

**B 011                   Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt**

Beschluss des DGB-Bundeskongresses

Angenommen

**Wohnungsbau in Deutschland stärken!**

Der DGB-Bundeskongress möge beschließen:

**1. Ziele**

Wohnen ist ein elementares Grundbedürfnis. Es ist zugleich eine wichtige Zukunftsaufgabe. Wir wollen uns verstärkt einsetzen für ausreichend bezahlbaren Wohnraum, der gleichzeitig den Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte wie insbesondere Klima und Demografie gerecht wird und zudem Arbeitsplätze sichert.

- Angesichts des spürbaren und sich zukünftig vergrößernden Mangels an bezahlbaren Wohnungen in Ballungsgebieten bedarf es jährlich des Neubaus von mindestens 250.000 bis 300.000 Wohnungen. Hierzu sind verbesserte Abschreibungsbedingungen das geeignete Instrument. Zudem bringt es dem Staat mehr Einnahmen als es ihn kostet.
- Gleichzeitig müssen die rund 30 Millionen Wohnungen in Deutschland, die in energetischer Hinsicht Altbauwohnungen sind, schneller als bislang saniert werden. Hierzu können staatliche Fördermaßnahmen wie auch verstärkte aktive Informationskampagnen wichtige Beiträge leisten.
- Der Wohnungsbestand muss rechtzeitig an die aufgrund der demografischen Entwicklung älter werdende Gesellschaft angepasst werden – aus wirtschaftlichen wie aus sozialen Gründen.

**2. Ausgangslage im Wohnungsbau**

Die gesamtdeutsche Wohnungsproduktion erreichte 1995 mit rund 603.000 Fertigstellungen ihren Höhepunkt. Seitdem ist ein konstanter und drastischer Rückgang zu verzeichnen; 2009 dürften nur noch rund 160.000 Wohnungen fertig gestellt worden sein.

**Fertiggestellte Wohnungen (Neubau und Umbau)**

1995 = 602.757

2000 = 423.044

2005 = 242.316

2006 = 248.435

2007 = 210.729

2008 = 179.900

2009 P = 161.300

2010 P = 157.200

P) Schätzung ifo- Institut

Diese Entwicklung resultiert vor allem aus dem Geschosswohnungsbau (Miet- und Eigentumswohnungen), wo die Fertigstellungszahlen von 1995 bis 2009 um gut 80 % zurückgingen. Neben der Tatsache, dass es in vielen regionalen Märkten zu einem Marktausgleich bzw. vereinzelt zu Überangeboten kam, ist diese Entwicklung insbesondere auf die deutliche Verschlechterung der staatlichen Rahmenbedingungen (u. a. Kürzung und späterer Wegfall der

degressiven Abschreibung, Erhöhung der Grunderwerbsteuer, Verlängerung der Spekulationsfrist, Begrenzung der Verlustverrechnung zwischen den Einkunftsarten) zurückzuführen.

### **Fertiggestellte Wohnungen in Mehrfamilienhäusern**

1995 = 312.481

2000 = 136.445

2005 = 61.518

2006 = 69.362

2007 = 59.859

2008 = 55.900

2009 P = 54.500

2010 P = 56.400

P) Schätzung ifo- Institut

Der Eigenheimbau erfuhr zwar zwischenzeitlich eine Stabilisierung durch die Einführung der Eigenheimzulage ab 1996. Die Fertigstellungszahlen bei Ein- und Zweifamilienhäusern legten gegen den Trend im Geschosswohnungsbau von 1995 bis 2000 noch zu, erst danach erfolgte auch hier ein Rückgang. Dieser ist insbesondere auf die zwischenzeitliche Senkung der Einkommensgrenzen sowie auf den anschließenden kompletten Wegfall der Eigenheimzulage Ende 2005 zurückzuführen. 2009 dürften nur noch rund 85.000 Wohnungen in diesem Marktsegment fertiggestellt worden sein, das Niveau des Jahres 2000 wurde damit ebenfalls um mehr als die Hälfte unterschritten.

