

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)33**

25. April 2022

Deutscher Mieterbund e. V.
Stellungnahme Franz Michel

Berlin, den 27.04.2022

**Stellungnahme zum Entschließungsantrag der Fraktion der
CDU/CSU zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den
Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz: Für eine sozial-
ökologische Marktwirtschaft – Transformation innovativ gestalten –
Jahreswirtschaftsbericht 2022.**

I. Einleitung

Die Wohnungskrise in Deutschland spitzt sich immer mehr zu. Die Mieten steigen während der Corona-Pandemie ungebremst weiter, trotz nur langsam wieder in Schwung kommender Wirtschaft. Große Wohnungskonzerne konnten ihre Mieteinnahmen trotz dieser historischen Krise zum Teil deutlich steigern und üppige Dividenden ausschütten. Zugleich stagniert der Wohnungsneubau und schafft keine Entlastung für die extrem angespannten städtischen Wohnungsmärkte. Etwa 2 Millionen Wohnungen fehlen, insbesondere in den Großstädten, Ballungszentren und Universitätsstädten. Von den 2020 rund 300.000 neu gebauten Wohnungen sind weniger als ein Drittel klassische Mietwohnungen und weniger als ein Zehntel bezahlbare Sozialwohnungen. Die Zahl der genehmigten und noch nicht fertiggestellten Wohnungen erreichte 2020 mit rund 780.000 Wohnungen den höchsten Stand seit 1998. Bauland war in Deutschland noch nie so teuer wie im Jahr 2020 und macht einen immer größeren Anteil an den Baukosten aus. Die Mietbelastung ist besonders bei einkommensärmeren Haushalten dramatisch hoch. Die Situation wird sich noch weiter verschärfen, da die Kaltmieten weiter steigen, die galoppierenden Energiepreise die Kosten für Heizung und Warmwasser mehr als verdoppeln und die steigende Inflation die Ersparnisse der Mieter aufbraucht.

Gleichzeitig besteht für das Erreichen der Klimaziele im Gebäudebereich großer Handlungsbedarf, ein Drittel des Endenergieverbrauchs und 30 Prozent der Treibhausgasemissionen Deutschlands entstehen hier. Aufgrund der langen Investitionszyklen von Gebäuden, gilt es jetzt entschlossen zu handeln. Der Gebäudesektor wird 2021, wie schon im Vorjahr, seine Klimaziele verfehlen. Das verdeutlicht, dass die bisherigen Maßnahmen im Gebäudesektor nicht ausreichen. Gerade die Sanierung des Gebäudebestands hinkt mit deutlich zu niedriger Sanierungsrate und -tiefe hinter den Zielen her. Zugleich drohen stark ansteigende Energiekosten zur „zweiten Miete“ zu werden. Auch hier gilt: nur durch eine langfristige Senkung des Energieverbrauchs von Gebäuden kann dieser Entwicklung begegnet werden.

Vor dem Hintergrund aktueller Geschehnisse ist aber nicht nur aus sozialer und klimapolitischer Perspektive geboten, endlich deutliche Fortschritte im Gebäudesektor zu erreichen, sondern auch aus sicherheitspolitischen Gesichtspunkten muss die Abhängigkeit von fossiler Energie reduziert werden. Der Deutsche Mieterbund (DMB) fordert daher folgende Maßnahmen umzusetzen:

- ❖ Öffentliche Förderung aufstocken und auf Gebäudebestand fokussieren,
- ❖ Mindestens 25 Milliarden Euro (davon 10 Mrd. für vermietete Wohneinheiten) pro Jahr für die warmmietenneutrale Sanierung des Gebäudebestands bereitstellen,
- ❖ Neubau von Sozialwohnungen unter Einbeziehung der Bundesländer mit mindestens 6 Milliarden Euro pro Jahr fördern,
- ❖ Absenkung der Modernisierungsumlage oder Auflösung im Rahmen einer völligen Neukonzeption, z. B. eines Teilwarmmietenmodells,
- ❖ Einführung von Mindest-Effizienzstandards für den Bestand,
- ❖ Unterstützung von einkommensarmen Haushalten,
- ❖ Neue Wohngemeinnützigkeit einführen und bezahlbares Neubausegment schaffen.

