

## **Positionierung: Mietwohnungen sozial gerecht sanieren**

Auf dem Wohnungsmarkt besteht ein erheblicher und wachsender Bedarf an preisgünstigem Wohnraum. Der betrifft insbesondere Haushalte mit geringen Einkommen. Sie wohnen überwiegend zur Miete, sind häufig von den Wohnkosten überlastet und von stetiger Verdrängung aus den Innenstädten betroffen. Es herrscht ein Mangel an Sozialwohnungen und bezahlbarem Wohnraum allgemein. Indessen steht in den kommenden Jahren auf dem Weg zur Klimaneutralität die dringend notwendige Modernisierung des Gebäudebestandes an: die meisten Häuser sind in ungenügenden energetischen Zustand und stehen damit erfolgreichem Klimaschutz und Klimaanpassung im Weg. Nach derzeitiger Gesetzeslage und Ausgestaltung der Förderlandschaft zahlen Mietende häufig die vollen Kosten des Klimaschutzes. Im Falle einer energetischen Sanierung können Vermietende die Miete dauerhaft erhöhen. Obwohl einkommensarme Menschen häufig in energetisch ineffizienten Wohnungen leben und unter den hohen Energiekosten leiden, fürchten sie so anstehende Modernisierungen. Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit werden auf diese Weise gegeneinander ausgespielt. Eine Reform des Mietrechts, um warmmietenneutrale Sanierungen zu ermöglichen und bezahlbarem Wohnraum "trotz" Sanierung zu gewährleisten, ist unerlässlich. Zudem muss die öffentliche Förderung mit klarem Fokus auf tiefe, klimagerechte Sanierungen erhöht werden, um Vermietende bei der Bewältigung der Transformationskosten zu unterstützen.

## **Klimaschutz im Gebäudesektor**

Mit der Debatte über die Umstellung auf eine erneuerbare Wärmeversorgung im Zuge der Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) ist die klimapolitische Relevanz des Gebäudesektors in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Die "Wärmewende" wurde in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern politisch erst spät in die Wege geleitet. Gebäude in Deutschland sind für ca. 35 Prozent des Endenergieverbrauches und 30 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich und somit für die nationalen Klimaschutzbemühungen ein zentrales Feld. Im Klimaschutzgesetz (KSG) verpflichtet sich Deutschland bis 2030, seine Treibhausgasemissionen um 65

Prozent und bis 2040 um 88 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Das KSG unterscheidet die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Landwirtschaft, Verkehr und Gebäude. 2023 verfehlte der Gebäudesektor zum vierten Mal in Folge seine Klimaziele, auch wenn aufgrund der unzureichenden Datenlage zu Gebäuden nicht eindeutig ist, wie hoch die sogenannte Klimaziellücke tatsächlich ausfällt. Neue Daten weisen darauf hin, dass sie durch die Abschwächung der geplanten Maßnahmen und die fehlenden finanzielle Ressourcen deutlich höher ausfallen dürfte, als es die Projektionsdaten des Umweltbundesamts bisher abbilden und so das Klimaziel für 2030 nicht erreicht wird.

Um hier politisch gegenzusteuern, gilt es einerseits die Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien umzustellen, andererseits den Wärmebedarf der Gebäude an sich zu reduzieren, sodass die knappe Energie nicht verschwendet wird und in anderen Sektoren eingesetzt werden kann. Während die Heizwende bereits, wenn auch mit einigen Rückschlägen, angestoßen wurde und ein Zusammenspiel aus grüner Fernwärme und Wärmepumpen als wegweisend gilt, gibt es bei der Adressierung der Sanierungsrate und Sanierungstiefe kaum Fortschritte. Die politischen Vorgaben wurden jedoch 2024 von der Europäischen Union verschärft, die im Rahmen der Fit-for-55 Klimaschutzstrategie eine Revision der Europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) vornahm und das Erreichen von Zwischenschritten bei der Senkung des Primärenergieverbrauchs bis hin zu einem klimaneutralen europäischen Gebäudebestand bis 2050 vorsieht. Deutschland will die Klimaneutralität, den Gebäudebestand mit einbezogen, bereits 2045 erreichen, eine politische Mammutaufgabe. Zwar wurden im Bereich der Wohngebäude keine gebäude-spezifischen Mindesteffizienzstandards (MEPS) verankert, 55 Prozent der Senkung des Energieverbrauchs soll allerdings durch die Renovierung der 43 Prozent energie-ineffizientesten Gebäude geschehen. Deutschland hat zwei Jahre Zeit, um die Anforderungen der Richtlinie in nationales Recht zu überführen. Ein nationaler Gebäude-renovierungsplan muss bis zum 31. Dezember 2025 vorliegen.