Begründet wurde der nahezu komplette Rückzug der Politik aus der Wohnungsbauförderung vor allem mit zwei Argumenten: Zum einen seien die Nachfrageüberhänge abgearbeitet worden, regional würden Leerstände bestehen. Zum zweiten würde die demografische Entwicklung dafür sorgen, dass langfristig der Bedarf nach Wohnraum in Deutschland zurückgeht. Diese Argumentation verkennt allerdings folgende Tatsachen:

- Die Zahl der privaten Haushalte als relevanter Nachfrageparameter wird bis zum Jahr 2020 noch ansteigen und selbst danach langsamer zurückgehen als die Zahl der Wohnbevölkerung.
- Die Nachfrage nach Wohnfläche (Quadratmeter je Bewohner) dürfte auch zukünftig im Trend deutlich zulegen, nicht zuletzt wegen der demografischen Entwicklung.
- In einigen Ballungsgebieten, die langfristig Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzsicherheit versprechen, werden mehr Wohnungen nachgefragt als angeboten. Dies gilt besonders für den Mietwohnungsmarkt.
- Viele leer stehende Wohnungen befinden sich in Städten bzw. Regionen, die bereits jetzt bzw. langfristig unter Abwanderung leiden. Eine Saldierung mit fehlenden Wohnungen in Zuzugsgebieten ist unsinnig.
- Ein wachsender Teil des Wohnungsbestandes ist wirtschaftlich nicht mehr sanierungsfähig (Zuschnitt der Wohnung, Sanierung zu teuer) und muss durch Neubau ersetzt werden.

Es dürfte unstrittig sein, dass mittelfristig in Deutschland ein jahresdurchschnittliches Fertigstellungsniveau von 250.000 bis 300.000 Wohnungen erforderlich ist, um die Nachfrage zu decken. Davon sind wir mit 160.000 Fertigstellungen in 2009 und einer noch niedrigeren Zahl im kommenden Jahr weit entfernt. Diese Einschätzung geht zurück auf die jüngste vorliegende Berechnung zum Wohnungsbaubedarf in Deutschland durch das Pestel Institut in Hannover.

- Der demografische Bedarf wird nach der „üblichen“ Vorgehensweise ermittelt, in dem (auch basierend auf Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands) die Entwicklung der Zahl der Haushalte vorab berechnet und in Wohnungseinheiten umgesetzt wird. Danach besteht ein Fertigstellungsbedarf, der bis 2013 mit jahresdurchschnittlich 250.000 Wohnungen seinen Höhepunkt erreicht und 2025 auf rund 150.000 Wohnungen absinken wird.
- Zusätzlich ermittelt Pestel einen „qualitativen Wohnungsbedarf“ in Deutschland. Darunter werden nicht mehr sanierungswürdige Wohnungen der Baualtersklassen bis 1978 verstanden, bei denen die zur (energetischen) Sanierung und Modernisierung notwendigen Kosten als zu hoch eingeschätzt werden. Der so ermittelte qualitative Zusatzbedarf bis zum Jahr 2025 wird auf jährlich 175.000 Wohnungen geschätzt.

Mit dem derzeitigen weiter rückläufigen Niveau des Wohnungsneubaus steuern wir auf weitere Mietsteigerungen, insbesondere in Ballungsgebieten, zu. Das kann auch der Wirtschaft und den Arbeitgebern in diesen Regionen nicht egal sein. Für sie wird es immer schwerer, geeignete Arbeitskräfte zu finden, weil sich viele Familien in Ballungsräumen, beispielsweise in München, die hohen Mieten nicht mehr leisten können.

Auch die sozialen Brennpunkte in häufig unzeitgemäßen Wohnungsbeständen dürften weiter zunehmen. Zudem steigt die Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen mit der demografischen Entwicklung rasant an.

In vielen Großstädten steht somit immer weniger bezahlbarer familien- und altersgerechter Wohnraum zur Verfügung.