II. Förderung auf Wohnungsbestand und auf Neubau von Sozialwohnungen ausrichten

Für bezahlbares Wohnen und den Klimaschutz müssen die Energieverbräuche in Gebäuden drastisch reduziert und eine Wärmeversorgung mit Erneuerbaren Energien sichergestellt werden. Als einziger Sektor hat der Gebäudesektor bereits vor zwei Jahren die Klimaziele verfehlt, für 2021 wird eine Lücke von 12 Millionen Tonnen CO₂ prognostiziert. Gleichzeitig steigen die Wohn- und Mietkosten weiter an, der Wohnraum in den Städten wird knapp.

Die 18 Mrd. schwere „Bundesförderung effiziente Gebäude“, in der im Jahr 2021 das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und das Markanreizprogramm für Wärme aus erneuerbaren Energien zusammengeführt wurden, setzt massive Fehlanreize für den Bau klimakompatibler und bezahlbarer Wohnungen. In der Folge fließt ein Großteil der ausgeschütteten Fördermittel in den **freifinanzierten und damit mietpreisungebundenen** Neubau, die notwendige Sanierung des Gebäudebestands bleibt dagegen unterfinanziert.

So haben Berechnungen der Deutschen Umwelthilfe ergeben, dass die Fördermittel für Neubau zwischen 2019 und 2021 um das 15-fache anstiegen sind, während die Mittel für Vollsanierungen nur um das sechsfache stiegen¹. Demnach flossen 2021 nur etwa 2,6 Milliarden Euro in Vollsanierungen von Wohngebäuden, während über 5,8 Milliarden Euro und somit 72 Prozent der beantragten Fördermittel in Neubaustandard EH55 geflossen sind.

¹ DUH: Fördermittelcheck, 2022. [Link](#).

Es bleibt offen, ob der KfW 55 Neubaustandard ausreicht, um die Klimaziele im Gebäudebestand bis 2045 zu erfüllen – zahlreiche Experten bezweifeln dies. Die Bundesregierung selbst will diesen Standard zum 1.1.2023 zum Mindeststandard im Neubau anheben und zukünftig nur noch den KfW-Standard 40 bzw. nach dem neuerlichen Förderstopp den KfW-Standard 40 mit „Qualitätssiegel für nachhaltiges Bauen“ fördern. Ob und inwieweit die Förderung zukünftig stärker in den Bestand und damit in die energetische Sanierung fließt, ist bislang offen.

Der DMB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die sich am Markt bildenden Mieten im Neubausegment – ob mit Förderung für klimagerechtes Bauen oder ohne – für die absolute Mehrheit der Bevölkerung nicht bezahlbar sind. So kosteten zum Beispiel 2020 in Berlin fast die Hälfte aller Neubauwohnungen kalt mindestens 16 Euro pro Quadratmeter und fast zwei Drittel der Neubauwohnungen 14 Euro pro Quadratmeter und mehr². Dass Wohnungsunternehmen für den am Markt verbreiteten Baustandard KfW 55 staatliche Investitions- und Tilgungszuschüsse erhalten, um damit Wohnungen zu bauen, die weder den klima- noch den sozialpolitischen Anforderungen entsprechen, erscheint daher unverhältnismäßig.

Demgegenüber steht die Mittelverteilung für klimafreundliches Bauen in Höhe von zuletzt 18 Mrd. Euro im Rahmen der BEG³ und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Höhe von aktuell 1 Mrd. Euro durch den Bund. Zwar wurde bereits angekündigt, die Förderung für den sozialen Wohnungsbau 2022 auf 2 Mrd. und ab 2023 auf 3 Mrd. Euro zu erhöhen⁴, allerdings zeigen die Fördersummen, dass bezahlbarer bzw. mietpreisgebundener Neubau in Deutschland massiv unterfinanziert ist. Demzufolge leistet der freifinanzierte Neubau bisher keinen ausreichenden Effekt zur Lösung der Wohnungskrise, wie aktuelle Beispiele in angespannten Märkten wie Berlin und Hamburg zeigen⁵. So ziehen hohe Neubaumieten den Mietspiegel insgesamt nach oben und tragen zur Negativspirale auf den Mietmärkten bei, während preisgebundene Sozialbauten bei der Abbildung der ortsüblichen Vergleichsmiete bisher nicht berücksichtigt werden. Eine mietpreisdämpfende Wirkung durch Neubau bleibt bislang aus und der sogenannte Sickereffekt⁶ führt in der Realität ins Leere und muss spätestens seit der Ukraine-Krise und der erhöhten Wohnraumnachfrage in Frage gestellt werden.

² Vgl.: rbb: 14 Euro und mehr: Die Miete jeder zweiten Neubauwohnung ist für viele unbezahlbar, 2021, [Link](#).

