



Lukas Siebenkotten

Klimaschutz muss bezahlbar bleiben

Soziale Dimensionen und die Kosten des Klimaschutzes im Wohnungssektor



Die energetische Modernisierung von älteren Wohngebäuden ist ein fester und zum Glück auch wenig umstrittener Bestandteil des Drehbuchs für die Energiewende in Deutschland. Die empirischen Fakten zur Bedeutung des Energieverbrauchs in Wohngebäuden sind hinreichend oft dargestellt worden und müssen hier nicht erneut beschrieben werden. Wichtiger sind die umstrittenen Details des Fahrplans, bei denen es um die Geschwindigkeit, die einzusetzenden Förder- und Rechtsinstrumente sowie die angemessene Kostenverteilung geht. Vor der Auseinandersetzung mit den kontroversen Details sind drei Anmerkungen zu den Grundpositionen des Deutschen Mieterbunds (DMB) notwendig.

- Der verantwortliche Umgang mit begrenzten Ressourcen und die Vorsorge für eine intakte Umwelt für künftige Generationen sind wesentliche Klammern der klimapolitischen Diskussion im Verband. Daneben existiert jedoch ein sehr konkretes Eigeninteresse am Thema, das durch die Energiepreisentwicklung der Vergangenheit gespeist wird. In keinem anderen Bereich sind die Wohnkosten so nachhaltig angestiegen wie bei den Kosten für Heizung, Strom und warmes Wasser. Die energiepolitische Wende, zu der eine deutliche Steigerung der Energieeffizienz gehört, ist auch notwendig, um den Anteil der Wohnkosten beherrschen zu können, der an die unweigerlich steigenden Energiekosten gekoppelt ist.
- Umsonst ist die Energiewende nicht zu haben. Das muss eine Mieterorganisation akzeptieren, und das tun wir auch. Der DMB hat trägt deshalb Vorschläge mit, die neben Staat und Eigentümern die belastbaren Mieter an den Kosten der Klimainvestitionen beteiligen. Für einkommensschwache Mieter sind Hilfen notwendig, wenn man die Mieter insgesamt an der Vorwärtsfinanzierung des Klimaschutzes beteiligen will. Dabei ist es im Ergebnis egal, ob die Energiekosten aufgrund einer stärkeren Besteuerung des Ressourcenverbrauchs ansteigen, aufgrund der Umlagekosten einer flächenhaften energetischen Modernisierung oder aufgrund von Energiemarktentwicklungen. Die Folgen sind von den einkommensschwächsten Mietern immer am schwersten zu verkraften. In den energetisch unsanierten Gebäuden wohnen die meisten Menschen mit niedrigen Einkommen. Wenn die Heiz- und Warmwasserkosten dort aufgrund steigender Rohölpreise an das Niveau der Nettokaltmieten heranklettern, dann sind es die Einkommensschwächsten, die die höchsten Rechnungen für eine unterlassene energetische Ertüchtigung zahlen. Analog gilt dies

für viele Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Es sind Investitionskosten in eine klimafreundlichere Zukunft, aber sie müssen vorgestreckt und bezahlt werden. Gerade deshalb müssen alle Maßnahmen zu einem konsequenten Klimaschutz sehr ernsthaft mit flankierenden sozialen Maßnahmen verbunden werden. Das ist nicht deshalb nötig, weil man sich hinter den einkommensschwächeren Mietern verstecken will, sondern um sie vor unverkraftbaren Kostensteigerungen zu schützen.

- Das Wohnen muss auch deshalb bezahlbar bleiben, weil das Wirtschafts- und Sozialgut Wohnung nicht durch andere Güter ersetzbar ist. In einer Stadt mit gutem öffentlichen Personennahverkehr könnten viele Menschen auf ein Auto verzichten, nicht aber auf eine warme Wohnung. Zur Wohnung als geschützter Privatsphäre gehört ihre angemessene Beheizbarkeit; eine unbeheizte Wohnung ist im Winter keine Heimstatt.

