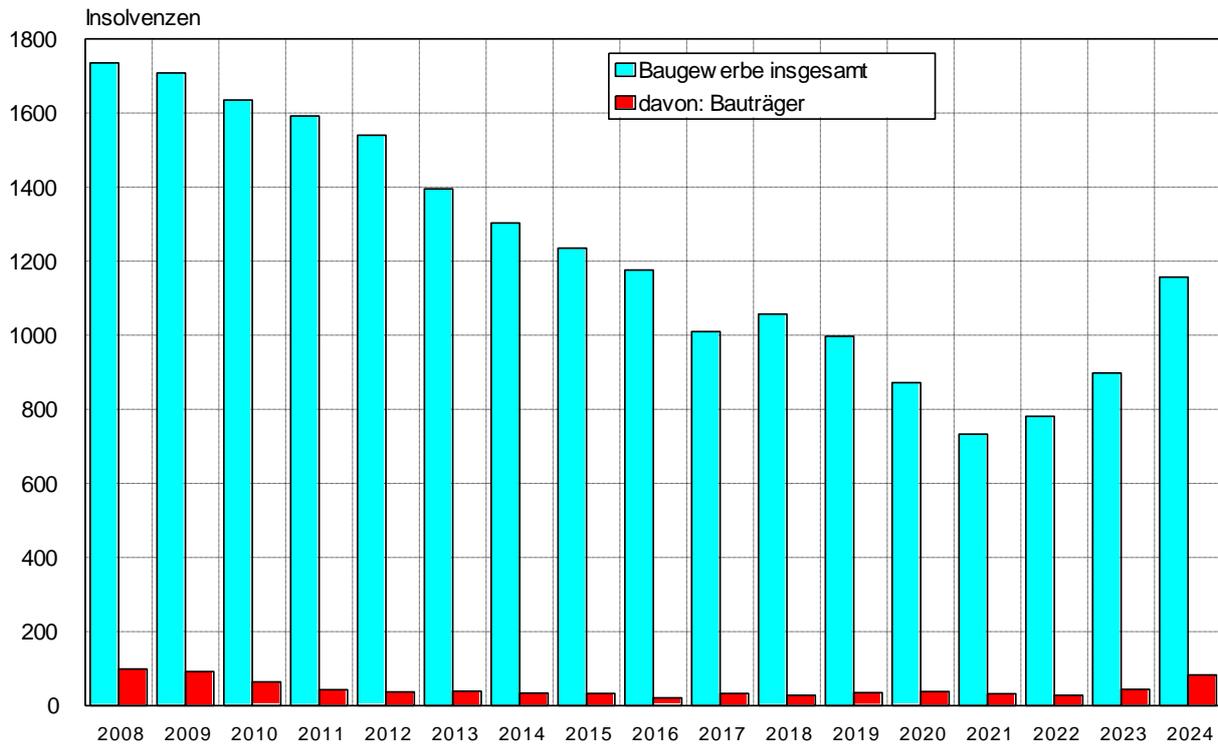
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Destatis

Die von den Job-Centern für Bürgergeldempfänger gezahlten Kosten der Unterkunft definieren die Mieten im unteren Marktsegment. Nach eigener Definition zahlen die Job-Center die Mieten für Wohnungen einfachen Standards, auf die nicht nur Empfänger von Mindestsicherungsleistungen, sondern auch viele andere Haushalte mit niedrigen Einkommen angewiesen sind.

Die durchschnittlich von den Job-Centern gezahlten Kaltmieten sind seit 2015 um knapp 41 % und damit um 15 %-Punkte stärker gestiegen als die Verbraucherpreise insgesamt. Gerade bei dem ohnehin hohen Anteil der Wohnkosten am Gesamtkonsum bei Haushalten mit niedrigen Einkommen haben viele inzwischen die Belastungsgrenze erreicht oder sogar schon überschritten.

Die Wohngeldreform und auch die jüngste Ankündigung einer Wohngelderhöhung sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, greifen aber zu kurz. Ohne die Schaffung von deutlich mehr Wohnungen wird das zusätzliche Geld für einen Teil der Mieter schnell wieder von Preissteigerungen „aufgefressen“.

