Rosalie Arendt, Marina Mironica

Zielkonflikt oder Interessenspolitik?

Der Kampf um klimagerechtes Wohnen

Soziale und ökologische Ziele werden vor allem beim Wohnen oft als entgegengesetzt dargestellt. Als Reaktion auf zu wenig bezahlbaren Wohnraum wird mehr Neubau gefordert, während nachhaltige Wohnungen oft teuer sind. Einige Gesetze institutionalisieren den Gegensatz zwischen sozialen und ökologischen Zielen, etwa bei Sanierungen, sicherem Wohnraumzugang und flächensparendem Wohnen. Diese Ziele sind jedoch nicht zwangsläufig widersprüchlich, sondern das Ergebnis von Regulierungsinstrumenten und Marktmechanismen. Für eine gerechtere Verteilung von Wohnraum und für die Sanierung ohne Mieterhöhung haben sich soziale und ökologische Akteure zusammengeschlossen und mobilisiert.

Wohngebäude müssen dekarbonisiert werden, und zwar sowohl ihr Energieverbrauch als auch die verwendeten Baustoffe. Gleichzeitig müssen Menschen Wohnraum zur Verfügung haben, der ihr Grundbedürfnis nach Wohnen erfüllt. Wohngebäude sind für ca. 30 Prozent der CO_2-Emissionen verantwortlich. In Deutschland ist die Dekarbonisierung der Wohngebäude schleppend und bezahlbarer Wohnraum immer rarer gesät. 2020 hat Deutschland seine Klimaziele für den Gebäudebereich verfehlt, und die Belastung der Wohnkosten nimmt weiter zu, vor allem für Mieterinnen und Mieter. Im folgenden Text erläutern wir, inwiefern der soziale und ökologische Konflikt durch bestimmte Politiken und Anreizinstrumente produziert ist, dies basierend auf einer vorherigen Analyse (Arendt/Gralke/Vollmer 2023). Anschließend zeigen wir, wie diese Konflikte überwunden werden können, welche Maßnahmen politische Akteure derzeit ergreifen und welche Beispiele es für sozial verträgliche Sanierung und suffiziente Wohnraumversorgung bereits gibt.

Effizienz- die energetische Sanierung

15 bis 18 Millionen der 20 Millionen Gebäude in Deutschland müssen bis 2050 saniert werden, um den Energieverbrauch und die Energiekosten zu senken und Klimaneutralität zu erreichen. Von den 16,2 Millionen Einfamilienhäusern sind 40 Prozent in den Energieklassen G und H, verglichen mit 16