Der deutsche Gebäudebestand befindet sich in einem energetisch schlechten Zustand. Erst 1977 wurden mit der Wärmeschutzverordnung erste Wärmeschutzanforderungen für den Neubau festgeschrieben, 63 Prozent der Gebäude wurden vorher erbaut. Über die Hälfte der Wohngebäude fallen in Energieklasse E oder schlechter, die beiden schlechtesten Energieklassen G und H sind für rund die Hälfte der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Gebäudebestands verantwortlich. Seit Jahren stagniert die Sanierungsrate auf unter 1 Prozent, während für die Einhaltung der Klimaziele mindestens eine Verdopplung vonnöten wäre. Derweil kommt aus der Wohnungswirtschaft häufig der Einwand, tiefe Sanierungen seien unwirtschaftlich, woraufhin empfohlen wird Treibhausgasemissionen

in anderen Bereichen insbesondere im Energiesektor günstiger einzusparen. Folglich wird die Gebäudeeffizienz selten über die gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards hinaus erhöht.

### **Energetische Sanierung als soziale Frage**

Die energetisch unzureichende Qualität der Gebäude ist nicht nur aus klimapolitischer Sicht ein massiver Missstand. Das Niveau der Wohnverhältnisse ist in Deutschland zutiefst ungleich. Während das obere Drittel häufig Eigentum besitzt und über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, um sich an den Klimawandel anzupassen, wohnen Haushalte im "unteren" Einkommensdrittel überwiegend zur Miete und haben kaum Einfluss auf den baulichen Zustand der Wohnungen. Darüber hinaus wohnen sie im Gegensatz zu wohlhabenden Mietenden überdurchschnittlich oft in schlecht sanierten Mietwohnungen. So sind insbesondere arme Haushalte stark von hohen und volatilen Energiepreisen betroffen, vor denen sie sich durch bewussteren Verbrauch kaum schützen können, ohne infolge von Kälte, Feuchtigkeit und Schimmelbildung gesundheitlich Schaden zu nehmen. Der überwiegende Teil des Wärmebedarfs ist durch die bauliche Beschaffenheit des Gebäudes gegeben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schätzt, dass arme Haushalte in ineffizienten Wohnungen bis zu 30 Prozent ihres Einkommens für das Heizen ausgeben müssen. Energetische Modernisierung schützt jedoch nicht nur vor Kälte im Winter, sondern sorgt auch für ein erträgliches Raumklima in den heißen Sommermonaten - auch hier sind vor allem ältere oder kranke Menschen mit wenig Geld betroffen. Dass es sich bei der energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes um eine drängende soziale Frage handelt, ist insofern offenkundig.

Um einen Anreiz für Vermietende zur energetischen Modernisierung zu schaffen, sieht das deutsche Mietrecht eine Modernisierungsumlage nach §559 BGB vor. Die Investitionskosten für Baumaßnahmen, die den Gebrauchswert der Wohnung verbessern, dürfen zu 8 Prozent bzw. 10 Prozent an die Mieter\*innen weitergegeben werden, sodass die Kaltmiete erhöht wird. Dazu gehören energetische Sanierungen und der Heizungstausch hin zu einer 65 Prozent erneuerbaren Wärmeversorgung. Die Kappungsgrenze liegt bei Modernisierungen bei 3 Euro oder bei besonders günstigen Wohnungen bei 2 Euro pro Quadratmeter innerhalb von 6 Jahren. Speziell für den Tausch der Heizung wurde 2023 mit der Reform des Gebäudeenergiegesetzes eine Kappungsgrenze von 50 Cent eingeführt. Diese Mieterhöhung besteht nicht nur, bis die Kosten amortisiert sind, sondern dauerhaft. Umgelegt werden dürfen die Kosten der

Modernisierung, nicht aber der Instandhaltung, welche bereits durch die Nettokaltmiete gedeckt sind. In der Praxis findet der Abzug der Instandhaltungskosten aufgrund unklarer Abgrenzung häufig nicht statt, was teilweise zu sehr hohen Mieterhöhungen in Fällen einer Sanierung führt. Die Modernisierung treibt indes auch den Mietspiegel über die ortsübliche Vergleichsmiete (§558 BGB) in die Höhe.

Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) soll die Mietenden entlasten, indem die in Anspruch genommene Fördersumme von den umlegbaren Investitionskosten abgezogen werden muss. Gefördert werden Einzelmaßnahmen wie Dämmung oder Fensteraustausch mit 15 Prozent und weiteren 5 Prozent bei Vorlage eines individuellen Sanierungsfahrplans, sowie Vollsanierungen zu Effizienzhausstandards zu einem dynamischen Satz als Kredit mit Tilgungszuschuss. Aufgrund einer Fehlkonstruktion funktioniert dieser Ansatz zum Schutz der Mietenden nicht. Da die Vermietenden die erhaltenen Fördermittel an die Mietenden weitergeben und insofern nicht direkt wirtschaftlich profitieren, ist der Anreiz nicht gegeben, sie tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Die Kosten können mit weniger Aufwand mittels Modernisierungsumlage durch die Kaltmietenerhöhung amortisiert werden. Nur 12 Prozent der Förderanträge für Vollsanierungen kommen von Vermietenden, der Großteil also von selbstnutzenden Eigentümer\*innen.

Damit ist festzuhalten: Obwohl mit der energetischen Sanierung eine enorme Wertsteigerung der Gebäude und damit ein wachsendes Vermögen der Eigentümer\*innen einhergeht, zahlen derzeit die Mietenden oftmals die vollen Kosten der verbesserten Energieeffizienz der Gebäude. Zudem fehlt durch die derzeitige Struktur des Förder-systems eine starke klimapolitische Lenkungswirkung. Teilweise können teure Maßnahmen, nicht unbedingt klimagerechte Maßnahmen betriebswirtschaftlich sinnvoll sein.

### **Politische Handlungsoptionen und Forderungen**

Dieses Missverhältnis ist der Politik bekannt. Im Koalitionsvertrag 2021 hat die Bundesregierung einen Prüfauftrag zum Teilwärmietenmodell beschlossen. Bei einer Teilwärmiete wird ein fixer Teil der Heizkosten in die Miete integriert und dann vom Vermietenden entrichtet. Da nun auch die Vermietenden direkt von Energieeinsparungen und damit der Senkung von Heizkosten profitieren würden, wäre ein direkter Anreiz zur energetischen Modernisierung gegeben. Eine verbrauchsbezogene variable Komponente wäre derweil weiterhin über den Anteil, den die Mietenden tragen, vorhanden. Allerdings

gehen mit diesem Modell erhebliche praktische Probleme einher, die eine rasche Umsetzung unrealistisch machen und das Modell nicht als beste Lösung erscheinen lassen. Für die soziale Wirkung dieses Modells wäre es beispielsweise sehr relevant, welcher Zeitraum für die Ermittlung der Grundheizkosten betrachtet wird - werden hohe Energiepreise als Basiswerte genutzt, kommt die Regelung den Mietenden nicht zugute.

Verschiedene Schwächen des derzeitigen Förder- und Anreizsystems adressiert wiederum das sogenannte Drittelmodell auf adäquate Weise. Zentrales Anliegen ist es, Warmmietenneutralität für Mietende zu gewährleisten und zugleich einen starken Anreiz zur tiefen energetischen Sanierung beizubehalten. Um Ersteres zu erreichen, soll die Modernisierungsumlage pauschal auf 3 Prozent abgesenkt werden. Mietende beteiligen sich dergestalt weiterhin an den Kosten der Transformation, diese werden jedoch durch die Energieeinsparungen ausgeglichen und so kommt es nicht zu einem Kaufkraftverlust. Die Förderung sollte wiederum von den Vermietenden einbehalten werden können und nicht von den umlegbaren Kosten abgezogen werden müssen. Auf diese Weise wird garantiert, dass eine Inanspruchnahme sich auch kurz- bis mittelfristig wirtschaftlich lohnt. Zentral ist hier, dass höhere Klimaschutzstandards auch mit höheren Förderquoten versehen sind. Für den Effizienzhausstandard 70 EE wird insofern eine Basisförderung von 30 Prozent vorgeschlagen, für den deutlich klimafreundlicheren EH 55 EE sind es 40 Prozent. Insbesondere die Adressierung sehr ineffizienter Gebäude (worst performing buildings) würde durch einen zusätzlichen Bonus von 10 Prozent sichergestellt.