**Abbildung 3: Insolvenzen in der Summe der Monate Januar bis Mai von 2008 bis 2024 im Baugewerbe insgesamt und davon bei Bauträgern**



Quelle: Destatis

Die Insolvenzen im Baugewerbe sind seit dem Tiefstand 2021 um 58 % angestiegen. Bei den für den Wohnungsbau wichtigen Bauträgern ist die Zahl der Insolvenzen in den ersten 5 Monaten 2024 mit 83 % zweieinhalbmal so hoch gewesen wie im entsprechenden Zeitraum 2021.

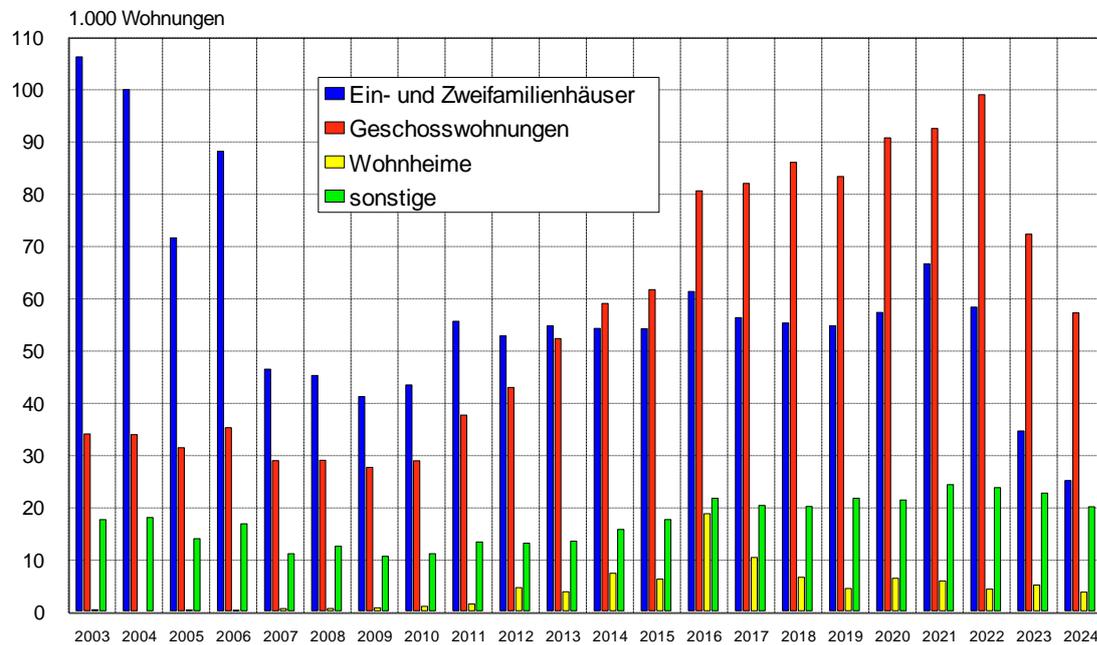
Die Baugenehmigungen gehen dramatisch zurück. Die genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern haben den tiefsten Stand seit über 20 Jahren erreicht. Weil es sich dabei in der Regel um Bauanzeigen handelt, ist dieser Rückgang unmittelbar konjunkturwirksam.

Dagegen spiegeln die Baugenehmigungen im Geschosswohnungsbau die aktuelle Stimmung und die Erwartungen der Investoren wider, da im Geschosswohnungsbau zwischen der Baugenehmigung und der Baufertigstellung mehrere Jahre liegen können.

Trotzdem ist der Rückgang der letzten beiden Jahre dramatisch: Wurden in den ersten sechs Monaten 2022 noch 99.100 Geschosswohnungen genehmigt, so waren es im Vergleichszeitraum 2024 nur noch 57.300 – 42 % weniger.