Mieten und Renten entwickeln sich mit zunehmender Geschwindigkeit auseinander. Langfristig werden immer mehr Rentner- und andere sozial schwache Haushalte zunehmend Schwierigkeiten bekommen, eine bezahlbare Mietwohnung zu finden.

### **3. Unsere Forderungen zur Wohnungsbaupolitik**

Angesichts dieser Situation auf dem Wohnungsmarkt fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften:

1. Verdoppelung des Abschreibungssatzes im Mietwohnungsbau für die ersten fünf Jahre von 2 auf 4 %, damit Anreize für Investitionen in Wohnungen statt auf dem Finanzmarkt gegeben werden.
2. Erhöhung, zumindest aber Verstärkung der Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung über das Jahr 2011 hinaus, damit die Bemühungen für Klimaschutz und Beschäftigung nicht wieder zurückgehen.
3. Ausbau und Verstärkung der Förderung des KfW-Programms „Seniorengerechtes Wohnen – Altersgerecht umbauen“. Hier ist die bisherige staatliche Förderung von jährlich nur 80 Mio. € viel zu gering.

#### **Neben diesen drei Kernforderungen fordern wir zudem:**

- Die Auflegung eines KfW-Förderprogramms für den Abriss und Neubau eines Gebäudes bei nicht mehr sanierungsfähigen Wohnbauten, weil sich in bestimmten Fällen eine Sanierung wirtschaftlich nicht mehr rechnet.
- Die Beibehaltung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau von jährlich gut 500 Mio. € über das Jahr 2013 hinaus und deren Aufstockung durch die Bundesländer in gleicher Höhe.

- Die deutliche Anhebung der steuerlich absetzbaren Beträge für Arbeitskosten von Handwerkerleistungen im selbst genutzten Wohnungsbestand nach § 35a Abs. 2 EStG.

#### **4. Kernforderung Nr. 1: Maßnahmen gegen drohenden Wohnungsmangel bzw. –überschuss**

Ein effektives Instrument gegen den drohenden Wohnungsmangel stellt unsere Kernforderung nach einer Verdoppelung des Abschreibungssatzes im Mietwohnungsbau in den ersten Jahren dar. Hierzu hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer Untersuchung für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Verbesserung der Abschreibungsbedingungen im Geschosswohnungsbau untersucht.

Sowohl kurz- wie auch mittelfristig kommt es gleichzeitig zu einem Wachstumsimpuls und zu mehr Beschäftigten. Dieser Effekt nimmt zwar langfristig ab, bleibt jedoch dauerhaft positiv. Obwohl in den ersten Jahren geringere Steuererzahlungen der Investoren anfallen, nehmen die öffentlichen Haushalte wegen des Wachstums- und Beschäftigungszuwachses insgesamt dauerhaft mehr Geld ein. Allein in Nordrhein-Westfalen würden im ersten Jahr nach Einführung einer degressiven Abschreibung die öffentlichen Haushalte Mehreinnahmen von 350 – 600 Millionen Euro erzielen.

Neben unseren Forderungen nach einer Abschreibungserhöhung und einer verbesserten KfW-Förderung gibt es weitere wohnungsbaupolitische Instrumente, die dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum entgegenwirken können, beispielsweise im sozialen Wohnungsbau.

#### **Sozialer Wohnungsbau**

Der Staat hat seit Jahrzehnten über verschiedene wohnungspolitische Instrumente in den Wohnungsmarkt eingegriffen. Damit sollte u. a. bezahlbarer Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten geschaffen werden. Neben dem nahezu vollständigen Ausstieg des Staates aus der Neubauförderung sowohl im Eigenheim - wie auch im Geschosswohnungsbau wurde in den letzten Jahren auch die Förderung von Sozialwohnungen immer stärker zurückgefahren. Die Förderstatistik des Statistischen Bundesamtes hierzu wurde 2006 sogar eingestellt.

