Die Wohnungswirtschaft
Deutschland

GdW-Position

Soziale und ökonomisch verträgliche Umsetzung der Klimaziele in der Wohnungswirtschaft

Strategiepapier der AG 42

23. November 2020

Soziale und ökonomisch verträgliche Umsetzung der Klimaziele in der Wohnungswirtschaft

Strategiepapier der AG 42

Vorbemerkung

Dieses Strategiepapier ist Ergebnis eines Arbeitsprozesses. Die Ad-hoc-Kommission zur sozialen und ökonomisch verträglichen Umsetzung der Klimaziele in der Wohnungswirtschaft (kurz: AG 42[1]) hat die Inhalte in mehreren Sitzungen entwickelt und stellt sie hiermit für die politische Debatte bereit.

Dank für die Mitarbeit geht an die Mitglieder der AG 42

Dr. Klaus-Michael Dengler, GEWOFAG Holding GmbH
Ingo Frömbling, GAG Immobilien AG
Dr. Rainer Fuchs, Vivawest Wohnen GmbH
Gregor Heilmann, ProPotsdam GmbH
Thomas Hummelsbeck, Rheinwohnungsbau GmbH
Jochen Icken, Märkische Scholle Wohnungsunternehmen eG
Dr. Thomas Krebs und Stefan Wind, SAGA Unternehmensgruppe
Manfred Lork, Städtische Wohnungsbau GmbH, Celle
Dr. Hain und Felix Lüter, Nassauische Heimstätte GmbH
Ulrich Müller, KSD Katholischer Siedlungsdienst e.V.
Gerda Peter, GWG Städtische Wohnungsgesellschaft München mbH
Ute Schäfer, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH
Ralf Schekira, wbg Nürnberg GmbH
Manfred Sydow, GEWOBA Aktiengesellschaft
Alexander Weihe, Vonovia SE
Reinhard Zingler/Andreas Heipp, Joseph-Stiftung Bamberg
Dr. Doris Zoller, GEWOFAG Holding GmbH

[1] 42 ist die Antwort auf die Frage aller Fragen "nach dem Leben, dem Universum und dem ganzen Rest" und ein Zitat aus dem Buch "Per Anhalter durch die Galaxis" von Douglas Adams. Don't panic.

Vorwort

Die Wohnungswirtschaft steht vor vielfältigen Aufgaben: Neubau, energetische Modernisierung und Treibhausgasminderung, altersgerechter Umbau, Instandsetzung und eine Sanierungswelle speziell in den neuen Bundesländern, Quartiersentwicklung und Stadtumbau sowie Anforderungen der zunehmenden Digitalisierung. All dies gilt es zu bewältigen, ohne die Mieter oder die Wohnungsunternehmen zu überfordern. Eine große Rolle spielen dabei stets die gesetzlichen Regelungen, zum Beispiel das Gebäudeenergiegesetz, der EU-Green-Deal und die EU-Strategie für eine Renovierungswelle.

Die Wohnungsunternehmen können selbstbewusst sagen: Neben allen anderen Aufgaben haben wir seit 1990 70 % unserer Bestände teilweise oder vollständig energetisch modernisiert, damit ein Drittel an Energie eingespart und die CO_2-Emissionen um über 60 % vermindert.

Die politischen Ziele sind nun aber so anspruchsvoll geworden, dass die Klimapolitik und die Förderung neu ausgerichtet werden müssen und für die Mieter mit kleinen sowie mittleren Einkommen erhebliche Hilfen gewährt werden müssen. Ein Verlagern dieser Kosten auf die Wohnungsunternehmen bringt nichts, denn es entzieht diesen lediglich Eigenkapital, das dringend für die Modernisierung der Bestände benötigt wird.

Das vorliegende Positionspapier ist Ergebnis der intensiven strategischen Diskussion in der AG 42. Es erläutert die Herausforderungen des Klimaschutzes aus wohnungswirtschaftlicher Sicht und zeigt, welche politischen Maßnahmen fehlen, um einen klimaneutralen Gebäudebestand erreichen zu können. Wir hoffen und wünschen, dass der notwendige Paradigmenwechsel gelingt, um möglichst schnell Fortschritte beim Klimaschutz zu erreichen, ohne die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Wohnungswirtschaft und die weiteren anstehenden Aufgaben zu gefährden.

Axel Gedaschko

Berlin, November 2020

Inhalt

		Seite
Kurzfassung		**1**
1	**Warum ein Strategiepapier?**	**3**
1.1	Ausgangspunkt: Debatte und Zielsetzung der Klimaschutzpolitik	3
1.2	Herausforderung Klimaschutz aus wohnungswirtschaftlicher Sicht	5
1.3	Die wohnungswirtschaftliche Strategie	7
2	**Wo stehen wir und wo wollen wir hin?**	**10**
2.1	Was seit 1990 bis heute erreicht wurde	10
2.2	Exkurs: Abgrenzung des Bilanzraumes für Klimaschutzmaßnahmen	14
2.3	2050ready – Klimapolitische Zielerreichung aus wohnungswirtschaftlicher Sicht	15
3	**Empfehlungen der AG 42**	**20**
3.1	Was fehlt, um einen klimaneutralen Gebäudebestand erreichen zu können?	20
3.2	Mietenpolitik	22
3.3	Förderung – Objektförderung	24
3.4	Förderung – Subjektförderung	26
3.5	Beseitigung politischer Hemmnisse für die Umsetzung eines leistbaren Gebäudestandards	29
3.6	Stärkung von Quartieren	30
3.7	Qualifikation und Kapazitäten	31
3.8	Notwendigkeit zu weiterer Forschung	32
3.9	Empfehlungen zur strategischen Weiterentwicklung der Bestände mit Blick auf Klimaneutralität	33

Kurzfassung

Die Wohnungswirtschaft leistet Erhebliches für die soziale Stabilität der Gesellschaft.

Der aktive Klimaschutz im Neubau, in der Modernisierung und in der energieeffizienten Bewirtschaftung der Wohngebäude ist ein wesentlicher Teil des auf langfristigen Erfolg ausgerichteten wohnungswirtschaftlichen Geschäftsmodells.

Die Wohnungsunternehmen können selbstbewusst sagen: Neben allen anderen Aufgaben haben wir seit 1990 70 % unserer Bestände teilweise oder vollständig energetisch modernisiert, damit ein Drittel an Energie eingespart und die CO_2-Emissionen um über 60 % vermindert.

Die klimapolitischen Ziele des Pariser Klimaabkommens sind extrem anspruchsvoll, sie erfordern einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050. Die Wohnungswirtschaft unterstützt die Zielstellung. Aus heutiger Sicht ist es jedoch nahezu unmöglich, die vorhandenen Zielkonflikte zwischen den wohnungswirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Zielen aufzulösen.

Wohnungsunternehmen können Investitionen nur durchführen, wenn diese wirtschaftlich darstellbar sind. Andernfalls würden sie sich ihre finanzielle und damit wirtschaftliche Basis für eine langfristige Existenz entziehen. Dies steht allerdings im Spannungsfeld zur sozialverträglichen Umsetzung der notwendigen Investitionen, welche aus der Miete und eventuell verfügbaren Fördermitteln refinanziert werden müssen. Eine Ausweitung der Investitionstätigkeit stößt damit mehrfach an Grenzen:

- Kapazitäten (Planung, Ausführung, Beleihungskapazität)
- Strukturschwache Wohnungsmärkte mit geringem Mietsteigerungspotenzial und hohen Leerständen
- Politische Eingriffe in das Mietrecht, die Mieteinnahmen und damit Instandhaltungs- und Modernisierungsmittel verringern
- Steigende Preise für Bauleistungen bei wachsender Nachfrage

Ein wesentlicher Teil des Problems besteht im abnehmenden Grenznutzen bei zunehmenden energetischen Standards. Gleichzeitig zeigt sich immer wieder, dass höhere und höchste Effizienzstandards in vermieteten Wohnungen die Energieeinspar-Hoffnungen nicht erfüllen. Eine Stimmungslage, die nur höchste Effizienzstandards als wirksamen Beitrag zum Klimaschutz anerkennt, bietet keinen positiven Hintergrund für die Herausforderungen der energetischen Modernisierung.

Die Wohnungswirtschaft benötigt deshalb:

- eine an den Klimazielen orientierte sozial verträgliche Mietenpolitik,
- eine langfristig verlässliche, ausreichende und beihilfefreie Objekt-Zuschussförderung für energetische Modernisierungsmaßnahmen und für den Einsatz erneuerbarer Energien in den Gebäuden bzw. Quartieren,

- eine Subjektförderung, die allen das Wohnen in energetisch sanierten Gebäuden erlaubt bzw. ausreichende Einkommen der Haushalte,
- einen energetisch zweckmäßigen und wirtschaftlich umsetzbaren Gebäudestandard, der in der Praxis dauerhaft zu Energieeinsparungen führt und der in Kombination mit einer erneuerbaren Energieversorgung die Klimaziele erfüllt – "2050ready",
- die Entwicklung von Energiequartieren auf Basis weitgehender Eigenversorgung bei Abschaffung von bürokratischen und rechtlichen Hemmnissen für die Umsetzung von Mieterstromprojekten,
- eine umfassende Qualifikation und ausreichende Kapazitäten im Handwerk und in der Bauwirtschaft für die Bauausführung,
- weitere angewandte Forschung, vor allem in den Bereichen Sektorenkopplung, PtX und Quartierslösungen, aber auch in die Weiterentwicklung von Technologien, die standardmäßig insbesondere im vorhandenen Wohnungsbestand eingesetzt werden können,
- eine ehrliche Debatte über Kosten und Nutzen von Effizienzmaßnahmen und den Faktor Mensch sowie eine Evaluation der Maßnahmen für Vertrauen in deren Wirksamkeit, in die Höhe kommunizierter Investitionen beim Eigentümer und in die Energiekostenentlastung beim Mieter.