Da es sich um hohe Fördersummen handelt, ist es geboten, nach Mietpraxis und Unternehmensform sozial zu staffeln. Soziale Einrichtungen, die Wohnraum vermieten und damit soziale Arbeit leisten, müssen deutlich höher gefördert werden als private profitorientierte Wohnungsunternehmen. Diese Einrichtungen unterstützen vulnerable Gruppen mit niedrigen Einkommen und können entstehende Modernisierungskosten nicht auf die Mietenden umlegen. Auch kommunales oder genossenschaftliches Wohnen muss mit zielgerichteter Förderung unterstützt werden.

Um die Sozialverträglichkeit darüber hinaus rechtlich abzusichern und einen Missbrauch bei Anwendung der Modernisierungsumlage auszuschließen, ist es zudem geboten, die Mieterhöhung nach Modernisierung auf maximal 1,50 pro Quadratmeter innerhalb von 8 Jahren zu begrenzen.

Der Paritätische Gesamtverband hält das Drittelmodell für geeignet, soziale und ökologische Ziele bei der Gebäudesanierung von Mietwohnungen zu vereinbaren. Er fordert:

- Die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB auf 3 Prozent abzusenken, um auf diese Weise Warmmietenneutralität für die Mietenden zu gewähren
- Die öffentliche Förderung für energetische Sanierungen zu erhöhen und mit einer eindeutigen Klimalenkungswirkung zu versehen
- Die öffentliche Förderung nach sozialen Aspekten zu staffeln und dabei auch soziale Einrichtungen gezielt zu adressieren
- § 559a BGB so zu reformieren, dass die öffentliche Förderung von den Vermietenden einbehalten werden darf
- Die Kappungsgrenze zur Begrenzung der Mieterhöhung nach einer Modernisierung auf 1,50€ pro Quadratmeter abzusenken

Aus sozialen und klimapolitischen Gründen ist derzeit bei den nationalen Renovierungsplänen eine klare Priorisierung der ineffizientesten Gebäuden vorzunehmen. Die gebäudespezifischen Mindesteffizienzstandards für Wohngebäude (MEPS) verbunden mit einer zielgerichteten sozialen Förderung wären weiterhin die optimale Lösung, die Anforderungen der EPBD zu erfüllen. Die ineffizientesten Gebäude zuerst zu sanieren, spart die meisten CO<sub>2</sub>-Emissionen ein, berücksichtigt den Fachkräftemangel im Baubereich und dient aufgrund der progressiven Verteilungswirkung als echtes Sozialprogramm. Im nun entstehenden Gebäuderenovierungsplan müssen Empfehlungen und Leitlinien für Sozialimmobilien enthalten sein. Diese müssen in Verhandlungen zur Finanzierung sozialer Angebote für Kostenträger als verbindliche Grundlage gelten, damit die Refinanzierung gesichert ist.

Grundsätzlich fordert der Paritätische Gesamtverband - auch zum Ziel des Klimaschutzes - eine Ausweitung der Gemeinnützigkeit im Mietwohnungsbereich, die mit ausreichend Investitionszulagen ausgestattet ist. Dazu gehören etwa Investitionen in den Wohnungsbau bei Sicherstellung dauerhafter sozialer bzw. gemeinnütziger Vermietung. Wohnungen sind als Teil der öffentlichen sozialen Infrastruktur anzusehen und sollten nicht im großen Stil privaten Profitinteressen unterliegen. Nur so kann eine

demokratische und klimafreundliche Gestaltung des Wohnungssektors stattfinden, die an den Bedürfnissen der Bewohnenden ausgerichtet ist.

Die Planung klimafreundlicher Quartierskonzepte mit Beteiligung der Anwohnenden ist zudem ein Weg, die energetische Sanierung der Gebäude mit der Aufwertung ganzer Stadtteile zu verbinden und die Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen. Die Renaturierung wohnungsnaher Frei- und Grünflächen und die Förderung von Gemeinschaftsgärten, der Ausbau städtischen Sonnenschutzes und von Fuß- und Fahrradwegen verbinden Klimaanpassung mit einer erfahrbaren Verbesserung der Lebensqualität im Alltag der Menschen.

Berlin, den 29.08.2024

Kontakt: [klimapolitik@paritaet.org](mailto:klimapolitik@paritaet.org)