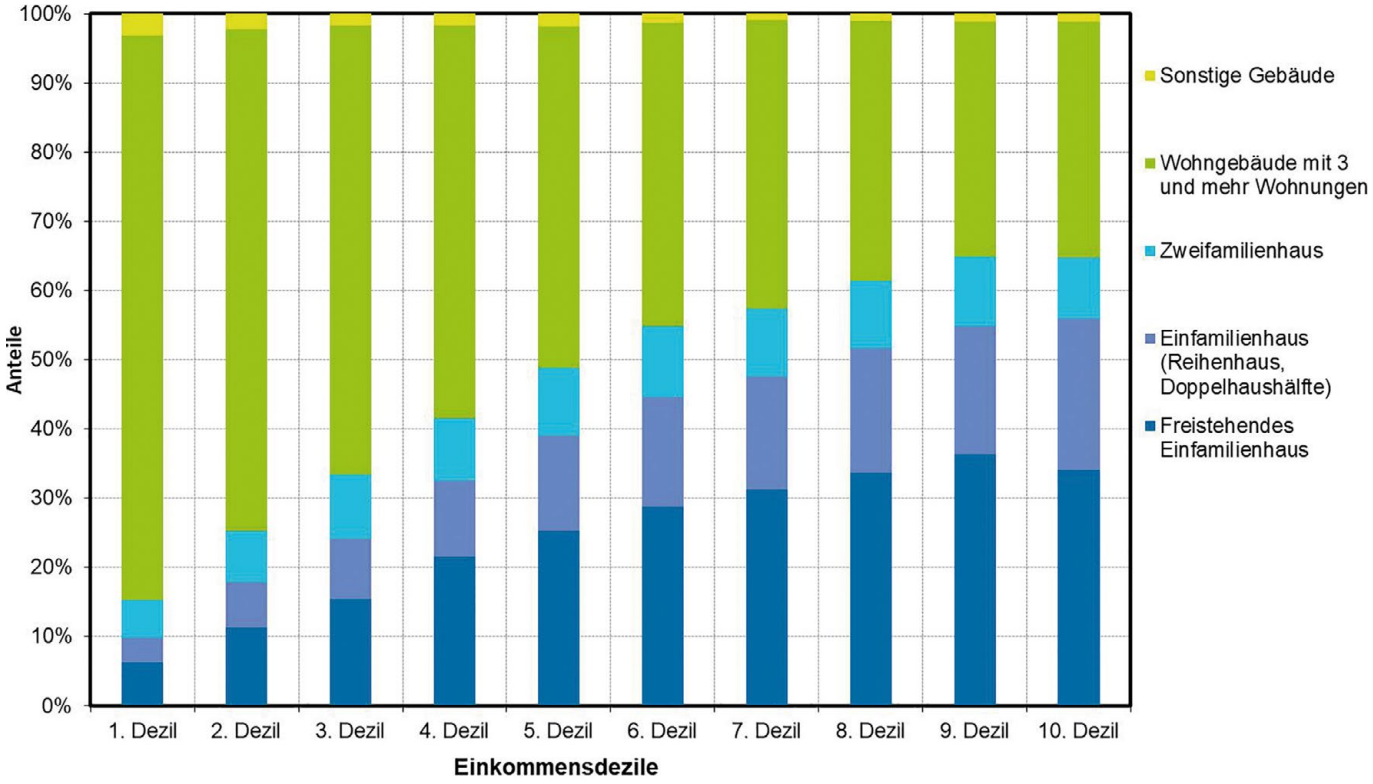

Abb. 1: Verteilung von Eigentumsform und Einkommensdezil: Reichere Menschen besitzen deutlich öfter Immobilien und wohnen eher im Einfamilienhaus, während Haushalte mit geringerem Einkommen häufiger Wohnungen mieten (Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Berechnungen und Grafik aus der Studie von Schumacher et al. 2023, Rosa Luxemburg Stiftung, Ökolnstitut e. V.)

Prozent der Mehrfamilienhäuser. Nur ein Drittel der Menschen lebt in Ein- und Zweifamilienhäusern, die jedoch zwei Drittel der Treibhausgasemissionen von Wohngebäuden verursachen, weshalb diese besonders dringend saniert werden müssen. Ein- und Zweifamilienhäuser werden meist von Eigentümerinnen und Eigentümern bewohnt, während in Mehrfamilienhäusern vor allem Mieterinnen und Mieter wohnen, die häufiger von Energiearmut betroffen sind. Deshalb sollten Ein- und Zweifamilienhäuser aus klimatischer und Mehrfamilienhäuser aus sozialer Sicht priorisiert saniert werden.

Die Entscheidung, ob eine energetische Sanierung durchgeführt wird, liegt ausschließlich bei den Eigentümerinnen oder Eigentümern, und sie können selbst entscheiden, ob sich die Sanierung für sie lohnt. Deshalb haben Mieterinnen und Mieter keine Kontrolle darüber, in welchem energetischen Zustand sich ihre Wohnungen befinden. Es gibt entsprechende Fördermittelstrukturen, um Sanierungen anzureizen, aber keine Sanierungspflicht.

Die gesetzliche Frist des Bundes für die Wärmeplanung ist Mitte 2026, und spätestens ab dann müssen sich die Eigentümerinnen und Eigentümer beim Einbau einer neuen Heizungsanlage daran orientieren. Falls die Wärmeplanung jetzt schon abgeschlossen ist, müssen 2024 neue Heizungen mit mindestens 65 Prozent erneuerbaren Energien betrieben werden. Dort, wo noch kein Konzept zur Wärmeplanung vorliegt, dürfen bis Juni 2026 Heizungen eingebaut werden, die ausschließlich mit fossilem Öl und Gas betrieben werden. Auch der Austausch der Heizung wird aktuell für die Eigentümerinnen und Eigentümer gefördert.