1
Warum ein Strategiepapier?

1.1
Ausgangspunkt: Debatte und Zielsetzung der Klimaschutzpolitik

Umwelt- und Klimaschutz sowie möglichst geringer Energie- und Ressourceneinsatz sind für alle Wirtschaftsprozesse entscheidend, wenn der gegenwärtige gesellschaftliche Wohlstand auch zukünftig erhalten bleiben soll. Auch wenn der begonnene Klimawandel möglicherweise nicht mehr gestoppt werden kann, so besteht doch Hoffnung, ihn zu verzögern oder abzumildern. Deshalb ist jede nicht in die Luft entlassene Tonne CO_2 bzw. Treibhausgas (THG) sinnvoll. Und da fossile Energieträger endlich sind, ist jeder nicht verbrannte Kubikmeter Erdgas, jede nicht verbrannte Tonne Kohle doppelt sinnvoll.

Mit dem Paris-Abkommen haben deshalb die Länder der Erde[2] vereinbart, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Soll das mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % gelingen, so dürfen in der Welt noch 800 Gt CO_2 ausgestoßen werden, das sogenannte Restbudget. Je schneller dies aufgebraucht ist und je mehr darüberhinausgehende Emissionen in die Atmosphäre gelangen, desto schneller und stärker wird die Erwärmung fortschreiten. Derzeit werden weltweit fast 34 Gt CO_2 p. a. ausgestoßen.

Politisch wurden aus den wissenschaftlichen Ergebnissen Minderungsziele abgeleitet. Mit dem europäischen Green Deal ist zu erwarten, dass innerhalb der EU – und damit für jeden Mitgliedstaat – das Ziel von Netto-Null-THG-Emissionen für 2050 vorgegeben wird. Ein EU-Klimagesetz soll dieses Ziel noch im Jahr 2020 verrechtlichen. "Netto-Null" heißt dabei, dass die restlichen noch vorhandenen THG-Emissionen eingebunden werden müssen – zum Beispiel durch natürliche Bindung in Böden und Wäldern, Abscheidung und Speicherung (CCS) oder stoffliche Nutzung. Für die restlichen CO_2-Emissionen werden 5 % angenommen. Gegenüber 1990 müssen somit 95 % der CO_2-Emissionen gemindert werden. Bedeutsam ist dabei, dass diese 5 % Restemissionen in den Szenarien der Industrie und dem Verkehr zugeordnet werden. Gebäudesektor und Energiewirtschaft werden mit einer echten Null angenommen (siehe Bild 1).

[2] Mit Ausnahme von Syrien. Die USA tritt nach aktueller Lage am 04.11.2020 aus.

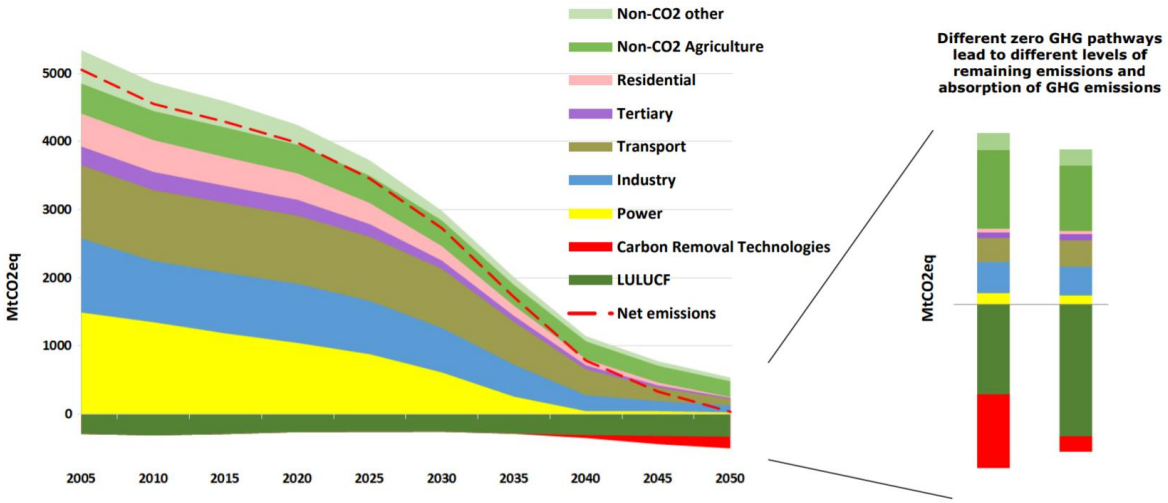

Bild 1: Verlaufskurve der Treibhausgasemissionen zur Einhaltung des 1,5 °C-Zieles in Europa. Quelle: COM (2018) 773 final/COM (2019) 559 final

Auch die einschlägigen Studien für Treibhausgas-Entwicklungspfade in Deutschland[3] zeigen für den Minus-95 %-Pfad null Emissionen für den Gebäudesektor und die Energiewirtschaft. Sämtliche Restemissionen fließen hier in die Industrie und Landwirtschaft.

Ein weiteres Ziel des Paris-Abkommens ist die Vereinbarkeit der Finanzströme mit einem Weg hin zu niedrigen Treibhausgasemissionen und klimaresistenter Entwicklung. Ein zentraler Vorschlag zur Erreichung dieses Ziels ist die Einführung eines einheitlichen Klassifikationssystems für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten (sogenannte Taxonomie). Die Taxonomie soll ein gemeinsames Verständnis über die ökologische Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten schaffen und Investoren als Grundlage für ihre Investitionsentscheidungen dienen. Im April 2020 hat der Rat der EU den Entwurf der Taxonomie-Verordnung angenommen[4].

Betroffen vom derzeitigen Entwurf der Taxonomie-Verordnung sind insbesondere Finanzmarktteilnehmer wie zum Beispiel Kreditinstitute und Fondsverwalter, denen neue "grüne" Informationspflichten auferlegt werden. Zu den auf die Taxonomie anzuwendenden nachhaltigen Finanzprodukten zählen laut Verordnung unter anderem Portfolioverwaltung, alternative Investmentfonds (AIF), Versicherungsanlageprodukte, Altersvorsorgeprodukte und EU-regulierte Investmentfonds. Für nachhaltige Finanzierungen von Banken (zum Beispiel Projekt- und Unternehmensfinanzierungen, gewerbliche Immobilienfinanzierungen) ist die Anwendung der Taxonomie (bisher) freiwillig.

[3] dena-Leitstudie integrierte Energiewende und BDI Klimapfade
[4] Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088

1.2
Herausforderung Klimaschutz aus wohnungswirtschaftlicher Sicht

Energieeffizienz und Klimaschutz beim Bau und Betrieb der Wohngebäude sind Teil eines auf langfristigen Erfolg ausgerichteten wohnungswirtschaftlichen Geschäftsmodells. Das bedeutet, dass alle wohnungswirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Ziele gleichmäßig entwickelt werden müssen (siehe Bild 2).

Bild 2: Magisches Dreieck der Wohnungswirtschaft. In Analogie zum magischen Viereck der staatlichen Wirtschaftspolitik[5] – das gleichzeitige Erreichen der Ziele ist nur mit magischen Kräften zu schaffen.

Sollen einige Ziele aus Sicht der Politik verstärkt angestrebt werden, so geht dies in der Regel nur zulasten anderer, denn die Ressourcen sind begrenzt. Würden die umweltpolitischen Ziele in den Vordergrund gerückt und die sozialen Ziele hintenangestellt werden, würde zwangsläufig eine Gefährdung des sozialen Friedens in Kauf genommen werden. Es handelt sich also um konkurrierende Zielsetzungen, die gleichzeitig dauerhaft in eine möglichst gute Balance zu bringen sind. Dieser angestrebte Balancezustand wäre Grundlage für die Allokation der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Wohnungsunternehmen können Investitionen nur durchführen, wenn diese wirtschaftlich darstellbar sind. Andernfalls würden sie sich ihre finanzielle und damit wirtschaftliche Basis für eine langfristige Existenz entziehen. Entscheidungskriterien für Investitionen in den Wohnungsbestand sind:

- eine positive Eigenkapitalrendite (Rentabilitätssicht),
- positive operative Cashflows (finanzwirtschaftliche Sicht) und
- positive Jahresergebnisse in der Gewinn- und Verlustrechnung (erfolgswirtschaftliche Sicht).

Die Entscheidung über Maßnahmen im Gebäudebestand wird aus Portfolio-Gesichtspunkten und im Zusammenhang mit der gesamten weiteren Entwicklung eines Objektes bzw. eines Quartiers getroffen. Alle sich aus dieser Entscheidung ergebenden, am Gebäude

[5] Die vier Ziele sind: hoher Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

bzw. im Quartier durchzuführenden Maßnahmen werden in einer mit der Unternehmensplanung abgestimmten Wirtschaftlichkeitsberechnung abgebildet. Aus Unternehmenssicht ist eine solitäre Berechnung der Wirtschaftlichkeit nur energetischer Maßnahmen nicht sinnvoll.

Auch soziales Engagement kann nur aus dem wirtschaftlichen Ergebnis finanziert werden. Dazu gehören Integrationsangebote für Migranten, Vermittlung von sozialen Dienstleistungen, Beschäftigungsprojekte, die Koordination von Ehrenämtern, die Einrichtung von Stadtteilzentren, Unterstützung von Nachbarschaftshilfevereinen, Mietschuldenberatung, Konfliktmanagement und weiteres. Im Durchschnitt werden in der Wohnungswirtschaft von einem EUR Miete 5 Cent als Ergebnis ausgewiesen (siehe Bild 3).

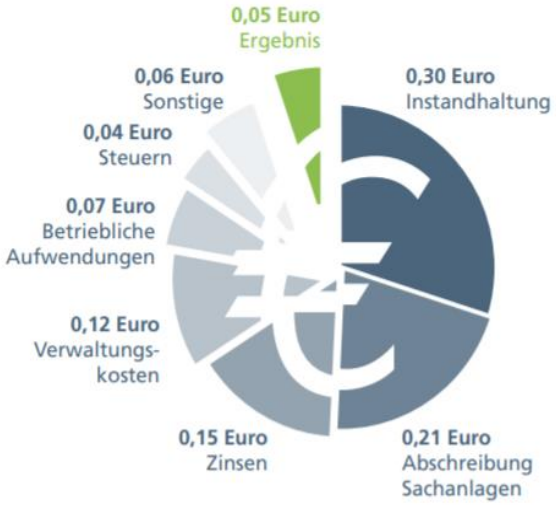

Bild 3: Was aus einem EUR Miete finanziert wird.