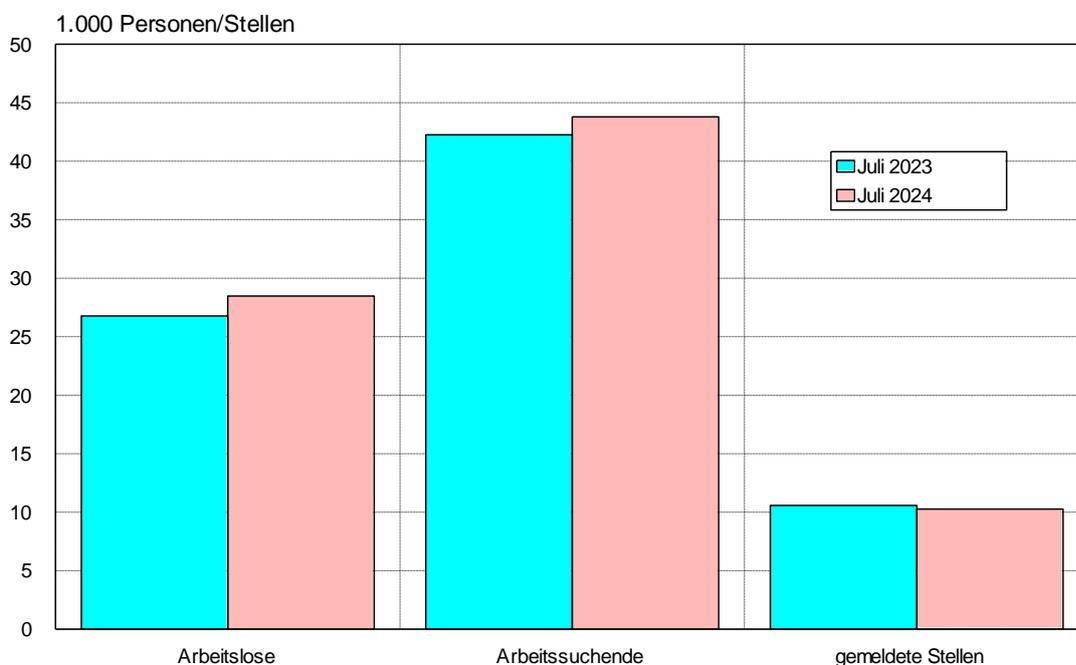
Ein erheblicher Rückgang der Bautätigkeit ist absehbar, wenn nicht unmittelbar gegengesteuert wird. Auch das Münchner Ifo-Institut hält ein Absinken der Zahl der neu gebauten Wohnungen im Jahr 2026 auf nur noch 175.000 für möglich.

**Abbildung 4: Baugenehmigungen in der Summe der Monate Januar bis Juni von 2003 bis 2024**



Quelle: Destatis

**Abbildung 5: Arbeitslose, Arbeitssuchende und gemeldete Stellen in Hochbauberufen jeweils im Juli 2023 und im Juli 2024**