Beim gegenwärtigen Rückgang des Sozialwohnungsbestands um etwa gut 100.000 Wohnungen pro Jahr wird der Bestand in den nächsten 15 Jahren zu einer minimalen Restgröße des gesamten Mietwohnungsbestandes geschrumpft sein.

Schon heute werden für rund 11 Prozent aller privaten Haushalte die Wohnkosten vollständig oder teilweise vom Staat übernommen. Dieser Anteil würde beim fortgesetzten Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes und einer zu erwartenden zunehmenden Altersarmut weiter steigen. Hier ist der Staat gefordert, die Mittel für den sozialen Wohnungsbau nicht auslaufen zu lassen und verstärkt für den Neubau von Sozialwohnungen in Zuzugsregionen einzusetzen.

#### **Wohnungsüberschuss / -leerstand**

Eine völlig andere Problematik stellt sich in den Regionen, vornehmlich in den neuen Bundesländern, in denen durch Um- und insbesondere Wegzug erheblicher Wohnraum freigeworden ist. Zwar erfolgen hier schon seit vielen Jahren mit staatlicher Hilfe Wohnungszusammenlegungen bis hin zum Abriss von Wohngebäuden. Dieser sich zukünftig noch fortsetzende Prozess muss die wirtschaftlichen Belange der Wohnungsgesellschaften wie auch die sozialen Belange der Mieter gleichermaßen berücksichtigen.

Gleichberechtigt dazu bedarf es aber – wie von uns gefordert - einer KfW-Förderung für Maßnahmen von Abriss und Neubau aus wirtschaftlichen Gründen.

### **5. Kernforderung Nr. 2: Energetische Gebäudesanierung ausbauen**

Der Schutz des Klimas stellt für unsere Gesellschaft eine der größten Zukunftsherausforderungen dar. Dennoch geschieht auf diesem Gebiet bislang zu wenig. Die öffentlichen und privaten Gebäude stehen für rund 40% des Energieverbrauchs und 20% des gesamten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes in Deutschland. Zum Klimaschutz hatten Bundesregierung und EU bereits vor dem Kopenhagener Klimagipfel eine Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bis zum Jahr 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 vereinbart.

Gleichzeitig sind drei von vier der rund 39 Millionen Wohnungen und mehr als die Hälfte der rund 150.000 Gebäude der Bildungsinfrastruktur wie Schulen und Kindergärten aus energetischer Sicht sanierungsbedürftig.

Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung haben neben Umwelt- auch hohe positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und auf die Beschäftigung. Die Ausgaben hierfür fließen fast uneingeschränkt in die inländische Nachfrage. Sie werden auch nicht – wie beispielsweise eine Steuersenkung – durch Sparprozesse hoher Einkommen verringert. Zudem sind die auszuführenden Arbeiten beschäftigungsintensiv und werden meist an kleine und mittelständige Unternehmen vergeben.

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung bereits mit einem Volumen von 1 Million Euro 18 – 21 Arbeitsplätze für ein ganzes Jahr bei den direkten Auftragnehmern und ihren Zulieferern schaffen bzw. sichern.

Von daher finanzieren sich staatliche Fördermaßnahmen in diesem Bereich zu einem erheblichen Teil selbst. Nachdem die Bundeszuschüsse zu den CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auch aufgrund massiver gewerkschaftlicher Forderungen 2009 auf knapp 1,5 Milliarden Euro erhöht wurden, erfolgte im Jahresverlauf angesichts eines deutlichen Nachfrageanstiegs nach den KfW-Programmen eine weitere Aufstockung der Mittel um 750 Millionen Euro. Dieser letztgenannte Betrag soll nunmehr aber von den Mitteln in 2010 abgezogen werden, damit das Förderbudget für den Gesamtzeitraum nicht erhöht werden muss. Eine solche Kürzung, die z. B. zu einer Halbierung der Fördermittel in 2010 führt, darf nicht sein. Sie ist volkswirtschaftlich unsinnig und konterkariert alle bisherigen Bemühungen um einen verbesserten Klimaschutz. Wir setzen uns deshalb dafür ein, dass auch in den kommenden Jahren das erreichte Niveau beibehalten und möglichst weiter erhöht wird.