Was Mietshäuser betrifft, dürfen beim Heizungsaustausch bis zu 10 Prozent auf die Miete umgelegt werden, dies aber auf 50 Cent pro Quadratmeter und Monat gedeckelt und erst nach dem Abzug der Förderungssumme von der Gesamtmodernisierungssumme. Vermieterinnen und Vermieter haben sowohl beim Heizungstausch als auch bei anderen Sanierungsmaßnahmen die Wahl, ob sie Fördermittel oder ein anderes Instrument nutzen, das § 559 BGB ermöglicht: die Sanierungsumlage. Der Gesetzgeber ermöglicht eine dauerhafte Mieterhöhung – die Sanierungskosten können mit bis zu 8 Prozent auf die Miete umgelegt werden. Die Miete bleibt dauerhaft erhöht, auch wenn die Kosten der Sanierung vollständig refinanziert sind.

Die Umlagefähigkeit der Kosten wird nicht an den Sanierungserfolg geknüpft, sodass nicht von einer Warmmietenneutralität ausgegangen werden kann und das Instrument eher zu möglichst teuren Sanierungen anreizt. Obwohl Mieterinnen und Mieter deutlich weniger CO_2-Emissionen haben und durch Energie- und Wohnkosten sozial schon höher beansprucht sind, werden sie durch die gesetzliche Regulierung überproportional zur Kasse gebeten.

All dies soll kein Argument gegen Fördermittel sein, denn insbesondere ältere Bewohnende, die im selbstnutzenden Eigentum wohnen und keine Kredite mehr bekommen, brauchen geeignete Fördermittel und Härtefallregelungen. Aber gerade profitorientierten Großvermieterinnen und -vermietern sollte die Sanierung gerade nicht von Mieterinnen und Mietern finanziert werden, weil dies zu mehr Ungleichheit und einer Verschärfung der Wohnungskrise führt und die gesellschaftliche Akzeptanz für die energetische Sanierung schwächt.

Die aktuelle Ausgestaltung der energetischen Sanierungsumlage und Förderung ist eine vertane Chance. Durch die Kombination einer energetischen Sanierungspflicht mit Förderungen und Härtefallregelungen hätte man klimapolitisch und sozial viel erreichen können. Dies gilt vor allem für Mehrfamilienhäuser, in denen mehr Menschen leben, die wegen hoher Energiekosten unter Energiearmut leiden. Wegen der ausbleibenden Sanierungspflicht wird weiterhin auf finanzielle Anreize durch die Sanierungsumlage und Fördermittel gebaut.

Im Jahr 2023 hat sich die Sanierungsquote im Vergleich zu 2022 wegen steigender Zinsen jedoch weiter abgesenkt (von 0,83 auf 0,77 Prozent). Die Sanierungspflicht und die „Energy Performance of Buildings Directive" auf EU-Ebene, die eigentlich eine Sanierungspflicht vorsah, wurde durch massiven Lobbyismus verwässert und wird für Wohngebäude zumindest von EU-Seite aus nicht kommen. Die rein anreizbasierte Politik in Deutschland, um selbstnutzende Eigentümerinnen sowie Vermieterinnen und Vermieter zur Sanierung zu bewegen, ist somit gescheitert. Mieterinnen und Mieter hingegen werden ungleich behandelt und nicht angereizt: Sie müssen Mieterhöhungen zur Sanierung hinnehmen, obwohl die Wohnkostenlast für viele bereits die Belastungsgrenze überschreitet und zu Verdrängung führt – unabhängig davon, ob die Sanierung ihre Energiekosten senkt.

Suffizienz – der Nexus von Wohnflächenverbrauch und Eigentumsform

Eine allein auf Effizienzsteigerung basierende Dekarbonisierungsstrategie für Wohngebäude ist ineffektiv, weil ein erhöhter Flächenverbrauch die erreichten Reduktionen teilweise wieder zunichtemacht (Loreck/Spangenberger 2019). Der Flächenverbrauch pro Person in Deutschland stieg 2022 auf 47,4 m² (im Vergleich zu 40 m² 2002), weil proportional mehr Wohnfläche gebaut wird, als die Bevölkerung zunimmt.

Selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer passen ihre Wohnfläche selten an Lebensphasen an und bleiben oft lange in derselben Wohnung. Dies führt zu ungenutztem Wohnraum und erhöhten Treibhausgasemissionen

durch überflüssigen Energieverbrauch und induziert Neubau. Trotz des expandierenden Gebäudebestands nimmt der Anteil an überbelegten Wohnungen in Städten zu (von 8,8 Prozent 2005 auf 16,1 Prozent 2021). Der Flächenverbrauch von Mietern und Mieterinnen stagniert oder sinkt in Großstädten mit hohen Mieten, was auf eine zunehmend ungleich verteilte Wohnfläche hinweist. Vorschläge zur Reduktion der Wohnfläche, wie Umzugshilfen oder Unterstützung bei der Vermietung von Einliegerwohnungen von älteren Bewohnerinnen und Bewohnern, deren Kinder ausgezogen sind, wurden bisher kaum umgesetzt. Das Instrument der Wohnraumbegrenzungen wird bisher lediglich bei Menschen angewendet, die Sozialleistungen beziehen.

Ein sehr wichtiger Schritt in Richtung Suffizienz wäre, weniger Einfamilienhäuser zu bauen, weil diese energetisch ineffizient und platzintensiv sind. Es werden jedoch jährlich etwa 100.000 Einfamilienhäuser gebaut, weil Kommunen um zahlungskräftige Einwohnerinnen und Einwohner konkurrieren (Knack 2021, S. 35) und annehmen, diese wollen am ehesten im Einfamilienhaus wohnen. Neubau sollte generell möglichst vermieden werden, weil er hohe schwer vermeidbare Treibhausgasemissionen verursacht, insbesondere durch Baustoffe wie Zement, und zudem Flächen versiegelt.

Das Mieten hat als Wohnform ein höheres Suffizienzpotenzial, weil es eine flexiblere Wohnform darstellt. Mietende nutzen Wohnfläche seltener übermäßig und passen ihre Wohnfläche öfter an ihre Lebenssituation an. Allerdings wird das Mieten durch steigende Mietpreise, unsichere Mietverträge und häufige Eigenbedarfskündigungen unattraktiver. Auch die Flexibilität des Mietens wird nicht ausgeschöpft: Eine Verkleinerung vor allem in angespannten Mietmärkte lohnt sich selten, weil die kleine Wohnung oft teurer ist als die größere Wohnung mit älterem Mietvertrag. Durch die Unattraktivität des Mietens kaufen die Menschen, die es sich leisten können, Wohnungen, die oft für ihren Maximalbedarf an Wohnfläche ausgelegt sind, z. B. in Bezug auf die Familienplanung.

Um das Mieten attraktiver zu machen, könnten Genossenschaften gefördert, zuvor privatisierte Bestände zurückgekauft und große Immobilienkonzerne vergesellschaftet werden. Diese Eigentumsstrukturen sollten mit Belegungsregelungen und Anreizen zur Verkleinerung kombiniert werden. Solche Suffizienzpolitiken würden soziale und ökologische Ziele zugleich erreichen. Somit ist der Konflikt zwischen sozialen und ökologischen Zielen des Wohnens durch die Ausgestaltung der energetischen Sanierungsumlage, aber auch der Unsicherheit und ausbleibenden

Abb. 2: Klimablock auf der Demonstration gegen Mietenwahnsinn in Berlin am 01.06.2024

Förderung von flexiblem und sicherem Wohnraum abseits des Wohneigentums durch die Ausgestaltung der Gesetzgebung produziert. Dennoch werden zivilgesellschaftliche Forderungen nach einer sozial gerechten und ökologisch sinnvollen Transformation des Wohnens artikuliert. Dies ist auf das wachsende Klimabewusstsein sowie die steigenden Energiekosten zurückzuführen.

Gesellschaftliche Forderungen nach Transformation und eine zunehmend klimabewusste stadtpolitische Bewegung

In der Zivilgesellschaft wird zunehmend der Ruf nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Wohnen und Klimaschutz laut. Die Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen" hat, neben ihrem Einsatz für die Vergesellschaftung großer Immobilienkonzerne und für bezahlbare Mieten in Berlin, eine Klimaarbeitsgruppe gegründet. Diese engagiert sich für die Schaffung von klimafreundlichem Wohnraum, wobei gewährleistet werden soll, dass notwendige Sanierungen nicht zu Mieterhöhungen führen. Vielmehr könnte im vergesellschafteten Wohnraum eine auf Suffizienz basierende Verteilung des Wohnraums effektiver umgesetzt werden, was zu einer ökologischeren und sozialeren Wohnpolitik beiträgt. Zusätzlich sieht die Initiative demokratische Entscheidungsstrukturen innerhalb der zukünftig zu vergesellschafteten Beständen vor, was die Akzeptanz der Modernisierungsmaßnahmen steigern und die Teilhabe ermöglichen sollte. Neben dieser Arbeit fordern auch andere Gruppen eine soziale und ökologische Transformation des Wohnens oder setzen diese bereits um.