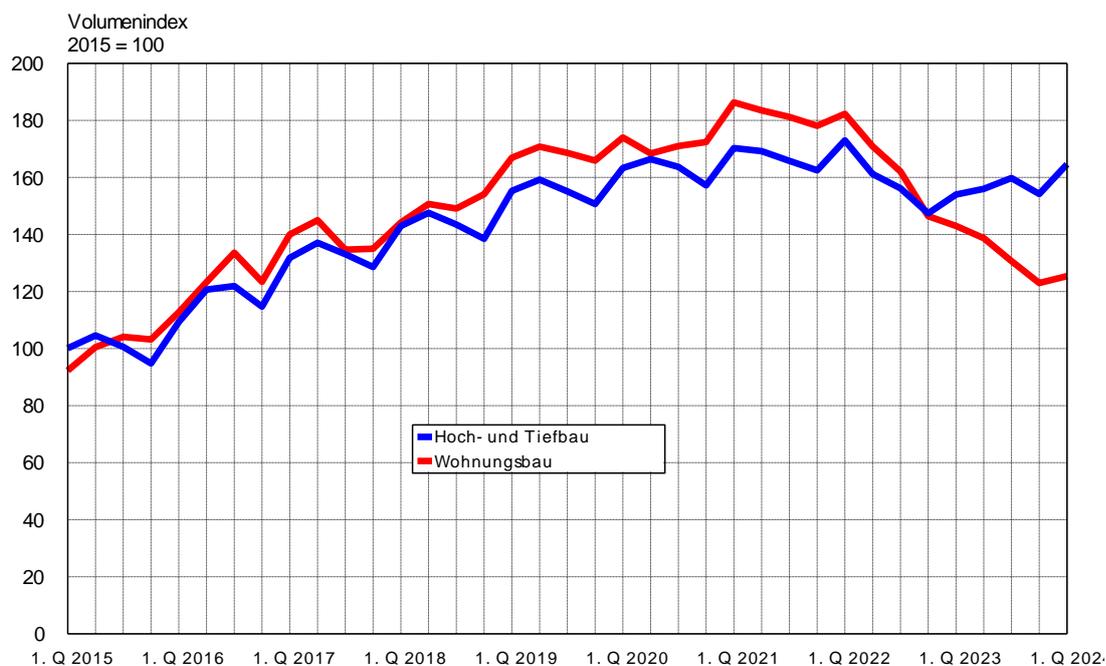


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Zahl der Arbeitslosen in Hochbauberufen ist vom Juli 2023 bis zum Juli 2024 um 7,2 % auf knapp 37.700 Personen gestiegen. Parallel stieg die Zahl der Arbeitssuchenden um 4,3 % auf fast 57.900 Personen und die Zahl der gemeldeten offenen Stellen ging leicht um 2 % auf 16.400 zurück. Diese auf den ersten Blick moderate Entwicklung gewinnt an Schärfe, wenn berücksichtigt wird, dass die Unternehmen lange Zeit versuchen, ihr Personal zu halten. Die Befürchtung ist groß, dass einmal verlorenes Personal dauerhaft verloren ist, da andere Branchen weiterhin Mitarbeiter suchen. Insofern ist zu erwarten, dass sich aufgrund der Entwicklung der anderen Indikatoren der Personalabbau fortsetzen wird.

Gerade im Wohnungsbau ist der Auftragsbestand in den letzten Quartalen deutlich gesunken. Lag der Auftragsbestand im Wohnungsbau – gemessen am Jahr 2015 – bis zum dritten Quartal 2022 immer über dem der Branche insgesamt, so ist seitdem ein stetiger und kräftiger Rückgang zu verzeichnen. Im Vergleich zu 2015 liegt der Auftragsbestand nicht mehr um 80 %, sondern nur noch um 20 % höher, was die bessere Personalausstattung gegenüber 2015 nicht mehr rechtfertigt.

**Abbildung 6: Auftragsbestand im Baugewerbe insgesamt und im Wohnungsbau (Volumenindex; 2015 = 100)**



Quelle: Destatis

## 2 Welche Größenordnung (Subventionswert) braucht das Programm?

Um einen weiteren Absturz zu vermeiden, wäre ein Gesamtvolumen von 17 bis 20 Mrd. Euro je Jahr für den Wohnungsneubau notwendig. Im Vergleich zu den im Jahr 2025 voraussichtlich eingesetzten 5 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau durch Bund und Länder bedeutet das eine Verdrei- bis Vervielfachung der Mittel. Noch im Jahr 2024 wären erste Zusagen für Mittel zu machen, um der Bauwirtschaft, der Baustoffherstellung und den Beschäftigten in der Branche eine Perspektive zu geben.