Leider ist festzustellen, dass viele Privathaushalte immer noch völlig unzureichend über die Fördermöglichkeiten der energetischen Gebäudesanierung informiert sind.

Hier gibt es gute Ansätze für Aktivitäten, die zu verstärken sind. So hat beispielsweise die Deutsche Bundesumweltstiftung DBU in vielen Regionen Aktivitäten vor allem mit Handwerksbetrieben initiiert, um den Hausbesitzern kompetente Informationen und Anregungen für verbrauchssenkende Maßnahmen aus erster Hand zukommen zu lassen.

Auch die KfW hat seit April 2009 ihr Förderprogramm endlich einfacher und durchschaubarer gestaltet. Zudem wurden neben der Zinsverbilligung verbesserte Regelungen für Investitionszuschüsse getroffen, was ebenfalls zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Programme geführt haben dürfte.

Gebäudeeigentümer – und dies gilt vom kleinen Einfamilienhaus bis zur großen Gewerbeimmobilie – profitieren letztlich doppelt von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung: Die Investitionen rentieren sich mittel- bis langfristig durch Einsparungen bei den sicherlich auch künftig steigenden Energiekosten für Wärme, Strom und

Warmwasser. Zugleich wird aber auch der Wert eines Gebäudes durch eine erhöhte Energieeffizienz maßgeblich gesteigert.

### **6. Kernforderung Nr. 3: Verstärkt altersgerecht Bauen und Modernisieren**

Das Aufeinandertreffen von real sinkenden Alterseinkommen und steigenden Wohnkosten bedroht die wirtschaftliche Existenz und Lebensqualität der kommenden Rentnergeneration teilweise dramatisch. Eine Studie des Pestel-Instituts aus dem Jahre 2009 zeigt, dass der Wohnkostenanteil von Haushalten mit niedrigen Renten schon heute bis zu 40% des Haushaltseinkommens beträgt und in Zukunft sogar noch steigen wird. Mieten für seniorengerecht gestaltete Wohnungen können die meisten dieser Haushalte dann nicht mehr aufbringen. Daher ist es notwendig und sinnvoll, den Neubau von und den Umbau zu seniorengerechten Wohnungen öffentlich zu fördern.

Das dazu von der früheren Bundesregierung 2009 gestartete KfW-Programm ist allerdings viel zu gering dotiert. Zumindest die ursprünglich beabsichtigte Budgeterhöhung muss in den nächsten Jahren dringend umgesetzt werden.

Eine verstärkte öffentliche Förderung von altersgerechten Wohnungen wie auch des Mehr-Generationen-Wohnens kann nämlich nicht nur das Problem der Altersarmut entschärfen, sondern gleichzeitig auch die öffentlichen Haushalte entlasten. Die von den meisten älteren Menschen gewünschte ambulante Pflege in der eigenen Wohnung ist viel preisgünstiger als die stationäre Pflege im Heim. Unter der Annahme, dass sich mit der Ausweitung des Angebots an barrierearmen Wohnungen die Quote der stationär zu Pflegenden nur um 5 Prozentpunkte absenken lässt, ergeben sich ab 2025 Einspareffekte in Höhe von fast 3 Milliarden Euro jährlich.

Andererseits werden potenzielle Bauherren nicht in seniorengerechte Wohnungen investieren, solange sie damit keine kostendeckenden Mieten erzielen können. Damit bliebe der Bau dringend benötigter altersgerechter Wohnungen aus. Solche Versäumnisse werden sich aufgrund der demografischen Entwicklung aber erst viele Jahre später bemerkbar machen. Deshalb muss die Politik die Rahmenbedingungen für den Neubau und Umbau von seniorengerechten Wohnungen so rasch wie möglich verbessern.