

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)99**

30. Mai 2022

Stellungnahme

Deutscher Mieterbund e. V.

Berlin, den 31.05.2022

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur
Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG).**

I. Einleitung

Die Wohnkostenkrise 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 2021 mit rund 847.000 Wohnungen den höchsten Stand seit 1996. 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) unterstützt daher die Anhebung des Mindeststandards für Neubauten und fordert darüber hinaus weitere Reformen, um bezahlbare Neubauwohnungen zu schaffen und sozialverträgliche Sanierungen zu ermöglichen.

II. Bezahlbaren und klimakonformen Neubaustandard fördern

Für bezahlbares Wohnen und Klimaschutz muss sowohl der Energieverbrauch in Gebäuden drastisch reduziert als auch 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.

Der Wohnungsneubau spielt dabei eine zentrale Rolle, um die angespannten Wohnungsmärkte zu entlasten und die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor insgesamt zu reduzieren. Zum einen, weil pro Jahr in dieser Legislatur 400.000 neuen Wohnungen gebaut werden sollen – **1,6 Mio. Wohnungen** bis Ende 2025. Zum anderen, weil diese Wohnungen die Anforderungen an den Klimaschutz bisher nur unzureichend erfüllen. Laut Statistischem Bundesamt wurden 2020 immer noch **mehr als 30 %** der **neuen Wohngebäude** ausschließlich mit **fossilen Brennstoffen** beheizt. Ausschließlich mit **erneuerbaren Energien** wurden rund die **Hälfte der Neubauten** versorgt¹, zu wenig, um die Einsparziele bis 2030 und darüber hinaus zu erreichen. Nach Wärmepumpen ist **Erdgas** der wichtigste Energieträger im Neubau mit einem **Anteil von fast 40 %** und damit auch ein Kostenrisiko für Mieterinnen und Mieter. Der aktuelle Erdgaspreis setzt sich zu rund 65 % aus Beschaffungskosten zusammen, diese sind im April 2022 im Vergleich zum Vorjahr um **170 %** gestiegen – und damit der wesentliche Treiber für den Preisanstieg bei den Haushaltskunden².

Die **Anhebung des gesetzlichen Neubaustandards** ab 1.1.2023 auf Effizienzhausstandard EH-55 wird vom DMB **begrüßt**. Der bisherige EH-75-Standard ist seit 2016 in Kraft und entspricht weder den nationalen noch den europäischen Vorgaben eines klimakompatiblen Baustandards. Das bedeutet, all diese Gebäude müssen theoretisch vor 2045 nochmal energetisch verbessert werden. Der DMB erwartet von der Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards keine negativen Implikationen für Mieterinnen und Mieter. Im Gegenteil, die aktuelle Förderung 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 und der Bau von Sozialwohnungen bleibt dagegen unterfinanziert.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Über zwei Drittel der im Jahr 2020 gebauten Wohngebäude heizen mit erneuerbaren Energien, 2021, [Link](#).

² Im April 2022 lag der Erdgaspreis für Haushalte (MFH) bei 13,26 ct/kWh. Vgl. BDEW; Gaspreisanalyse April 2022, [Link](#).

Denn 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, subventioniert bisher vor allem den EH-55 Standard im Neubau. 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 stiegen³. 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 im Neubau in den EH-55-Standard geflossen sind, fast die Hälfte davon in Form von nicht zurückzuzahlenden Investitionszuschüssen.

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 mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf 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 nach Baustandard EH-75 oder EH-55; 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 mehr⁴. 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 BEG⁵** 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 erhöhen⁶, allerdings zeigen die Fördersummen, dass bezahlbarer bzw. **mietpreisgebundener Neubau** in Deutschland **massiv unterfinanziert** ist. Demzufolge erzielt der freifinanzierte Neubau bisher

³ DUH: Fördermittelcheck, 2022, [Link](#).

⁴ Vgl.: rbb: 14 Euro und mehr: Die Miete jeder zweiten Neubauwohnung ist für viele unbezahlbar, 2021, [Link](#).

⁵ Vgl. BMWi, 2021, [Link](#).

⁶ Vgl. DMB, 2022, [Link](#).

keinen ausreichenden Effekt zur Lösung der Wohnungskrise, wie aktuelle Beispiele in angespannten Märkten wie Berlin und Hamburg zeigen⁷. 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 mietspreisdämpfende Wirkung durch Neubau bleibt bislang aus und der sogenannte Sickereffekt⁸ führt in der Realität ins Leere und muss spätestens seit der Ukraine-Krise und der erhöhten Wohnraumnachfrage in Frage gestellt werden.

Der DMB fordert vor diesem Hintergrund, dass der Fokus der Förderung deutlich mehr als bisher auf der Sanierung des Gebäudebestands liegen muss. 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 Gebäudebestand⁹. 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 durch Bund und Länder fördern.