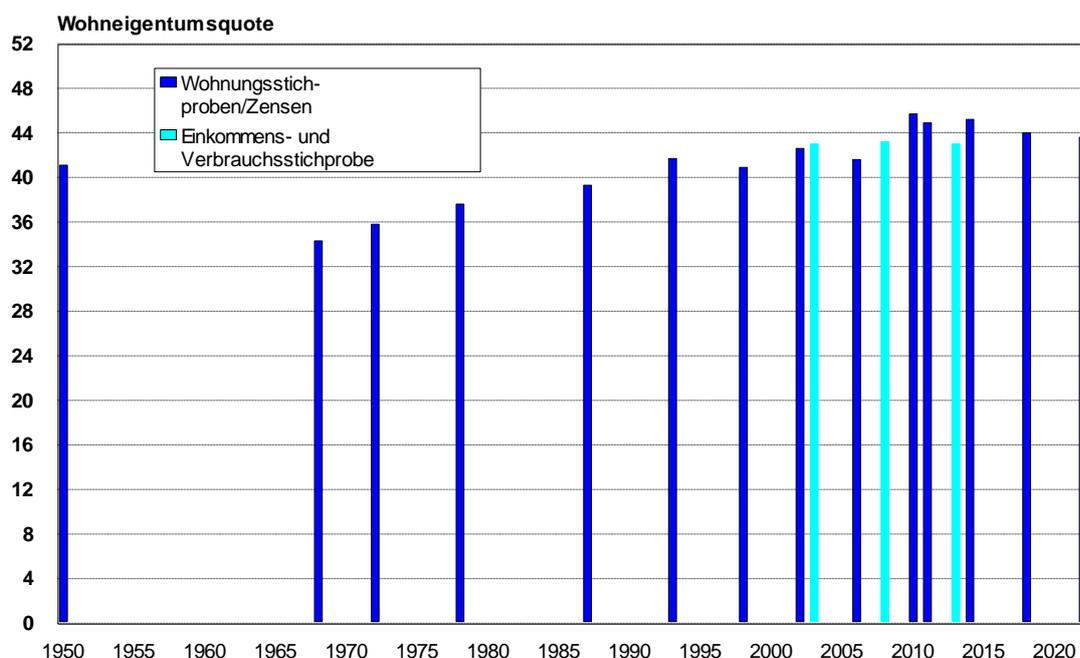
### 3 Welche Bereiche sind wie zu fördern (Sozialer Wohnungsbau, freifinanzierter Mietwohnungsbau, Wohneigentum)?

Zentrales Element sollte die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sein, um wieder nennenswert steigende Bestandszahlen zu generieren. Ziel muss ein guter, aber günstiger zu realisierender Standard beim sozialen Wohnungsbau (und durchaus auch beim Wohnungsbau) sein. Vorreiterrolle spielen hier gegenwärtig die vier norddeutschen Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern, die sich bei der Förderung an den von der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE Kiel) definierten neuen Regelstandard halten. Dabei werden alle Vorschriften eingehalten, aber nicht übererfüllt. Gegenüber der Baupraxis der letzten Jahre lassen sich dadurch nach Berechnungen der ARGE Kiel rund 25 % der Herstellkosten (ohne Grundstück) einsparen. Für die Berechnung der notwendigen Fördermittel wurden Herstellkosten von 3.250 Euro je m<sup>2</sup>-Wohnfläche und Grundstückskosten von durchschnittlich 300 Euro je m<sup>2</sup>-Wohnfläche angesetzt. Für 100.000 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau mit einer Zielmietsrate von 7 Euro nettokalt pro m<sup>2</sup> sind rund 12 Mrd. Euro je Jahr als verlorener Zuschuss oder eine entsprechende Zinssubvention zzgl. eines dann kleineren Zuschusses erforderlich. Gegenüber früheren Berechnungen sind es insbesondere die geringeren Kosten und die aktuell niedrigeren Zinsen, die zu einem niedrigeren Ansatz führen.

Zusätzlich werden „bezahlbare Wohnungen“ mit einer Zielmietsrate von 9 Euro je m<sup>2</sup> benötigt. Der Förderbedarf ist deutlich geringer und liegt bei 40.000 entsprechenden Neubauwohnungen mit durchschnittlich 65 m<sup>2</sup> bei etwa 2 bis 3,5 Mrd. Euro je Jahr.

Die Wohneigentumsbildung ist gegenwärtig stark eingeschränkt und die Wohneigentumsquote war auf 43,6 Prozent im Jahr 2022 abgesunken und sinkt tendenziell weiter.

**Abbildung 7: Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland**



Quelle: Destatis

Die Wohneigentumsbildung ist kein Selbstzweck für Reiche, sondern im Hinblick auf die Vermögensverteilung und die Alterssicherung von hoher gesellschaftlicher Bedeutung. Die Wohneigentumsbildung im Neubau sollte wieder stärker in die Förderung aufgenommen werden, ohne Forderungen etwa an die Energieeffizienz zu stellen, die den Fördereffekt neutralisieren. Durch klare Einkommens- und Wohnflächengrenzen könnten Haushalte mit mittleren Einkommen von einer entsprechend ausgestalteten Förderung profitieren. Damit würde privates Kapital für den Wohnungsbau generiert und die bisher bewohnten Mietwohnungen stünden für nachrückende Mieterhaushalte bereit. Bei 80.000 geförderten Selbstnutzern von Eigentumswohnungen und Häusern mit durchschnittlich 90 m<sup>2</sup> errechnet sich ein Förderbedarf in einer Größenordnung von 3 bis 3,5 Mrd. Euro.