Auch die soziale Balance ist bei Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen. In Deutschland lag 2018 der Anteil der Bevölkerung, deren Ausgaben für Wohnzwecke (einschließlich Strom) **mehr als 40 % des verfügbaren Einkommens** ausmachen, bei 14,2 %[6]. Darüber liegen nur noch Dänemark, Bulgarien, Serbien und Griechenland. Energetische Modernisierung erhöht die Wohnkostenbelastung weiter, weil die für eine Refinanzierung der kapitalinvestiven Mieterhöhung regelmäßig höher ausfällt, als die Energiekosteneinsparung.

Fazit: Die Wohnungswirtschaft erweist sich durch ihr auf Langfristigkeit angelegtes nachhaltiges Geschäftsmodell und mit ihren Investitionen speziell auch in Zeiten der Corona-Epidemie als gesellschaftlicher Anker für bezahlbare Mieten, gesellschaftliches Engagement, Sicherung von Arbeitsplätzen und weitere Treibhausgasminderung.

[6] Quelle: Eurostat: Housing cost overburden rate. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm140/default/table?lang=en.

1.3
Die wohnungswirtschaftliche Strategie

Die Wohnungswirtschaft verfolgt das Ziel, bis 2050 die Netto-Null-Emissionen zu erreichen und damit wirksam zum Klimaschutz beizutragen. Wir wissen heute nicht, ob sich das realisieren lassen wird. Wir wissen aber eins: Mit den derzeitigen Rahmenbedingungen oder einem Fortschreiben der bisherigen Politik ist es unmöglich. Seit 2010 stagniert in Deutschland der temperaturbereinigte spezifische Endenergieverbrauch für Raumwärme, obwohl deutschlandweit von 2010 bis 2018 über 350 Milliarden EUR in die energetische Verbesserung des Gebäudebestandes geflossen sind und die Wohnungsunternehmen überdurchschnittlich viel energetisch modernisieren (siehe Bild 4). Außerdem wurden in dem Zeitraum 4,4 % der Wohneinheiten neu gebaut (unterdurchschnittlicher Energieverbrauch) und 0,6 % der Wohneinheiten abgerissen (überdurchschnittlicher Verbrauch). Geschätzt hätten in dem Zeitraum durchschnittlich 16 kWh/m²a eingespart werden müssen, der Raumwärmeverbrauch sollte also bereits bei 114 kWh/m²a liegen. Ein Erklärungsversuch ist:

- Der Energieverbrauch in Neubauten ist meist höher als erwartet.
- Die Energieeinsparung durch energetische Sanierung ist meist geringer als erwartet.
- Nutzer missachten Einspartechnologien teilweise und setzen sie außer Kraft
  (gekippte und lang offen stehende Fenster trotz Lüftungsanlage, Nichtnutzung von Einzelraumregelung)
- In Teilen des Gebäudebestands wurde offenbar "schleichend" mehr Energie verbraucht[7], zum Beispiel durch höhere Raumtemperaturen, mehr Lüftung in wärmeren Heizperioden, weniger Stromverbrauch in Haushalten[8], höhere Systemtemperaturen[9].

Insgesamt gesehen war die bisherige Klimaschutzpolitik also ganzheitlich gesehen nachweislich nicht erfolgreich. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der spezifische Energieverbrauch für die Warmwasserbereitung in den letzten Jahren leicht angestiegen ist, von 25 kWh/m²a 2014 auf 27 kWh/m²a 2018[10].

---

[7] Es reichen schon plus 1,5 % p. a. in der Breite, um alle anderen Erfolge zunichte zu machen.

[8] Stromverwendung trägt zur Beheizung bei. Der Stromverbrauch ist seit 2010 um 5 kWh/m²a gesunken. Glühlampen zum Beispiel erzeugten 95 % Wärme und nur 5 % Licht, sie wurden seit 2011 schrittweise durch energieeffzientere Energiesparlampen und LEDs ersetzt.

[9] Seit 2011 werden 60 °C Warmwassertemperatur strikt eingehalten, damals trat die neue TrinkWV zur Legionellenvermeidung in Kraft.

[10] BMWi-Energiedaten

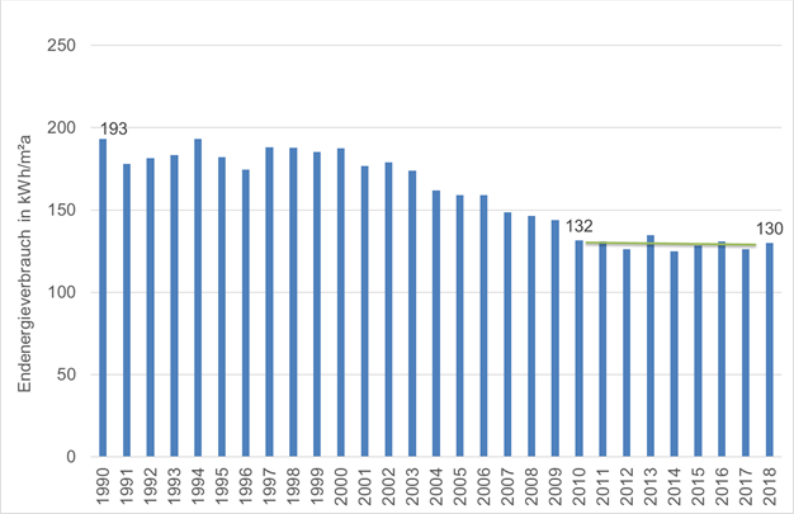

Bild 4: Entwicklung des Raumwärmeverbrauchs, temperaturbereinigt je qm bewohnte Wohnfläche. Quelle: BMWi-Energiedaten.

Wie der Raumwärmeverbrauch stagnieren auch die temperaturbereinigten CO_2-Emissionen der Wohngebäude in Deutschland (siehe Bild 5).

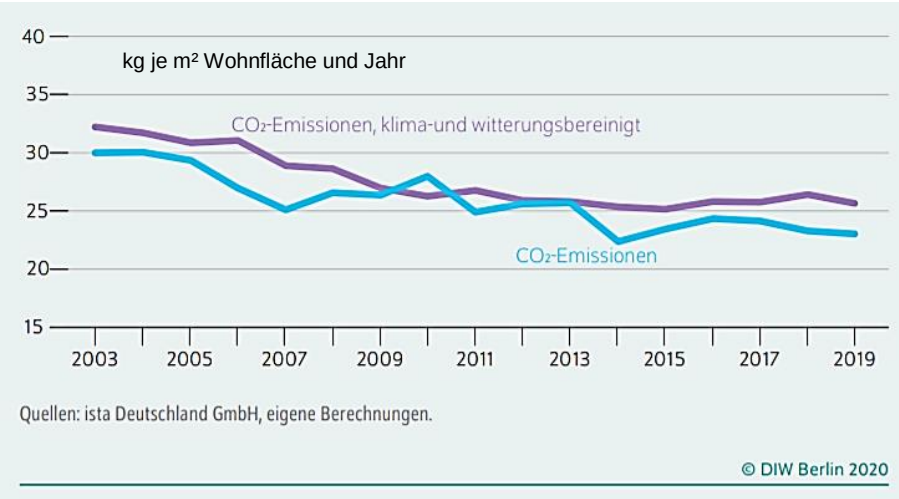

Bild 5: Jährliche spezifische CO_2-Emissionen der Wohngebäude in Deutschland
Bildquelle: DIW https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799883.de/20-40-1.pdf

Ein wesentlicher Teil des Problems besteht im abnehmenden Grenznutzen bei zunehmenden energetischen Standards. Schärfere Vorschriften zur Energieeinsparung reduzieren zwar nachweislich die Kosten für Beheizung und Warmwasser. Allerdings ist mit der EnEV ein Zustand erreicht, von dem aus weitere Verschärfungen zu überproportional steigenden Kapitalkosten führt, während die noch möglichen Einsparungen immer geringer ausfallen (siehe Bild 6).

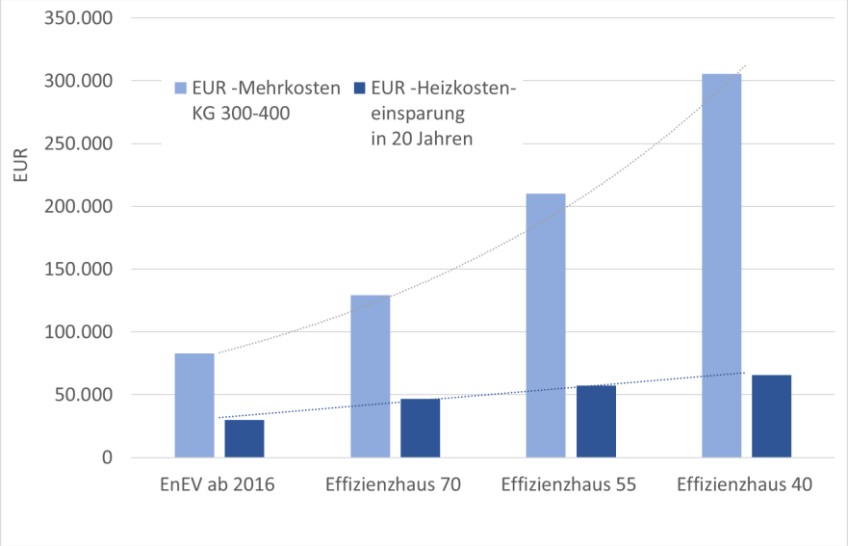

Bild 6: Bauwerkskosten – Mehrkosten und Heizkosteneinsparungen von energetischen Standards im Neubau (Bezug: Typengebäude MFH in Grundvariante), Kostenstand: 2. Quartal 2017, Bundesdurchschnitt, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten). Quelle: Das Baujahr 2018 im Fakten-Check. ARGE Kiel und Pestel Institut, Hannover 2018. Eigene Darstellung.

Sinngemäß gilt dieser Zusammenhang auch bei Bestandsmodernisierungen.