Mietrecht und energetische Modernisierung

Das Mietrecht spielt in der Diskussion über den Klimaschutz derzeit eine besondere Rolle. Diese Debatte ist übermäßig stark durch Symbolpolitik geprägt und es werden zuhauf Scheinlösungen für Scheinprobleme thematisiert. Etwa, wenn – wie jüngst geschehen – der Eindruck suggeriert wird, als könne man über die dreimonatige Abschaffung des Mietminderungsrechts eine wesentliche Blockade für mehr Investitionen in die energetische Sanierung wegräumen. Das ist eine groteske Fehleinschätzung, denn kein wirtschaftlich vernünftiger Eigentümer wird seine Investitionsentscheidung von einer möglichen kurzfristigen zwanzigprozentigen Mietminderung weniger Mietparteien abhängig machen. Es handelt sich um einen Nebenschauplatz.



Die Überwälzung von Modernisierungskosten, die heute mit dem § 559 BGB geregelt wird, ist dagegen alles andere als ein Nebenschauplatz. Die Regelung wurde zu einem Zeitpunkt verankert, als Klimaschutz in Deutschland noch ein Fremdwort war. Wie bei jeder anderen Wohnwertverbesserung können bei energetischer Modernisierung 11% der Baukosten jährlich auf die Miete umgelegt werden. Diese Umlagemöglichkeit ist im Rahmen unserer Vergleichsmietenregelungen, die sich im Grundsatz am Wohnwert orientieren, ein juristischer Fremdkörper. Denn Baukosten stehen in keiner notwendigen Relation zu dem damit erhöhten Wohnwert.

Bei den Klimaschutzinvestitionen ist der Mehrwert die in Euro bezifferbare Einsparung von Heiz- und Warmwasserkosten. Aber die durch energetische Modernisierung erzielten Heizkostensparnisse stehen in keinerlei Verhältnis zu den vom Mieter zu tragenden Folgekosten der Modernisierung. Je nach Gebäude und Maßnahmenkombination liegen die Folgekosten einer durchgreifenden energetischen Sanierung zwischen 1,50 und mehr als 2,00 Euro/m² im Monat. Vor dem Hintergrund der derzeit in Großstädten anziehenden Mieten führt das schon im mittleren Einkommensbereich zu nicht verkraftbaren Belastungen. Deshalb fordert der DMB eine Streichung des ohnehin systemfremden und klimapolitisch untauglichen § 559 BGB. Das Modernisierungsrecht muss sich statt an Baukosten an Effizienzsteigerungen orientieren. Die Refinanzierung des eingesetzten Kapitals durch den Eigentümer ist über Mietaufschläge möglich, die im Rahmen der ortsüblichen Miete berücksichtigt werden. Anders als bei anderen Wohnwertverbesserungen können die zulässigen Pauschalen für Wohnwertsteigerungen durch praxisnahe Erfahrungswerte über Heizkostensparnisse je nach Modernisierung und Gebäudetyp ermittelt werden (Näheres dazu weiter unten). Eine solche Regelung hätte auch eine gewollte Lenkungsfunktion, weil Investitionen in die energieeffizienteren Maßnahmen mit hohen Heizkostensparnissen hineingelenkt würden.

Warmmietenneutrale Modernisierung von Wohngebäuden

Aus der Vogelperspektive der Bundespolitik sind alle Investitionen sinnvoll und im Prinzip auch förderwürdig, die zu einer Ausweitung der regenerativen Energien und zur Senkung des CO₂-Ausstoßes führen. Wenn man sich aber in die Nahsicht einer bezahlbaren, energieeffizienten Modernisierung aus Mietersicht begibt, so ist keineswegs alles, was derzeit gefördert wird, auch sinnvoll. Der Mieterbund fordert, dass die staatliche Förderung energetischer Sanierung sich in erster Linie an den erzielten Energieeinsparungseffekten und nicht an den Investitionskosten ausrichtet. Wenn dieses Ziel verfolgt wird, ist es schon bei heutigen Preisen und mit dem vorhandenen Mietrecht möglich, die modernisierungsbedingten Mieterhöhungen in ein ausgewogeneres Verhältnis zu den eingesparten Heizkosten zu bringen. Die Modernisierungspraxis sieht

allerdings in der Regel anders aus. Eine Sanierungsmaßnahme kann für den Investor rentabel sein und trotzdem sehr wenig für die Energieeinsparung, den Klimaschutz und den Mieter bringen. Und es kann umgekehrt sein: Eine Maßnahme kann sowohl für den Eigentümer als auch für den Mieter wirtschaftlich sein und dennoch einiges für die CO₂-Reduktion tun. Der Beweis für diese Möglichkeit ist durch zahlreiche Beispiele der Praxis erbracht worden.