#### **4 In welcher Größenordnung ist eine „Selbstfinanzierung“ über ein erhöhtes Steueraufkommen zu erwarten?**

Die Hochschule für Technik in Stuttgart ermittelte 2011, dass ein Fördereuro in der Städtebauförderung im Durchschnitt zu einem Bauvolumen von 8,47 Euro führte. Die entscheidende Frage bei derartigen Berechnungen ist immer, welcher Anteil der geförderten Bauvorhaben ohne die Förderung nicht erfolgt wäre.

Im sozialen Wohnungsbau ist die Antwort einfach, da ohne Fördermittel kein sozialer Wohnungsbau stattfinden würde. Allerdings wird für das Ziel „Schaffung von Wohnungen mit begrenzter Miete“ auch eine hohe Förderquote im Bereich 25 % bis 40 % benötigt. Ein Fördereuro zieht also nur 1,5 bis 3 private Investitionseuro nach sich. Trotzdem liegt die Selbstfinanzierungsquote im sozialen Wohnungsbau bei etwa 50 %.

Beim bezahlbaren Wohnen sieht die Situation wegen der geringeren Förderquote noch günstiger aus. Über die Umsatzsteuer, die Lohn- und Einkommensteuer der „Baubeteiligten“ sowie die Grunderwerbsteuer finanziert sich die Förderung rechnerisch vollständig.

Im Bereich der Wohneigentumsförderung wird die Förderung durch Steuereinnahmen überkompensiert, wenn nur Haushalte erreicht werden, die ohne die Förderung kein Wohneigentum im Neubau bezogen hätten.

#### **5 Welche weiteren positiven Effekte sind von einem „Konjunkturprogramm Wohnen“ zu erwarten?**

Neben der Stabilisierung der Auftrags- und Beschäftigungssituation im Wohnungsbau sowie den vor- und nachgelagerten Branchen besteht die Chance, auch die Angebotssituation im Bereich der bezahlbaren Wohnungen dauerhaft zu verbessern.

Der fehlende Wohnungsbau gefährdet nicht nur die Beschäftigung in den Baubranchen, sondern in der gesamten Wirtschaft, weil ohne ausreichende Wohnungsversorgung die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland scheitern wird.

Da sich gegenwärtig freie Kapazitäten in der Baubranche abzeichnen, werden die Selbstfinanzierungseffekte bis zur 100-prozentigen Auslastung komplett wirken.

Ein zusätzliches (Wohnungsbau-)Volumen in einer Größenordnung von 50 Mrd. Euro würde auch helfen, die gegenwärtige Wachstumsschwäche Deutschlands zu überwinden.

Zusätzliche Angebote im Mietwohnungsmarkt der Sozialwohnungen und der bezahlbaren Wohnungen würden zusammen mit den durch die Wohneigentumsbildung freiwerdenden Wohnungen die Mieterhöhungsspielräume begrenzen.

## **6 Wie können die Finanzierungsspielräume von Bund, Ländern und Kommunen mittelfristig ohne Steuererhöhungen, aber mit mehr Steuergerechtigkeit erweitert werden?**

Immer wieder tauchten Datensammlungen zu versteckten Millionen und Milliarden in Steuerparadiesen auf. Zugespielte und gekaufte Daten haben sicherlich ein gewisses Maß an Verunsicherung bei Steuerbetrügern hervorgerufen, die Praktiken aber nicht beendet.