³ Vgl. BMWi, 2021, [Link](#).

⁴ Vgl. DMB, 2022, [Link](#).

⁵ Vgl. z.B. Haufe: Hamburg: Wohnungsmieten steigen rasant, 2021, und NDR, [Link](#), 2021.

⁶ „Die Sickereffekt-Theorie besagt, dass auch der Neubau hochpreisiger Wohnungen den Markt für alle entspannt, denn die Leute, die in die neuen Wohnungen ziehen, machen eine etwas günstigere Wohnung frei, in die wiederum Mieter ziehen, die eine preiswertere Wohnung frei machen.“ Vgl. Berliner Mieterverein, 2021, [Link](#).

Auch aus sozialpolitischer Sicht muss die aktuelle Verteilung der Fördermittel überdacht und korrigiert werden. Die Modernisierungsumlage konfrontiert Mieter mit hohen Mieterhöhungen, die wiederum zu Verdrängung führen. Dies liegt vor allem in der Konstruktion der Modernisierungsumlage (§559 BGB) begründet, die soziale, ökologische und ökonomische Fehlanreize setzt. Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit, dass energetische Modernisierungsmaßnahmen möglichst warmmietenneutral erfolgen – d.h. dass Mieterhöhungen nach energetischen Maßnahmen mit der Kostenersparnis durch den reduzierten Energieverbrauch ausgeglichen werden. Aufgrund der Fehlanreize durch die Modernisierungsumlage wird dies in der Praxis de facto nie erreicht. Klimaschutz in Gebäuden stellt aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar, daher muss die klimakompatible Sanierung des Gebäudebestands sozial abgefedert und annähernd warmmietenneutral umgesetzt werden. Dafür ist der Einsatz von Fördermitteln entscheidend – dies zeigen zahlreiche Studien. Demnach sind die Anrechnung von Fördermitteln und der korrekte Abzug von Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten bei einer energetischen Sanierung zentrale Einflussfaktoren für eine klimakonforme und sozialverträgliche Sanierung⁷. Zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudebestand sind Studien zufolge Fördermittel in Höhe von mindestens 25 Mrd. Euro pro Jahr notwendig, davon 10 Mrd. für den vermieteten Gebäudebestand⁸.

Der DMB fordert vor diesem Hintergrund, dass der Fokus der Förderung auf der Sanierung des Gebäudebestands liegen muss. Die Bundesregierung muss sowohl die Mittel für klimafreundliches Bauen und Sanieren als auch die Förderung des sozialen Wohnungsbaus deutlich erhöhen und langfristig sichern, um Planbarkeit für Bauherren zu gewährleisten. Alles andere wäre vor dem Hintergrund der angespannten Wohnungsmärkte nicht vermittelbar. Der DMB fordert:

- ❖ Öffentliche Förderung aufstocken und auf Gebäudebestand fokussieren,
- ❖ Mindestens 25 Milliarden Euro (davon 10 Mrd. für vermietete Wohneinheiten) pro Jahr für die warmmietenneutrale Sanierung des Gebäudebestands bereitstellen,
- ❖ Neubau von Sozialwohnungen mit mindestens 6 Milliarden Euro pro Jahr fördern.

⁷ Vgl. Ecomet Berlin: Energetische Sanierungen in Berlin, 2021 [Link](#).

⁸ Vgl. „Förderungslücke zur Erreichung der Klimaziele durch energetische Gebäudesanierung im Mietwohnungsbau“ von Prof. Dr. Sven Bienert, Universität Regensburg, 2020, [Link](#).

III. Modernisierungsumlage abschaffen und Mindesteffizienzstandards einführen

Die Erreichung eines klimaneutralen Wohnungsbestandes bis spätestens 2045 bei Erhaltung leistbarer Wohnkosten, auch für Menschen mit geringen Einkommen, ist eine der zentralen wohnungspolitischen Aufgaben. Insbesondere die vor 1979 errichteten Mietwohnungen in Deutschland sind bei der Umsetzung von Sanierungsstrategien (auch vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie zu Gebäuden mit der schlechtesten Energieeffizienzklasse) prioritär zu behandeln; zugleich wohnt hier ein großer Teil der Haushalte mit niedrigen Einkommen. Angesichts der beabsichtigten Verschärfung ordnungsrechtlicher Anforderungen müssen hierbei dauerhaft leistbare Mietpreisniveaus auch durch den bedarfsgerechten Einsatz öffentlicher Fördermittel sichergestellt werden. Parallel dazu sind mietrechtliche Reformen erforderlich, um die Belastungen zwischen Mieter und Vermieter gerechter zu verteilen und weitere starke Mietpreisanstiege zu vermeiden.