Initiativen, wie „Architects 4 Future", fordern mehr Verantwortung für nachhaltiges Bauen. Die Berliner Gruppen „Abriss-Stopp" und „Berliner Energietisch" kämpfen gegen den Abriss bezahlbaren Wohnraums und Energiedemokratisierung. Der Protest gegen Leerstand wächst, weil viele Gebäude un- oder untergenutzt sind, während neue, oft unbezahlbare Wohnungen entstehen. Netzwerke, wie „Soziale Wärmewende jetzt!" und „Mieter:innen for Future", fordern die Anpassung von Gebäuden an den Klimawandel und eine sozial gerechte energetische Sanierung. Die „Volksinitiative sozial-ökologische Bauwende" fordert zudem, nur bei fehlendem Leerstand neu zu bauen.

Obwohl es nur wenige Beispiele für sozialverträgliche Sanierungsprojekte gibt, zeigen erfolgreiche Initiativen ihre Machbarkeit. Berliner Genossenschaften, wie Märkische Scholle und Charlottenburger Baugenossenschaft, sowie degewo-AG-Projekte im Mariengrün beweisen, dass effiziente Sanierungen ohne Mieterhöhungen möglich sind. Ein bemerkenswertes Beispiel ist die Schweizer Genossenschaft Kalkbreite, die auf 30 Quadratmetern pro Person zahlreiche Gemeinschaftsräume bietet. Auch das Oxforder Quartier in Münster fördert Suffizienz und Effizienz. Diese Projekte zeigen, dass sozial gerechter Wohnraum und Klimaschutz vereinbar sind.

Dr.-Ing Rosalie Arendt
Assistenzprofessorin, Universität Twente, Niederlande

Marina Mironica
Aktiv bei Deutsche Wohnen & Co enteignen – Klima AG und Koordinatorin für die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Verwaltung in der Stadtentwicklung, AKS Gemeinwohl, Berlin

Quellen:

Agora Energiewende/ifeu und Institut für Baubetriebslehre der Universität Stuttgart (2024): Der Sanierungssprint für Ein- und Zweifamilienhäuser – Potenzial und Politikinstrumente für einen innovativen Ansatz zur Gebäudesanierung.

Arendt, R./Gralke, T./Vollmer, L. (2023): Bezahlbar und klimagerecht wohnen? Antworten sozial-ökologischer Bewegungsakteur*innen auf institutionalisierte Zielkonflikte in der Wohnraumversorgung. In: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft, 53(210), S. 117–135. https://doi.org/10.32387/prokla.v53i210.2034.

Dena (2022): Worst First: Schlechteste Gebäude zuerst sanieren, Factsheet (dena.de).

Deutsche Wohnen und Co enteignen (2023): Wohnen, klimagerecht. Fünf Argumente dafür, warum das nur mit einer gemeinwirtschaftlichen Wohnungsraumversorgung zu schaffen ist. https://content.dwenteignen.de/uploads/231023_Broschuere_313001c315.pdf.

Knack, A. (2021): Wachstumstreiber und Suffizienzhindernisse auf kommunaler Ebene. https://www.uni-flensburg.de/, Zugriff: 20.12.2022.

Lorek, S./Spangenberg, J. H. (2019): Energy Sufficiency through Social Innovation in Housing, Energy Policy, Volume 126, 2019, S. 287–294, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.11.026.

Schumacher, K. et al. (2023): Mehrfamilienhäuser: Der blinde Fleck der sozialen Wärmewende. Wie belastet sind Haushalte durch Wärmeenergiekosten und wie wirkt die Gas- und Wärmepreisbremse? Rosa Luxemburg Stiftung, Ökolnstitut e. V.