Viele andere Maßnahmenpakete der Praxis sind allerdings sowohl aus Sicht des Klimaschutzes wie aus der der Mieter suboptimal. Man muss an dieser Stelle daran erinnern, dass die eigentliche Zukunftsbaustelle der ökologischen Modernisierung nicht der Neubau mit seinen Passivhausstandards und dem Einsatz der modernsten Wärmetausch-, Isolier- und Solartechnik ist, sondern der vorhandene Wohnungsbestand.

Die künftige Förderpolitik sollte sich daher nicht nur an dem Motto ausrichten: „Viel hilft viel“, also gewissermaßen das Breitbandantibiotikum anbieten, sondern besonders effiziente energetische Sanierungsmaßnahmen besonders intensiv fördern.



Abb. 1: Klimabaustelle Wohnungsbestand (Fotos: Annick Rietz)

Es kann nicht generell gesagt werden, dass etwa die Modernisierung von Heizungen wesentlich mehr bringt als der Einbau neuer Fenster. Dies hängt von der Beurteilung des Einzelfalls, also des Gebäudezustands und des Zustands der im Gebäude befindlichen Anlagen ab. Auch kommt es auf die sinnvolle Kombination von Maßnahmen an. Ein isolierter Fensteraustausch ist in den meisten Fällen unsinnig, jedenfalls unter Energieeinsparungsgesichtspunkten. Eine durch Gesetz festgelegte Stelle, die aber keine staatliche Stelle sein muss, sollte im Vorfeld einer geplanten energetischen Sanierung den Gebäudezustand begutachten und Aussagen zur voraussichtlichen Effizienz bestimmter energetischer Sanierungsmaßnahmen machen, woran wiederum die konkrete KfW-Förderung ausgerichtet werden sollte.

Es ist auch in keiner Weise notwendig, immer gleich den Passivhausstandard zum Maßstab zunehmen, sondern im Interesse



des Investors wie auch des potenziellen oder bereits vorhandenen Mieters besonders die energetischen Sanierungsmaßnahmen durchzuführen, die die beste Kosten-Nutzen-Relation aufweisen. Damit ist etwas für das Klima getan und das Ziel der Warmmietenneutralität ist wesentlich realistischer.

Schließlich darf – Stichwort Förderung – ein Problem nicht unerwähnt bleiben. Möglichst viele Eigentümer sollten Fördermittel als Investitionszuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen in Anspruch nehmen, damit die Maßnahmen sozial verträglich werden. Warmmietenneutrale Maßnahmen sind im Regelfall nicht ohne öffentliche Förderung möglich. Förderwürdig sind nach gängiger Praxis aber nur Modernisierungsmaßnahmen, die besser sind als die Standards. Wenn man in kurzer Frist sehr hohe Standards ansetzt, dann verbaut man für viele Investoren die Möglichkeit, mit Fördermitteln zu modernisieren. Und man verbaut damit gerade die vielen kleinen Maßnahmen, die für Kleineigentümer besonders wichtig sind und die auch sehr effizient sein können. Eine zeitlich abgestufte Festlegung von Grenzwerten, die je nach Baualter und Typ unterscheidet und die Grenzwerte des Gebäudes so niedrig angesetzt hat, dass sie eine Förderung nicht ausschließen, kann sehr viel Sinn machen. Man sollte sich gerade in der Politik davon trennen, den üblichen Wettbewerb um möglichst radikale Grenzwerte zu betreiben.