Die Wohnungswirtschaft hat mit ihren erheblichen Investitionen in die Bestände bereits viel erreicht. Die politischen Ziele sind aber so anspruchsvoll geworden, dass

- Klimapolitik und Förderung neu ausgerichtet werden müssen und
- für die Mieter mit kleinen sowie mittleren Einkommen erhebliche Hilfen gewährt werden müssen.

Die folgenden Kapitel sollen zum Verständnis wohnungswirtschaftlichen Handelns beitragen. Sie beschreiben außerdem die notwendigen Hilfen und Umsteuerungen.

2
Wo stehen wir und wo wollen wir hin?

2.1
Was seit 1990 bis heute erreicht wurde

Zustand der Gebäude

Die GdW-Wohnungsunternehmen haben seit 1992 über 106 Milliarden EUR in die Modernisierung ihrer Bestände investiert. Im Ergebnis sind fast 70 % der Wohnungen teilweise oder vollständig energetisch modernisiert[11]. Wegen der hohen Sanierungsrate in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung sind dort entsprechend mehr Wohnungen energetisch modernisiert (siehe Bild 7 und Bild 8).

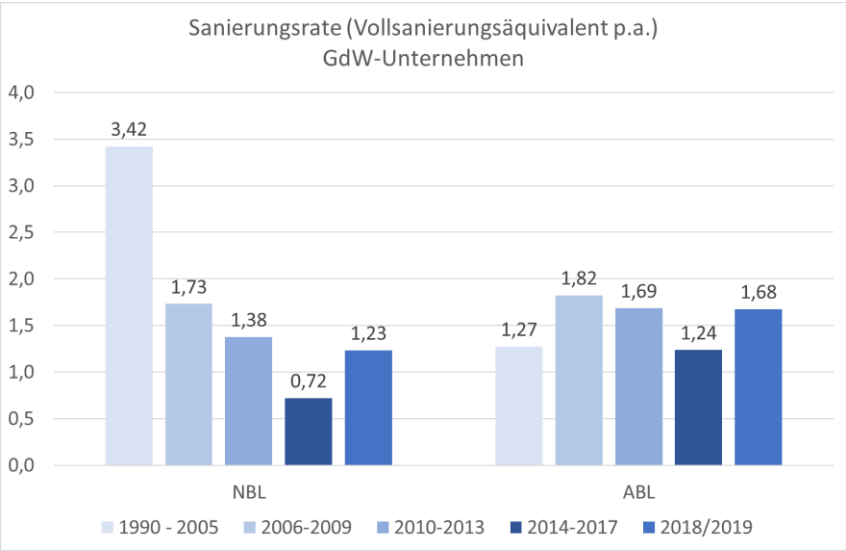

Bild 7 Die hohen Modernisierungsraten in den neuen Ländern von über 3 % p. a. für umfassende und weitere 1,8 % p.a. für teilweise energetische Modernisierungen waren Ergebnis einer speziellen Situation und sie wurden nur durch erhebliche finanzielle Unterstützung möglich.[12]

[11] Abfrage in der GdW-Jahresstatistik: Wohnungen in Gebäuden, die teilweise energiesparend modernisiert wurden (einschließlich Einzelmaßnahmen wie zum Beispiel Dämmung der obersten Geschossdecke) und Wohnungen in Gebäuden, die vollständig energiesparend modernisiert wurden (Wärmedämmung Außenwand, Keller- und Bodendecke, Fenster, Heizungsanlage). Die Umfrage wird regelmäßig für drei bis vier Mio. WE beantwortet, d. h. für die Hälfte bis zwei Drittel der von der Wohnungswirtschaft bewirtschafteten Bestände.

[12] Detaillierte Informationen dazu siehe: GdW Energieprognose. Berlin 2013. Kapitel 7.1

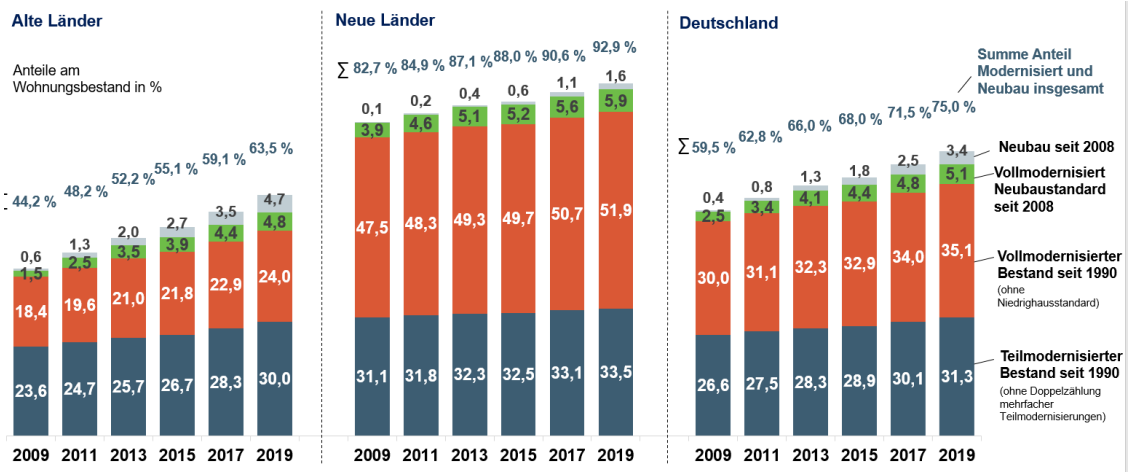

Bild 8: Stand der energetischen Sanierung, Anteil Wohnungen, die seit 1990 bis 2019 teilweise oder vollständig energiesparend modernisiert wurden, GdW-Unternehmen. Quelle: GdW-Statistik 2019.
Der Begriff "Niedrigenergiehaus" bezeichnet Gebäude, die seit 2009 auf den jeweiligen Neubaustandard oder in einem höheren Standard (KfW 70 oder KfW 55) energetisch modernisiert wurden.

Energieverbrauch und Beheizungsstruktur

Endenergieverbrauch GdW 1990	**195 kWh/m²a**
Endenergieverbrauch GdW 2017	**133 kWh/m²a**

Durch die Investitionen in die energetische Modernisierung und die Anlagentechnik wurde der Energieverbrauch der von Wohnungsunternehmen bewirtschafteten Gebäude erheblich gesenkt, seit 1990 um etwa ein Drittel[13]. Was im bundeweiten Durchschnitt schon seit etwa 2010 der Fall ist (siehe Bild 4 in Kapitel 1.3), ist nun auch bei den GdW-Gebäuden sichtbar: Trotz erheblicher Investitionen in energetische Modernisierung sinken die Energieverbräuche nicht mehr. Der Durchschnittsverbrauch für Raumwärme **und** Warmwasserbereitung stagniert bei etwa 130 kWh/m²a (siehe Bild 9). Das sind etwa 105 kWh/m²a für Raumwärme und (gewichtet über zentrale und dezentrale Warmwasserbereitung) 25 kWh/m²a für Warmwasser[14]. Die Warmwasserbereitung stellt einen Sockel an Energieverbrauch dar.

[13] Der Endenergieverbrauch betrug 1990 geschätzt 195 kWh/m²a. Dass er damals nicht höher ausfiel, liegt auch am erheblichen Anteil dezentral beheizter Gebäude zu der Zeit, zum Beispiel fast 35 % Kohlebeheizte WE in den neuen Bundesländern. Siehe: GdW Energieprognose 2050, März 2013.

[14] Die vorher zitierten Energieverbrauchswerte des BMWi betrafen nur die Raumwärme. Der Anteil der Warmwasserbereitung bei den GdW-Gebäuden lässt sich nur schätzen: 25 bis 35 kWh/m²a bei zentraler Warmwasserbereitung, 15–18 kWh/m²a bei dezentraler elektrischer Warmwasserbereitung.

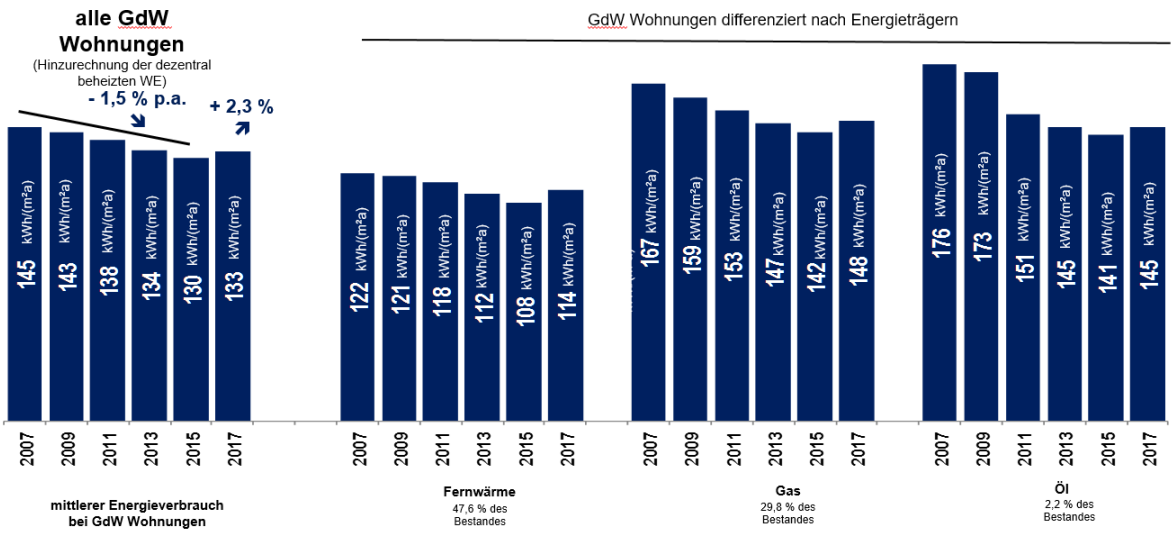

Bild 9: Energieverbräuche der Gebäude der GdW-Unternehmen. Kennwerte, mittlerer temperaturbereinigter Energieverbrauch pro beheizter Wohnfläche und Jahr. Quelle: GdW Jahressstatistik 2018.

Die Beheizungs- bzw. Energieträgerstruktur in der Wohnungswirtschaft hat sich seit 1990 wesentlich geändert (siehe Bild 10). Beachtenswert sind insbesondere die starken Abnahmen bei Ofenheizungen, Nachtspeicherheizungen und Ölkesseln.