Steuerhinterziehung und Steuervermeidung verursachen Schäden, die weit jenseits der Schäden durch Sozialbetrug liegen. Abgesehen von CumCum und CumEx gilt die Hinterziehung von Umsatzsteuern als größter Posten der Steuerhinterziehung. Aber auch die Verlagerung von Gewinnen in „Steuroasen“, von den handelnden Personen und Unternehmen gerne als „legale Steuergestaltung“ bezeichnet, gilt als Steuerhinterziehung. Insgesamt schätzt der Bundesrechnungshof den jährlichen Schaden durch Steuerhinterziehung auf 30 bis 50 Mrd. Euro. Andere Organisationen und Institute schätzen den Schaden auf bis zu 125 Mrd. Euro je Jahr (Böckler-Stiftung bereits 2012: 100 Mrd. Euro; Tax Justice Network geht von 125 Mrd. Euro aus). Die Unterschiede resultieren vor allem aus Abweichungen der einbezogenen Tatbestände. Je mehr auch nicht nachvollziehbare Bevorzugungen von „Reichen“ bei der Steuerfestsetzung hinterfragt werden, desto höher ist der ausgewiesene „Schaden“.

Es ist dem „normalen“ Arbeitnehmer nicht vermittelbar, dass er selbst bei einem Jahreseinkommen von 66.761 Euro den Spitzensteuersatz von 42 % erreicht (der für jeden zusätzlich eingenommenen Euro ab 66.761 Euro gezahlt werden muss), während über Jahre diskutiert wurde, ob die Erstattung nicht gezahlter Steuern Betrug oder „Steuergestaltung“ sei. Die Freistellung von Wohnungsvermögen ab 300 Wohnungen von der Erbschaftssteuer ist ja schon fast eine Aufforderung, zu vererbende Vermögen in Wohnungen anzulegen. Ohnehin sind die Ausnahmen und Besserstellungen bei der Vererbung von Unternehmen eher das Ergebnis guter Lobbyarbeit als marktwirtschaftliche Notwendigkeit.

Das dies alles den Regierungen nicht unbekannt ist, zeigen allein die letzten drei Koalitionsverträge, die ohne Ausnahme größere Abschnitte zum Thema enthielten:

- 2013 „Steuerhinterziehung bekämpfen – Steuervermeidung eindämmen“
- 2016 Wir kämpfen gegen Steuerbetrug und Steuervermeidung
- 2021 Bekämpfung Steuerhinterziehung und Steuergestaltung

Aber die Regierungen scheiterten bereits an „kleinen“ Fortschritten.

Auszug aus dem Koalitionsvertrag 2018:

*„Nach Abschluss der Prüfarbeiten durch Bund und Länder werden wir eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung umsetzen, um missbräuchliche Steuergestaltungen bei der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals zu beenden. Die gewonnenen Mehreinnahmen können von den Ländern zur Senkung der Steuersätze verwendet werden.“*

Die Veränderungen waren so erfolgreich, dass im Koalitionsvertrag 2021 formuliert wurde:

*„Wir wollen den Ländern eine flexiblere Gestaltung der Grunderwerbsteuer z. B. durch einen Freibetrag ermöglichen, um den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums zu erleichtern. Zur Gegenfinanzierung nutzen wir das Schließen von steuerlichen Schlupflöchern beim Immobilienerwerb von Konzernen (Share Deals).“*

Eine Umsetzung in der aktuellen Legislaturperiode ist nicht in Sicht.

Was bleibt: Die Steuern müssen nicht erhöht werden, um ein Konjunkturprogramm in der beschriebenen Größenordnung zu finanzieren. Es muss „nur“ dafür gesorgt werden, dass sie bezahlt werden. Ausgehend vom unteren Wert der vom Bundesrechnungshof angegebenen Schadensspanne würde schon eine Halbierung des Schadens einen Finanzierungsspielraum von 15 Mrd. Euro eröffnen. Es geht also nicht um zusätzliche Steuern, sondern um Steuern, die dem Staat – also allen – von wenigen vorenthalten werden.

---

### Hinweis zur Untersuchung

Das  
**Pestel-Institut**  
hat das

### **Fakten- und Analyse-Papier „Konjunkturprogramm Wohnen“**

im Auftrag dieser beiden Organisationen erstellt:



**Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt | IG BAU**  
(Bundesvorstand | Olof-Palme-Straße 19 | 60439 Frankfurt am Main)

**DMB** DEUTSCHER MIETERBUND  
**Deutscher Mieterbund | DMB**  
(Littenstraße 10 | 10179 Berlin)

Hannover | September 2024