Ohne Ordnungspolitik geht es nicht

Allerdings brauchen wir Grenzwerte und Standards. Leider gibt es in Deutschland eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegen ihre Festlegung. Die Kritiker sind dann schnell bei der Hand mit Prädikaten wie: marktwidrige Gängelung und Zwangsmaßnahmen. Diese Kritik wird allerdings durch die Erfahrungen der Vergangenheit widerlegt. Nimmt man etwa die Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und die Absicherung verlässlicher Einspeisevergütungen als Beispiel, so lehrt die Geschichte etwas anderes. Die Regelungen wurden im Vorfeld mit sehr ähnlichen Argumenten kritisiert. Tatsächlich hat aber das Gesetz in Deutschland eine Flut von Investitionen und technischen Neuerungen ausgelöst. Die Anmeldung von Patenten in diesem Bereich hatte sich schon 2002 gegenüber 1998 mehr als verdoppelt. Seine gute Position als Entwickler von Umwelttechnologien verdankt Deutschland nicht zuletzt auch diesen staatlichen Vorgaben. Ähnliche Erfahrungen findet man im Ausland. In Japan haben staatliche Verordnungen zur Energieeffizienz und die Einführung von Effizienzstandards den Unternehmen erst zu ihrem Wettbewerbsvorteil und ihrer technologischen Führungsrolle auf dem Weltmarkt verholfen.

Der Deutsche Mieterbund hält ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen für unerlässlich. Nur auf Freiwilligkeit zu setzen, wäre angesichts des Zeitdrucks, unter dem der Klimaschutz steht, grob fahrlässig. Ob diese Grenzwerte über Landesklimaschutzgesetze oder über eine veränderte EnEV, die auch im



Abb. 2: Baustelleneinrüstung in Wien

Wohnungsbestand greift, verankert werden sollten, muss hier nicht vertieft werden. Neben die Festlegung von Grenzwerten müssen andere Rahmenbedingungen treten. Damit sind vor allem verlässliche und langfristige staatliche Rahmenbedingungen, insbesondere Fördermittel, gemeint.

Sofern man heute als Eigentümer eines Hauses mit drei oder vier Mietparteien über eine energetische Sanierung nachdenkt, muss man sich darauf verlassen können, dass Förderbedingungen und Fördervolumina die gleichen oder zumindestens sehr ähnliche sind, wenn man im nächsten oder übernächsten Jahr investieren will. Eine Politik, die zwar diesbezüglich genaue Vorschriften macht, aber in keiner Weise sicherstellt, was bei welchen Maßnahmen an Fördermitteln zu erwarten ist, ist Gift für die Investitionsentscheidung – insbesondere dann, wenn man noch dazu wenig oder schlecht beraten wird. Um es klar zu sagen: Eine Bundesregierung, die in ihrem Energiekonzept eine energetische Sanierungsrate von 80% aller Gebäude bis zum Jahre 2050 apostrophiert, aber in gleichem Atemzug die entsprechenden Fördermittel kürzt, motiviert nicht dazu, entsprechende Investitionen vorzunehmen.

Steuerliche Förderung, das Beispiel „Energiesanierungs-AfA“

Der Bundestag hat ein Gesetz zur steuerlichen Förderung energetischer Investitionen in Form einer jährlichen über zehn Jahre verteilten 10%-Abschreibung der Investitionskosten verabschiedet. Etwas Ähnliches gibt es bei der Denkmal-AfA, die steuerpflichtigen Investoren eine Sonderabschreibungsmöglichkeit für denkmalschutzbedingte Investitionskosten bietet.

Der Gesetzentwurf wurde vor allem aufgrund der befürchteten Steuerausfälle – Schätzung von 900 Mio. Euro – für die Länder im Bundesrat abgelehnt und ist dann – bisher ohne Ergebnis – beim Vermittlungsausschuss gelandet. Der DMB hatte sich für die Sonderabschreibungsregelung ausgesprochen. Die Wahrnehmung dieser Sonderabschreibungsmöglichkeit ist nämlich



Abb. 3: Wenn alle mit anfassen...

als Alternative zur Inanspruchnahme der KfW-Förderung gedacht. Entweder KfW-Mittel oder steuerliche Förderung. Aus diesem Grund haben wir gesagt, wir sind dafür, wenn – aber auch nur dann – die ersparte Steuer als Fördertatbestand in Form einer Pauschale (der steuerpraktisch einzigen Möglichkeit) von den umlagefähigen Kosten der Modernisierung abgezogen wird. Denn nur dann würde die Steuerabschreibung auch die überwältigbaren Modernisierungskosten vermindern und damit nicht nur dem Investor, sondern auch dem Mieter nutzen. Sie hätte damit einen ähnlichen Effekt wie die KfW-Förderung, die ja als zins- und belastungsmindernde Förderung für den Investor abgezogen werden muss.