Energieträgerstruktur						
	1990		2002		2018	
	NBL	ABL	Ost	West	Ost	West
	%	%	%	%	%	%
Fern-/Nahwärme	63,0	25,5	70,9	23,6	72,2	34,0
Gas zentral	0,0	20,5	13,1	33,7	17,0	40,0
Gasetagenheizung	1,8	20,5	5,8	18	5,3	15,5
Öl zentral	0,0	15,0	1,1	7,0	1,3	1,8
Ofenheizung	34,7	12,5	6,4	12,7	0,6	3,0
Nachtspeicherheizung	0,5	6,0	0,6	3,8	0,4	1,4
Biomasse zentral	0,0	0,0	n. E.	n. E.	0,2	1,0
Wärmepumpen	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,8
BHKW	0,0	0,0	2,0	1,0	1,8	1,6
Sonstige	n. E.	n. E.	n. E.	n. E.	1,0	0,9

Bild 10: Energieträgerstruktur bei Wohnungsunternehmen. NBL: Neue Bundesländer, ABL: Alte Bundesländer. n. E.: nicht erfasst. Quelle: GdW-Energieprognose und GdW-Jahresstatistik

CO_2-Emissionen

CO_2-Emissionen GdW 1990:	**69 kg/m²**
CO_2-Emissionen GdW 2017:	**27 kg/m²**
THG-Emissionen GdW 2017:	**33 kg/m²**[15]

Die CO_2-Emissionen der GdW-Gebäude sind von 1990 bis 2017 um ca. 60 % und damit deutlich stärker gesunken als der Energieverbrauch. Neben der erheblichen energetischen Modernisierung beruht dies vor allem auf den Energieträgerumstellungen in den 1990er-Jahren: weg von Kohle, Öl und Nachtspeicherheizungen hin zu Fernwärme und Gas. Auch hat sich die CO_2-Intensität der Fernwärme- und Stromlieferung seit 1990 erheblich verringert und es werden vor Ort erneuerbare Energien eingesetzt.

Anmerkung: Seit der Mietrechtsnovelle 2013 mit Einführung des § 556c BGB ging die Umstellung von fossilen Energieträgern wie Gas oder Öl auf Fernwärme aufgrund des Gebotes der Kostenneutralität zurück. Dadurch ist Potenzial verloren gegangen, nicht zuletzt deshalb, weil bei einer solchen Umstellung in der Regel auch die gesamte Anlagentechnik verbessert wurde.

Miethöhen und Nebenkosten

Von 2003 bis 2019 ist die durchschnittliche Warmmiete bei den GdW-Unternehmen um 33 % gestiegen: die Kaltmiete um 37 %, die kalten Betriebskosten um 24 % und die warmen Betriebskosten um 23 %.

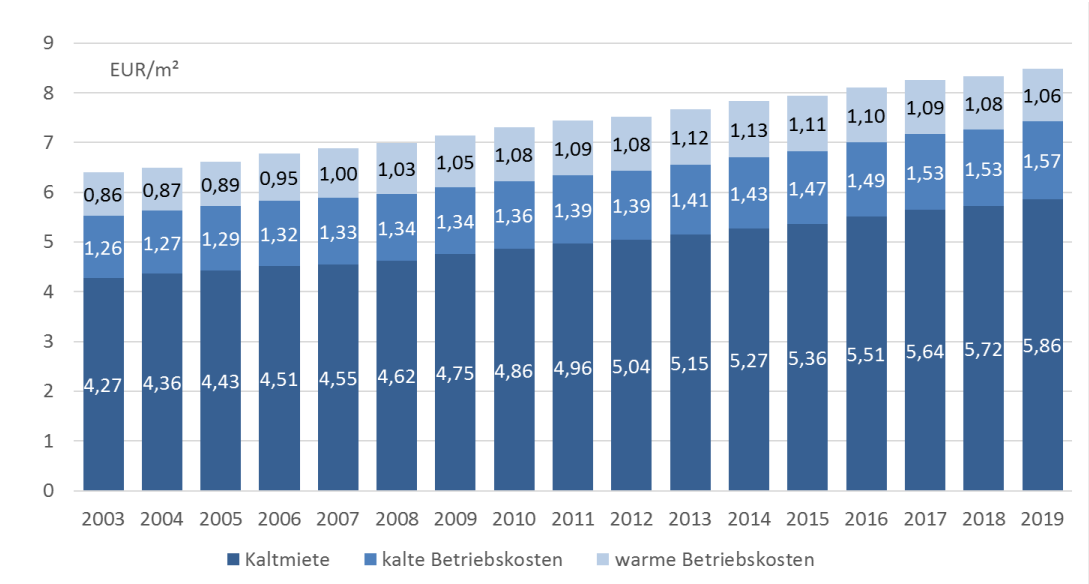

Bild 11: Nettokaltmiete und Vorauszahlungen für warme und kalte Betriebskosten bei Unternehmen im GdW 2010 – 2019. Quelle: GdW-Statistik 2019.

[15] Die CO_2-Emissionen enthalten keine Vorketten der Energieträger. Die Treibhausgasemissionen enthalten neben CO_2 weitere Treibhausgase, wie Methan, und die Vorketten der Energieträger.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich jeweils mehrere Effekte überlagern:

- bei den warmen Betriebskosten die Energiekosten und der sinkende Energieverbrauch,
- bei den kalten Betriebskosten steigende Gebühren für öffentliche Leistungen mit dem Betriebskostenmanagement der Wohnungsunternehmen für die zu beeinflussenden Bestandteile,
- bei der Kaltmiete überlagern normale Mietentwicklungen mit Abriss, Neubau und (nicht nur energetischen) Modernisierungsmaßnahmen.

2.2
Exkurs: Abgrenzung des Bilanzraumes für Klimaschutzmaßnahmen

Die Wohnungswirtschaft betrachtet die Treibhausgasemissionen wie folgt: Wo hat das Unternehmen Einfluss auf den Energieverbrauch und die damit einhergehenden Treibhausgasemissionen der bewirtschafteten Wohnungen? Dabei sollen sich die Erfolge von Investitionen abbilden lassen.

Es geht also um die Emissionen aus

- der Beheizung und Warmwasserbereitung der eigenen vermieteten Bestände,
- den Allgemeinstrom und um
- eventuelle Effekte aus eigener Stromerzeugung für Eigenversorgung (beispielsweise Allgemeinstrom, Wärmepumpenstrom, elektrische Warmwasserbereitung), Direktverbrauch (Mieterstrom, gegebenenfalls inklusive E-Mobilität) und/oder Einspeisung gegenüber Netzbezug.

Eine Beschränkung auf die politische Sichtweise mit abgegrenzten Sektorenzielen in der sogenannten Quellenbilanz[16] ist nicht hilfreich, denn in dieser würden nur die Gebäude betrachtet, deren Wärmeerzeugung mit einer Brennstoffnutzung vor Ort verbunden ist. Aber auch die Gebäude mit einer Wärmebereitstellung durch Fernwärme oder Strom (Wärmepumpe, Speicherheizung) werden bewirtschaftet und mit Investitionen aktiv entwickelt. Auf diese Weise wird auch für diese Gebäude ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung von Energieverbrauch geleistet. Unter Einbeziehung der Verbräuche auch dieser Gebäude spricht man von der Verursacherbilanz[17]. Die Verantwortung für die Treibhausgasemissionen von mit Fernwärme oder Strom versorgten Gebäuden ist

- in der Quellenbilanz eindeutig zugeordnet und

[16] Der Ort der Energieumwandlung ist maßgeblich. Deshalb zählt der Gaskessel zum Gebäudesektor, während die Fernwärme der Energiewirtschaft zugerechnet wird.

[17] Der Ort der Verursachung ist maßgeblich. Die Emissionen werden durch die Beheizung und Warmwasserbereitung in den bewirtschafteten Beständen verursacht.

- in der Verursacherbilanz eine geteilte Verantwortung – zwischen Energieversorgungsunternehmen (EVU, Bereitstellung der Energie, d. h. Emissionsfaktor) und Gebäude (Wohnungsunternehmen und Nutzer, Energieverbrauch) (siehe
- Bild 12).

Deshalb kommt es dazu, dass in der Quellenbilanz die Erfolge der Wohnungsunternehmen bei der Treibhausgasminderung in den Gebäuden dem Energiesektor zugerechnet werden (neben den Erfolgen der EVU bei grüner Fernwärme und dekarbonisiertem Strom). In der Verursacherbilanz werden dementsprechend die Erfolge des EVU bei der Treibhausgasminderung des Energieträgers dem Gebäudesektor zugeordnet (neben den Investitionen der Wohnungsunternehmen in die energetische Sanierung).

		Energieverbrauch	x	Emissionsfaktor	=	Treibhausgasemissionen
Quellen-bilanz	Gaskessel usw.	Gebäude		Gebäude		Gebäude
	Fernwärme/Strom	EVU		EVU		EVU
Verursacher-bilanz	Gaskessel usw.	Gebäude		Gebäude		Gebäude
	Fernwärme/Strom	Gebäude		EVU		Beide

Bild 12: Verdeutlichung der Zuordnung von Gebäudeemissionen zur Quellen- und Verursacherbilanz. EVU: Energieversorgungsunternehmen

Details zur Berichterstattung und zum Monitoring von Energieverbrauchs- und Treibhausgasemissions-Daten finden sich in einer GdW-Arbeitshilfe[18]. Wesentlich ist: Investitionen, die die Wohnungswirtschaft tätigt, müssen, egal, wem sie politisch zugerechnet werden, durch die Wohnungswirtschaft berücksichtigt werden können.

2.3 2050ready – Klimapolitische Zielerreichung aus wohnungswirtschaftlicher Sicht

Das klimapolitische Zielbild läuft offensichtlich auf null Treibhausgasemissionen aus dem Betrieb von Gebäuden hinaus (siehe Erläuterung in Kapitel 1.1).

Treibhausgasemissionen sind das Produkt aus Endenergieverbrauch und Emissionsfaktor des Energieträgers. Wenn ein Produkt Null sein soll, muss einer der Faktoren Null sein. Der Energieverbrauch kann nicht Null werden. Daher ist die erste Voraussetzung für einen klimaneutralen Gebäudebestand eine Energieversorgung mit regenerativen Energieträgern.