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

⁷ Vgl. z.B. Haufe: Hamburg: Wohnungsmieten steigen rasant, 2021, und NDR, [Link](#), 2021.

⁸ „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](#).

⁹ Vgl. „Förderungslücke zur Erreichung der Klimaziele durch energetische Gebäudesanierung im Mietwohnungsbau“ von Prof. Dr. Sven Bienert, Universität Regensburg, 2020, [Link](#).

beabsichtigten Verschärfung ordnungsrechtlicher Anforderungen ab 2025 – **Anhebung Neubaustandard auf EH-40 und mindestens 65 % erneuerbare Energien bei Heizungswechsel** – muss hierbei ein dauerhaft leistbares Mietpreisniveau 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.

Schon jetzt sind die **Heizkosten** in einem energetisch schlechteren Wohngebäude im Schnitt mehr als **doppelt so hoch** wie in einem energetisch guten. Aktuelle Studien zeigen, dass Mieter deutlich mehr für Heiz- und Warmwasserkosten pro Quadratmeter ausgegeben müssen als Eigentümer und dass dieser Anteil in der einkommensschwächsten Gruppe mit Abstand am höchsten ist. So zahlten 2021 **Mieterhaushalte in Hochhäusern** mit einem Nettoeinkommen von unter 1.700 Euro im Monat 22 Euro je Quadratmeter im für Heizung und Warmwasser im Jahr – **doppelt so viel** wie Haushalte mit hohen Einkommen im Einfamilienhaus¹⁰. Dies liegt neben der Wohnungsgröße vor allem am **energetischen Zustand des Gebäudes**.

Eine sozialverträgliche Sanierung dieser Gebäude ist alternativlos – denn Gas- und Ölpreise sind auf einem Rekordniveau, viele Energieversorger haben ihre Preise in der ersten Jahreshälfte 2022 deutlich erhöht. Der durchschnittliche Gaspreis für Haushalte in Mehrfamilienhäusern ist zum Jahresbeginn 2022 **um 83 %** angestiegen, von 6,47 Cent/kWh auf durchschnittlich 11,84 Cent/kWh¹¹. Das bedeutet, dass die Heizkosten der Mieterinnen und Mieter sich **bei gleichem Verbrauch** beim Energieträger Gas im Mehrfamilienhaus ungefähr **verdoppeln** werden. Und zwar von rund 70 Euro im Monat auf 131,5 Euro bzw. von 846 Euro im Jahr auf 1578 Euro bei einem Verbrauch von rund 13.300 kWh/Jahr. Die innerhalb eines Jahres **um 170 % gestiegen** Beschaffungspreise für Erdgas sind der westliche Treiber für den Preisanstieg der Haushaltskunden. Da eine deutliche Reduzierung der Beschaffungspreise mittelfristig nicht absehbar ist und sogar noch **höhere Gasbeschaffungspreise drohen**¹², müssen energetisch schlechte Gebäude mit hohen Heizkosten in den Fokus der Politik und Vermieter hier stärker in die Pflicht genommen werden. Denn rund die Hälfte der 43 Mio. Wohnungen werden mit Gas beheizt, rund 25 % mit Heizöl. Hinzu kommt Fernwärme, die ca. 14 % aller Wohnungen versorgt und für die Erdgas als Brennstoff eine zentrale Rolle spielt. Das bedeutet, von den Preisanstiegen für Öl und Gas werden unmittelbar bis zu 90 % aller Wohnungen und damit fast alle Mieterinnen

¹⁰ Vgl. Ariadne-Report: So wird geheizt: Ergebnisse des Wärme und Wohnen-Panels 2021, [Link](#).

¹¹ Vgl. BDEW: Gaspreisanalyse, Januar 2022, [Link](#).

¹² Im April 2022 lag der Erdgaspreis für Haushalte (MFH) bei 13,26 ct/kWh. Vgl. BDEW; [Link](#).

und Mieter betroffen sein. Zugleich sind 70 Prozent der Ölheizungen und 60 Prozent der Gasheizungen älter als 20 Jahre und damit überwiegend ineffizient¹³.

Bereits heute sind die aus der **Modernisierungsumlage resultierenden Preissteigerungen** für viele Mieter und Mieterinnen **nicht bezahlbar**. 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.

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.

¹³ Vgl. ZDF.de, Zuschüsse für Klimaschutz. Neue Heizung mit Geld vom Staat, 27.12.2020, [Link](#).

Dafür sollten gerade auch EU-Mittel genutzt werden, insbesondere aus dem EU-Klimasozialfonds¹⁴. 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 Segment zu etablieren. Dadurch könnten auch im Neubau bezahlbare Mietwohnungen entstehen und eine preisdämpfende Wirkung für die angespannten Wohnungsmärkte entfaltet werden. 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.

¹⁴ Vgl. IUT, 2022, [Link](#).