Bedenken sind gegen den **Energieeffizienzstandard** vorgebracht worden, der erreicht werden muss, um die Fördervoraussetzungen zu erfüllen: Für die einen ist der Effizienzhausstandard 85 zu gering, für die anderen zu hoch. Wir haben uns in diese Diskussion aus gutem Grund nicht eingeschaltet. Für viele Mietshausbesitzer mit kleinen Objekten ist der Standard zu hoch; vor allem die vielen Älteren nehmen eher kleinere und stufenweise umgesetzte Investitionen in Angriff. Auch sie sparen damit Energie und Heizkosten ein und sammeln Punkte für den Klimaschutz. Warum bleiben Fördermaßnahmen für diese lobbyistisch nicht so gut vertretenen Eigentümer immer außen vor? Die kleinen – meist unprofessionellen – Hausvermieter haben schon heute Schwierigkeiten, an KfW-Mittel heranzukommen. Die steuerliche Förderung käme für sie erst Recht nicht in Frage, weil sie das volle und teure Maßnahmenprogramm unterstellt. Wir brauchen einen ordnungs- und förderpolitischen Rahmen und Beratungsinstanzen, die sich an maximaler Energieeffizienz orientieren und nicht an den Kosten alleine.

Soziale Abfederung der energetischen Modernisierung

Viele Diskussionen über angemessene sowie klima- und mieterverträgliche Förderung müssten gar nicht geführt werden, wenn dafür gesorgt wäre, dass es für einkommensschwäche-

re Mieter eine soziale Abfederung gibt. Auch heute schon sind die unteren Einkommensgruppen mit modernisierungsbedingten Erhöhungen überfordert. In einer Studie des InWIS Institutes vom 24. Februar 2011, die allerdings leider mit „Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma“ eine falsche Überschrift trägt, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Mieterhaushalte, die über ein Einkommen im untersten Einkommensbereich verfügen, weder in der Lage sind, die Energiepreissteigerungen zu tragen noch die modernisierungsbedingt höhere Miete zu finanzieren.

Weil das so ist, brauchen wir Unterstützung für die Mieter in den unteren Einkommensgruppen. Um nicht missverstanden zu werden: Die Mehrzahl der Mieter ist nicht arm. Aber die Menschen in den unteren Einkommensgruppen sind fast ausschließlich Mieterinnen und Mieter. Es bedarf daher flankierender Maßnahmen zur energetischen Sanierung und den durch sie ausgelösten Mietsteigerungen, ganz abgesehen von den ohnehin zu erwartenden Energiekostensteigerungen, damit untere Einkommensgruppen das Ganze schultern können. Der Deutsche Mieterbund schlägt insoweit unter anderem die Einführung eines sogenannten „Klimawohngelds“ vor, also einer zusätzlichen Kategorie im Wohngeld, die es berücksichtigt, wenn aufgrund einer energetischen Sanierung die Miete höher ist als ohne dieselbe. Dieser Vorschlag ist nicht sehr kompliziert und knüpft an ein bestehendes Gesetz an. Seine Umsetzung bedarf also keines riesigen bürokratischen Aufwands.

Wenn die soziale Dimension der Kosten des Klimaschutzes im Wohngebäudesektor beachtet wird und fachkundige, unabhängige Beratung mit einer ausschließlich am Grad der erzielten Steigerung der Energieeffizienz orientierten Förderung einhergeht, ist Wohnen in Deutschland und auch in Zukunft auch im Zeichen der Energiewende bezahlbar.

Lukas Siebenkotten

Direktor Deutscher Mieterbund e.V., Berlin