Daraus leitet sich die Frage ab: Wie hoch darf oder soll der Energieverbrauch sein, sodass dieser regenerativ gedeckt werden kann?

In Szenarien-Rechnungen wird teilweise angenommen, dass jede energetische Modernisierung mindestens im Standard Effizienzhaus

[18] GdW Arbeitshilfe 85, November 2020: Energieverbrauch- und Treibhausgasemissionen: Datenmanagement in Wohnungsunternehmen

55 erfolgen müsste, oder sogar dass der Gebäudebestand im Jahr 2050 durchschnittlich einem energetischen Standard eines Effizienzhauses 55 entsprechen müsste[19]. Dem folgt auch die politische Debatte, zum Beispiel in Berlin oder Hamburg, oder die Debatte durch Nichtregierungsorganisation (NGOs), wie der Deutschen Umwelthilfe (DUH). Wobei hier noch dazukommt, dass Neubauten als Effizienzhaus 40 errichtet werden sollen. Da bei Effizienzhäusern sinkender Primärenergiebedarf und sinkender Transmissionswärmeverlust gekoppelt sind, sind diese Annahmen nicht realistisch. Energieeffizienzmaßnahmen gehören zu den teuersten Investitionen in den Bestand mit einem abnehmenden Grenznutzen (siehe Bild 6 in Kapitel 1.3). Darüber hinaus wird immer wieder vergessen, dass allein der tatsächliche Energieverbrauch für eine zentrale Warmwasserbereitung schon wegen der Zirkulationsverluste bei ca. 30 kWh/m²a liegt. Andere Veröffentlichungen gehen von einem Erreichen der Klimaziele mit energetischen Modernisierungen im Standard zwischen Effizienzhaus 55 und 70[20] oder zwischen Effizienzhaus 70 und 85[21] aus.

Höhere Gebäudestandards beim Transmissionswärmeverlust, Effizienzhaus 55 und mehr, erfordern zum einen im Neubau den Verzicht auf monolithisches Bauen und zum anderen in Neubau wie Modernisierung von Fall zu Fall mehrere der folgenden Kompromisse, die das Bauen überproportional teuer machen:

- (Deutlich) dickere Dämmschichten und damit einhergehende Mehrkosten für Anschlussdetails bzw. die Einrüstung der Gebäude.
- Größere Wanddicken im Neubau, sodass innerhalb des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung (zum Beispiel Grundflächenzahl) vermietbare Wohnfläche verloren geht.
- Üblicherweise Fenster und Fenstertüren mit Dreifachverglasung, welche im Betrieb aufgrund ihres Eigengewichts eine hohe Störanfälligkeit bei den Beschlägen besitzen.
- Spezielle Planungslösungen für eine wärmebrückenfreie Konstruktion bzw. hochwärmegedämmte Bauelemente (Verankerung von Fenstern in der Dämmschicht, speziell im Neubau Verzicht auf Vor- und Rücksprünge in der Fassade usw.).
- Eine Sorgfalt, die das normale Baugeschehen übersteigt, wodurch wiederum die Notwendigkeit der Schulung und Fortbildung des Handwerks auf die neuen Standards deutlich steigt.
- Komplizierte Bauabläufe, bei denen die Gewerke nicht nacheinander arbeiten, sondern parallel.
- Rohrnetze für die Heizung, bei denen die Einstellwerte aufgrund der geringen Massenströme fast nicht mehr einstellbar sind.
- Üblicherweise eine Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung (WRG). Diese Lüftungsanlagen funktionieren bei richtiger Planung, Ausführung und Betrieb aus Komfortsicht gut, sparen

[19] Zum Beispiel Sanierungsbedarf im Gebäudebestand – Ein Beitrag zur Energieeffizienzstrategie Gebäude, BMWi 2014.
[20] BDI-Studie Klimapfade für Deutschland
[21] dena Leitstudie integrierte Energiewende, Gutachterbericht (ewi Energy Research & Scenarios gGmbH)

aber in vermieteten Wohnungen nicht ansatzweise die erwarteten Energiemengen ein und sind in Anschaffung und Betrieb (Wartung mit Filterwechsel, Stromverbrauch) für die Wohnungen der Wohnungswirtschaft als Standardlösung zu aufwändig und zu teuer. In warmen Sommern kommt ein neues Problem hinzu: Wenn über einen längeren Zeitraum dauerhaft hohe Außentemperaturen >30° Celsius herrschen, so kippt das Wohnraumklima von anfangs angenehm kühl in unerträglich warm. Selbst wenn sämtliche Lüftungskanäle vollständig ausgedämmt sind, so erwärmt sich die in kühleren Nächten angesaugte Außentemperatur, trotz Bypass Technik, bis zur letzten Wohnung um bis zu 8 Kelvin, wie Messungen nach Nutzerbeschwerden bestätigten.

Gleichzeitig zeigt sich immer wieder, dass höhere und höchste Effizienzstandards in vermieteten Wohnungen die Energieeinspar-Hoffnungen nicht erfüllen. Die gemessenen Verbräuche liegen im Neubau wie in der Modernisierung regelmäßig höher als die berechneten Bedarfswerte und unterscheiden sich oft (zu) wenig von Gebäuden mit geringerem Effizienzstandard. Lebenszyklusbetrachtungen zeigen, dass zum Beispiel Passivhäuser im Lebenszyklus nicht weniger THG als gasbeheizte EnEV-2016-Häuser emittieren[22]. Hinzu kommt, dass mehrere neue Berichte zeigen, dass Gebäude ab EnEV 2007 bzw. EH70 (2009) zur systematischen Überwärmung neigen und damit in den Hitzeperioden für die Bewohner nur mit Komforteinbußen zu bewohnen sind.[23]

Die Wohnungswirtschaft plädiert deshalb für einen energetisch zweckmäßigen und wirtschaftlich umsetzbaren Gebäudestandard, der in der Praxis dauerhaft zu Energieeinsparungen führt und der in Kombination mit einer erneuerbaren Energieversorgung die Klimaziele erfüllt – "2050ready".

Aus wohnungswirtschaftlicher Sicht handelt es sich bei einem Gebäudestandard "2050ready" um folgende Punkte:

- Ein energieeffizienter Wärmeschutz, der die Behaglichkeit sicherstellt und eine Niedertemperaturheizung[24] ermöglicht, ist rein praktisch mit dem Referenzgebäude des GEG erfüllt. Im Bestand kommt es auf das Zusammenspiel von Wärmeverlust, Größe der Heizflächen und Vorlauftemperatur an. Mit einem Niedertemperatursystem sind Gebäude effizient beheizbar: 2050 zum Beispiel mit einer Wärmepumpe mit CO_2-freiem Strom, mit CO_2-freiem Gas aus dem Netz, mit grüner (Niedertemperatur) Fernwärme oder Holzpellets.

[22] Energieaufwand für Gebäudekonzepte im gesamten Lebenszyklus. UBA-Text 132/2019.

[23] HLH Bd. 70 (2019) Nr. 9: "Hochwärmegedämmte Wohngebäude neigen zur Überwärmung" und "Hitze frei in deutschen Wohnungen"

[24] Durch Mieter und Nutzer müssen bei ausreichend warmem Raum allerdings "kühlere" Heizkörpertemperaturen akzeptiert werden. Es muss auch akzeptabel werden, die maximale Auslegungstemperatur zu vermindern. Das Konzept könnte allerdings in möglichen (weniger werdenden) extrem kalten Wintertagen zu abgesenkter Innentemperatur führen.

- Installation einer maximal möglichen PV-Fläche[25]
- Nutzung des lokal erzeugten erneuerbaren Stromes für den Eigenverbrauch (Allgemeinstrom, Wärmepumpen, E-Mobilität) und für den Direktverbrauch (Mieterstrom, gegebenenfalls inklusive E-Mobilität).
- Rückgriff auf bewährte Lüftungskonzepte, wie freie Lüftung oder eine Abluftanlage mit Abluftwärmepumpe, optional Zu- und Abluftanlagen dann, wenn besondere Gründe dafür vorliegen.
- Energiesparende oder hocheffiziente Lösungen für die Warmwasserbereitung[26].
- Lastmanagement für Strom von Anfang an (Neubau und Modernisierung, für Durchlauferhitzer und Ladestationen für Elektromobilität).
- Assistenzsystem für die Nutzer, damit die Gebäude bestimmungsgemäß und damit optimal betrieben werden können.
- Weitgehende Versorgung des Bestandes mit Fernwärme oder Wärme aus Nahwärmenetzen aus KWK oder Geothermie.

Selbst der Klimaschutzplan der Bundesregierung sagt: "Wir sollten daher für alle Neubauten einen Effizienzstandard definieren, der zusammen mit der direkten Nutzung erneuerbarer Energien und Strom zu null CO_2-Emissionen führt."[27]

Bis 2050 können bei einer anspruchsvollen dauerhaften Erhöhung der Modernisierungsrate (Vollsanierungsäquivalent[28]) auf etwa 1,5 % p.a. noch etwa 25 % der Endenergie eingespart werden[29]. Die energetischen Modernisierungen seit 2010 hätten bei einer Modernisierungsrate von ca. 1 % p. a. zu einer Energieeinsparung von 5 % führen müssen, sind aber statistisch nicht sichtbar, siehe Bild 4. Eine wirklich effiziente Verwendung der Energie im Gebäude und durch den Nutzer durch Gebäudeautomatisation, digitale Nutzerunterstützung und tatsächlich effizientes Verhalten der Nutzer können – wenn es darauf ankommt – den Energieverbrauch um bis zu 20 % senken. In der Summe könnte sich bei großer Anstrengung der Energiebedarf von 2008 bis 2050 also realistisch um ca. 50 % senken lassen.

Die Energieeffizienzstrategie Gebäude des BMWi[30] geht davon aus, dass bei einer Reduzierung der Endenergie von 54 % zwischen

---

[25] Voraussetzung ist hierfür die Abschaffung des 52 GW (am 18.06.2020 erledigt) und weiterer Hemmnisse, welche beseitigt werden müssen (zum Beispiel Konflikt mit Dachbegrünung).