Bereits heute sind die aus der Modernisierungsumlage resultierenden Preissteigerungen für viele Mieter und Mieterinnen nicht bezahlbar. Um diese vor steigenden Wohnkosten zu schützen, braucht es eine deutliche Steigerung der Sanierungstiefe mit dem Ziel, die Energie- und Heizkosten der Mieter erheblich zu senken und Warmmietenneutralität bei Modernisierungen zu erreichen. Die Kosten sollten fair zwischen öffentlicher Hand, Vermieter und Mieter aufgeteilt werden (Drittmodell). Es sollten nur noch Maßnahmen umgelegt werden, die förderfähig sind und zur Energiekosteneinsparung beitragen, um Mieter vor vermeidbaren Kosten aufgrund von sogenannten Luxussanierungen zu schützen und Anreize für Energieeinsparungen zu setzen.

Um die finanzielle Last für Mieter zu senken, muss die Modernisierungsumlage auf 4 Prozent oder weniger abgesenkt werden und die Miete darf wegen energetischer Modernisierungen um nicht mehr als 1,50 Euro pro Quadratmeter steigen. Alternativ kann die Modernisierungsumlage vollständig im Rahmen einer (Teil-)Warmmiete aufgelöst werden. In jedem Fall müssen ordnungsrechtlich klimazielkonforme Standards festgelegt und die Fördermittel für die Bestandssanierung deutlich erhöht werden.

Um bei abgesenkter Modernisierungsumlage Anreize zu schaffen, sollten Eigentümer direkt von öffentlicher Förderung profitieren und diese nicht länger auf die Modernisierungskosten anrechnen müssen. Die Antragstellung muss weniger bürokratisch erfolgen.

Die größten Energieeinsparungen sind bei der tiefen Modernisierung der energetisch schlechtesten Gebäude zu erreichen. Mithilfe einer klaren Priorisierung der energetisch schlechtesten Gebäude und entsprechender finanzieller staatlicher Zuschüsse mit dem Ziel einer warmmietenneutralen Sanierung, werden speziell einkommensarme Haushalte vor steigenden

Heizkosten aufgrund hoher Energiepreise geschützt. Deutschland sollte bei der Definition von Mindest-Effizienzstandards für Bestandsgebäude eine Vorreiterrolle einnehmen und die Förderung dafür bereitstellen, um soziale Härten abzufedern und Eigentümer zu unterstützen. Dafür sollten gerade auch EU-Mittel genutzt werden, insbesondere aus dem EU-Klimasozialfonds⁹. Der DMB fordert daher:

- ❖ Absenkung der Modernisierungumlage oder Auflösung im Rahmen einer völligen Neukonzeption, z. B. eines Teilwarmmietenmodells,
- ❖ Einführung von Mindest-Effizienzstandards für den Bestand,
- ❖ Unterstützung von einkommensarmen Haushalten.

IV. Neue Wohngemeinnützigkeit einführen und bezahlbares Neubausegment schaffen

Die im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vereinbarte Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ist zeitnah umzusetzen, um im Mietwohnungsmarkt ein dauerhaft preisgebundenes bezahlbares Segment zu etablieren. Dafür muss auch der Bestand an öffentlichen Wohnungen, das heißt Wohnungen im Eigentum von Bund, Ländern und Kommunen, deutlich erhöht werden. Die Erarbeitung einer solchen Regelung soll unter Berücksichtigung europarechtlicher Anforderungen einen relevanten Anteil des Wohnungsmarktes adressieren und folgende Eckpunkte beinhalten:

Gemeinnützige (öffentliche, private oder genossenschaftliche) Wohnungsunternehmen, die Sozialwohnungen und bezahlbare Mietwohnungen für niedrige bis mittlere Einkommen bereitstellen, verpflichten sich auf:

- Gewinnbeschränkung
- dauerhafte Mietpreis- und Belegungsbindungen,
- Zweckbindung des Vermögens (Reinvestition von Gewinnen in Neubau und Modernisierung),
- Klimagerechten Neubau und Modernisierung,
- Tariftreue und Mitbestimmung,

und werden gefördert durch gezielte Steuerbefreiungen, Investitionszulagen und vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Grundstücke für Wohnungsbauvorhaben.

⁹ Vgl. IUT, 2022, [Link](#).