[26] Siehe Forschungsprojekt LowEx, https://www.lowex-bestand.de/

[27] Siehe https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf

[28] Alle Maßnahmen umgerechnet auf vollständige energetische Modernisierungen. Mehrere Gebäude, die teilweise saniert sind (also zum Beispiel Dachdämmung und Fenstertausch), werden gedanklich zu einem Gebäude, das energetisch komplett modernisiert ist. Der Ansatz ist nicht optimal, wird aber in Studien so verfolgt.

[29] In 30 Jahren führen jährlich 1,5 % Vollsanierungsäquivalent zu insgesamt 45 % Vollsanierungsäquivalent. Pro Vollsanierungsäquivalent kann von 50 % Endenergieeinsparung ausgegangen werden.

[30] https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebaeude.html

2008 bis 2050 national ausreichend erneuerbare Energien zur Verfügung stehen.

Mit einem solchen Konzept werden Neubau und Modernisierung leistbar und auch die immensen bereits in die Energieeffizienz getätigten Investitionen der Wohnungswirtschaft nicht abgewertet. Wesentlicher Gesichtspunkt wird sein, wie sich die CO_2-Faktoren im Bereich der Fernwärme, speziell aus KWK, zukünftig entwickeln.

PV-Anlagen tragen mit dem CO_2-frei erzeugten Strom grundsätzlich zu einer kostensparenden CO_2-Minderung bei. Das gilt im besonderen Maße in der Quartiersversorgung und auch für die Nutzung durch Wärmepumpen. Mit Wärmepumpen versorgte Gebäude können aber auch bei Versorgung mit Netzstrom bereits heute als "2050ready" betrachtet werden. Die Ausbaupläne der Bundesrepublik sehen vor, dass im Jahr 2030 65 % des Stromverbrauches erneuerbar bereitgestellt werden. Der EU-Green Deal mit dem Netto-Null-Ziel führt dazu, dass der gesamte Sektor Energiewirtschaft im Jahr 2050 keine THG-Emissionen mehr aufweisen darf. Damit muss 2050 die Stromversorgung CO_2-frei erfolgen.

3
Empfehlungen der AG 42

3.1
Was fehlt, um einen klimaneutralen Gebäudebestand erreichen zu können?

Die politischen Maßnahmen gegen den Klimawandel erfordern es, Gebäude in Richtung Klimaneutralität zu entwickeln. Die Wohnungswirtschaft tut ihr Möglichstes, um dazu beizutragen. Für die Wohnungswirtschaft muss ein klimaneutraler Gebäudebestand als Teil einer guten, sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung betrachtet werden. Wie in Kapitel 2.1 erläutert wurde, leistet die Wohnungswirtschaft Erhebliches für die soziale Stabilität der Gesellschaft und trotzdem müssen alle Investitionen aus der Miete refinanziert werden. Eine Ausweitung der Investitionstätigkeit stößt – nicht zuletzt auch aufgrund des abnehmenden Grenznutzens höherer Dämmstandards – an Grenzen, auch weil immer mehr politische Restriktionen hinsichtlich der Mietgestaltung greifen. An dieser Stelle muss auch gesagt werden, dass eine zu hohe Wohnkostenbelastung oft nicht das Ergebnis einer als zu hoch wahrgenommenen Miete ist, sondern das Ergebnis eines zu geringen Einkommens oder zu hoher Betriebskosten, die massiv durch stets steigende Steuern und Abgaben geprägt sind.

Warum ist also die Ausweitung der Investitionen so schwierig?

- Die vorhandenen Ressourcen (Bauwirtschaft, Finanzierungsbedingungen) begrenzen eine Ausweitung der Investitionen:
    - Die Rentabilität von energetischen Maßnahmen, und als Nebenbedingung die jährliche Notwendigkeit eines positiven Cashflows und eines positiven Ergebnisses.
    - Die Beleihungskapazität des Bestandes und die Untergrenze der Relation von Eigenkapital zu Fremdkapital.
    - Der Mangel an fachlich qualifizierten Handwerkern begrenzt die Ausweitung von Investitionen.
- In Teilbereichen der Wohnungswirtschaft, wie ländlichen Räumen mit aktuell 15 bis 25 und bald 25 bis 40 % Leerstand, sind Investitionen nicht möglich.
- Politische Entscheidungen vermindern die zur Verfügung stehenden Mieteinnahmen für Eigenkapital und zur Refinanzierung:
    - Mietpreisbremsen
    - Lokale Mietendeckel
    - Steigende Kappungsgrenzen für die Mieterhöhung nach Modernisierung
- Politische Entscheidungen entziehen den Wohnungsunternehmen Mittel für die Instandsetzung und Modernisierung:
    - Debatte über die Umlagefähigkeit der Grundsteuer

  - Debatte über eine nur teilweise Umlage des geplanten CO_2-Preises.

- Eine Ausweitung von Investitionen führt am Markt zu einer Erhöhung der Preise, unter anderem, weil die Auslastung der Bauwirtschaft seit Jahren hoch ist und der Markt für "Effizienzprodukte" keine Anreize hat, preisgünstig anbieten zu müssen.
- Begrenzte Ressourcen umfassen nicht nur Investitionsmittel, sondern auch interne und externe Zeit und Arbeitskraft in den technischen Abteilungen der Wohnungsunternehmen, bei den Planern und in der Bauausführung.
- Die aktuellen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes, des EEG und des Mieterstromgesetzes geben keine ausreichenden Investitionsanreize zum Ausbau von dezentraler erneuerbarer Stromerzeugung.
- Sollte die neue Bundesförderung energieeffiziente Gebäude BEG den Anforderungen des EU-Beihilferechts unterliegen, würde die Aufnahme von Fördermitteln für (große) Wohnungsunternehmen deutlich unattraktiver bzw. teilweise sogar verhindert.
- Eine Stimmungslage, die nur höchste Effizienzstandards als wirksamen Beitrag zum Klimaschutz anerkennt, bieten keinen positiven Hintergrund für die Herausforderungen der energetischen Modernisierung.

Die nicht umlegbaren Steuern oder Preisbestandteile werden aufgrund ihrer Aufwandswirksamkeit zwangsläufig zu einer Kürzung der Instandhaltung bzw. der Investitionen führen. Speziell eine teilweise Umlage des geplanten CO_2-Preises auf die Wohnungsunternehmen kann dazu führen, dass für etliche Bestände bereits im Jahr 2020 20 % der Investitionsfähigkeit in die Modernisierung fehlen. Bezogen nur auf die energetische Modernisierung wären es 40 %, obwohl der CO_2-Preis eigentlich dazu beitragen soll, energetische Maßnahmen anzureizen. Dies würde erfolgen, obwohl Wohngeldbezieher im Durchschnitt vollständig entlastet werden. In einem Gebäude mit hohen CO_2-Emissionen von 4 t/WE würde das Wohngeld eine vollständige Entlastung bis 36 EUR/t gewährleisten, also bis einschließlich 2023.

Was fehlt also?

Oft wird heute von "Klimaneutralität als unternehmerischer Chance" gesprochen. Wohnungsunternehmen bewirtschaften und vermieten Wohnungen, und sind an dieser Stelle die Nachfrager nach Klimaschutz-Produkten und -Dienstleistungen. Wohnungsunternehmen hätten gern die unternehmerische Chance, ihre Gebäude selbst mit erneuerbarer Energie zu versorgen. Dies wird aber bisher auf allen Ebenen behindert.

Die grundlegenden sozialen und (wohnungs-)wirtschaftlichen Zielkonflikte des Klimaschutzes und damit auch der Zusammenhang mit dem Mietrecht werden politisch weiter komplett verdrängt. Es fehlt die Einsicht, dass die Erreichung der Klimaziele zu Mehrkosten aufseiten der Eigentümer und Mieter führt. Es fehlt weiter eine konsistente Klima-, Sozial-, Energie-, Bau- und Mietenpolitik, speziell:

- eine an den Klimazielen orientierte Mietenpolitik.
- eine langfristig verlässliche Objekt-Zuschussförderung.
- ausreichende Einkommen der Haushalte bzw. eine Subjektförderung, die das Wohnen in energetisch sanierten Gebäuden erlaubt.
- die Beseitigung politischer Hemmnisse für die Umsetzung des weiter vorn beschriebenen leistbaren Gebäudestandards.
- eine Stärkung von Quartieren bzw. Entwicklung von Energiequartieren auf Basis weitgehender Eigenversorgung, einhergehend mit einer drastischen Vereinfachung lokaler Stromerzeugung und Förderung von Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen, weiteren Gebäudeeigentümern sowie Energieversorgern für die Entwicklung von Energiequartieren. Das bedeutet auch die Einsicht der Politik, dass hierfür Reformen im Energiewirtschaftsrecht notwendig sind.
- Neuregulierung von Fördermechanismen zur regenerativen dezentralen Energieerzeugung (EEG, Mieterstromgesetz, EnWG).
- Abschaffung von Hemmnissen und Bürokratie für die Umsetzung von Mieterstromprojekten.
- beihilfefreie Zuschüsse für energetische Modernisierungsmaßnahmen und für den Einsatz erneuerbarer Energien.
- Qualifikation und ausreichende Kapazitäten bei Handwerk und Bauwirtschaft für die Bauausführung.
- Evaluation: Ein wichtiger und zu wenig wahrgenommener Einflussfaktor auf das Sanierungsgeschehen ist das Vertrauen in die Wirksamkeit von Maßnahmen, in die Höhe kommunizierter Investitionen beim Eigentümer und in die Energiekostenentlastung beim Mieter. Dieses Vertrauen ist durch die bisherigen Erfahrungen und auch medialen Darstellungen sowie öffentlichen Diskussionen brüchig. Wir benötigen eine ehrliche Debatte über Kosten und Nutzen von Effizienzmaßnahmen und den Faktor Mensch.
- weitere angewandte Forschung in den Bereichen Sektorenkopplung, PtX und Quartierslösungen.

3.2 Mietenpolitik

Wohnungsunternehmen planen für eine Modernisierung eines Gebäudes einen bestimmten Maßnahmenmix, mit dem eine zukunftsfähige und nachhaltige Bewirtschaftung ermöglicht wird. Dieser Maßnahmenmix umfasst im Normalfall energetische Modernisierungsmaßnahmen ebenso wie wohnwertverbessernde Maßnahmen und Anpassungen an zukunftsfähige Wohn- und Technik-Standards. Je nach Konstellation kann ein Ersatzneubau ebenso zweckmäßig sein wie niedriginvestive Maßnahmen oder eine Desinvestition mit Abriss ohne anschließenden Neubau.

Für diesen Maßnahmenmix ist über die Zeitdauer der Investition, d. h. die Nutzungsphase, eine angemessene, risikoadäquate und

marktübliche Eigenkapitalverzinsung erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme darzustellen. Im Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter sind dafür

- die Höhe der anfänglichen Modernisierungsumlage und
- die zukünftige Erhöhungsmöglichkeit der (Gesamt-)Miete

von entscheidender Bedeutung.

Aus dem Blickwinkel eines Investors muss der Regelrahmen ein Mindestniveau der Wirtschaftlichkeit ermöglichen, damit die geplante Investition erfolgreich durchgeführt werden kann.

Die Studie "Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma"[31] beschäftigte sich mit der Frage, mit welchen mietrechtlichen Veränderungen es möglich sei, das Vermieter-Mieter-Dilemma aufzulösen, die Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierungen zu erhöhen und damit Anreize zu schaffen, dass in größerem Umfang energetische Modernisierungen durchgeführt werden. Sie beantwortet diese Frage auch: Eine höhere Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierungen (im Kontext wohnungswirtschaftlich zukunftsfähiger und nachhaltiger Maßnahmen) kann durch eine Änderung des Mietrechts nur bedingt herbeigeführt werden. Das Dilemma besteht darin, dass die Wirtschaftlichkeit nicht davon abhängt, wie energieeffizient ein Gebäude saniert wird, sondern welche Wohnkostenbelastung Mieterhaushalte in der Lage und bereit sind zu tragen. Wirksame Anreize seien nur durch den Einsatz zusätzlicher Fördermittel zu erzielen.

Die mangelnde Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierungen ist somit kein Vermieter-Mieter-Dilemma. Es ist ein Dilemma mangelnder Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierungen an sich. Die Investitionen für energetische Modernisierungen lassen sich über einen Planungshorizont von 25 bis 30 Jahren allein aus einer Ersparnis an Energiekosten nicht refinanzieren bzw. amortisieren.

Das Vermieter-Mieter-Dilemma ist daher ein Einkommensdilemma gering verdienender Mieterhaushalte und im Kern ein sozialpolitisches Dilemma, weil diese Haushalte weder in der Lage sein werden, steigende Energiepreise zu tragen (CO_2-Preis), noch in der Lage sind, eine deutlich höhere Miete nach einer energetischen Sanierung zu übernehmen.

Da das Erreichen von energie-, umwelt- und klimapolitischen Zielsetzungen von mehr Versorgungssicherheit, mehr Ressourcenschutz und notwendigem Klimaschutz im öffentlichen Interesse liegt, sind die dadurch unmittelbar ausgelösten Kosten von der Allgemeinheit zu tragen. Sie dürfen nicht einseitig auf Mieter und Vermieter abgewälzt werden, wenn dies zu einer Überlastung führen würde. Der Subjekt- wie der Objekt-Förderung kommt somit eine entscheidende Bedeutung zu. Außerdem sind die bereits bestehenden Lösungsstrategien, wie sie durch die Systematik der EnEV/des GEG/der Förderung vorgegeben werden, kritisch zu hinterfragen

Für den Neubau und die energetische Bestandsmodernisierung sind darüber hinaus Pauschal- oder Teilinklusiv-Mietmodelle sinnvoll, die

[31] Neitzel, Michael; Dylewski, Christoph; Pelz, Carina: Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma, Konzeptstudie. Bochum, 2011.

auch Mieterstrom enthalten. Diese sollten durch Anpassung des Nebenkostenrechtes unkompliziert ermöglicht werden. Modelle wie die serielle Sanierung "Energiesprong" greifen auf Pauschalmodelle zurück, die derzeit nur unter Schwierigkeiten umsetzbar sind.

Eine Novelle des § 556 c BGB sollte die Umstellung auf erneuerbare Fernwärme- und Contracting-Lösungen ermöglichen.

3.3
Förderung – Objektförderung

Angesichts der Größe der Herausforderung, einen stärkeren Klimawandel zu vermeiden und die gesellschaftliche Stabilität zu bewahren, müssen Klimaschutzmaßnahmen und bezahlbares Bauen und Wohnen miteinander verbunden werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Lücke zwischen der Bezahlbarkeit des Wohnens und der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen durch Zuschüsse geschlossen wird. Die Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestandes ist äußerst ambitioniert, sie erfordert sowohl in ihrer Intensität als auch im Gesamtumfang ausreichende Zuschüsse. Dies gilt insbesondere für die energetische Sanierung und den Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden, in denen Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen wohnen. Die Förderung zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestandes muss generell beihilfefrei gestellt werden.

Zur Summe an Fördermitteln

Eine aktuelle Studie[32] kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen 6,1 und 14 Milliarden EUR p. a. für die Sanierung vermieteter Wohngebäude zur Verfügung gestellt werden müssen, um die Klimaziele bei warmmietenneutraler Mietanpassung zu erreichen (dabei sind gegenwärtig bestehende KfW- oder andere Förderinstrumente noch nicht in Abzug gebracht worden).

Die Spannweite der Förderlücke ergibt sich aus unterschiedlichen Ansätzen zur Refinanzierung: Einem wissenschaftlichen Ansatz mit hohen sogenannte Sowieso-Kosten und niedrigen energiebedingten Mehrkosten, die als mieterhöhend angesetzt werden (6,1 Milliarden p. a.) und einem wohnungswirtschaftlichen Ansatz mit Modernisierungskosten, die mieterhöhend wirken (14 Milliarden EUR).

Das Zusage-Volumen der Förderung 2020 wurde zweimal auf zuletzt 8,35 Milliarden EUR aufgestockt. Diese Summe gilt es zu verstetigen und entsprechend der Nachfrage weiter zu entwickeln. Auf keinen Fall dürfen Fördermittel, die gut nachgefragt werden, plötzlich "alle sein".

[32] Bienert, Sven: Wissenschaftliche Plausibilitätsprüfung bzgl. der errechneten öffentlichen Förderungslücke zur Erreichung der Klimaziele durch energetische Gebäudesanierungen im Mietwohnungsbau, Regensburg 2020

Zu Förderkonditionen/Beihilfe

Ab 2021 soll eine einheitliche Förderrichtlinie (Bundesförderung energieeffiziente Gebäude) die derzeitige KfW- und BAFA-Förderung weiterentwickeln. Die Wohnungswirtschaft begrüßt die geplante freie Wahl zwischen Zuschussförderung und Kreditförderung mit Tilgungszuschuss sehr. Soweit die Förderung für die energetische Gebäudesanierung aber als Beihilfe gewährt werden sollte, läuft diese für Wohnungsunternehmen ins Leere: Eine Förderung auf Basis der de-Minimis-Regeln ist für bestandshaltende Wohnungsunternehmen sinnlos, da die Freigrenze von 200.000 EUR in drei Jahren mit der ersten energetischen Sanierung eines größeren Mehrfamilienhauses ausgeschöpft wäre.

Eine Förderung im Rahmen der AGVO limitiert die Menge der pro Zeiteinheit geförderten Gebäude wegen der individuellen Berechnung der Beihilfeintensität. Darüber hinaus sind die für bezahlbares Wohnen notwendigen Zuschusshöhen von bis zu 50 % der Maßnahmekosten laut AGVO nicht zulässig. Gerade die am meisten bedürftigen Mieter werden dadurch weniger gefördert als private Selbstnutzer.

Dazu kommt, dass nach BGB Zuschüsse und sonstige Unterstützung zur energetischen Sanierung komplett an Mieter weitergegeben werden müssen, d. h. das Unternehmen selbst profitiert davon nicht. Auch deshalb sollte die Förderung energetischer Sanierung für vermietete Wohnungen keine Beihilfe darstellen.

Vorschlag für ein Modellvorhaben zur Förderung von Treibhausgasminderung und von Verbesserungen der Energieeffizienz

Nach wie vor fehlt eine an der Treibhausgasminderung orientierte Förderung. Diese sollte – auch zur Vorbereitung einer Novelle des GEG nach 2023 – in einem begleiteten Modellvorhaben ausprobiert werden. Die Wohnungswirtschaft schlägt vor, dafür die mit den Effizienzhäusern bestehende Kopplung von Wärmeschutz und Primärenergiebedarf aufzuheben und Energieeffizienz und Klimawirkung getrennt zu fördern. Dies könnte zum Beispiel so aussehen:

Tabelle 1: Beispiel (!) für eine neue Förderstruktur für den Gebäudebestand, die sich an den Klimazielen orientiert. Dieser grobe Entwurf ist noch wissenschaftlich zu untersuchen.

Klima-wirkung	**Zuschuss**		**Energieeffizienz/ Endenergiebedarf**	**Zuschuss**
< 20 kg/m²	5 %		2050 ready 80 kWh/m²a	20 %
Für jedes weitere vermiedene kg/m²	Plus 1 %	und/ oder	Jeder weitere Reduktion des Endenergiebedarfes um 1 kWh/m²a	Plus 0,143 %
0 kg/m²	25 %		10 kWh/m²a	30 %

Weitere Vorschläge

In manchen Fällen lässt sich ein bestehendes Gebäude nicht mehr sinnvoll an moderne Anforderungen anpassen. Dann sind Abriss und Ersatzneubau notwendig. Dafür sollten Förderinstrumente entwickelt werden. Beispielsweise könnte Ersatzneubau wie eine energetische Modernisierung gefördert werden, die ansonsten am Standort erfolgt wäre. Erschwerend bei Ersatzneubau ist die Notwendigkeit zur Entmietung und Umsetzung der Mieter. Gesellschaftlich gesehen entsteht zukunftsfähiger Wohnraum, oft verbunden mit einer besseren Grundstücksausnutzung.

Besonders Augenmerk sollte auch auf die Förderung einer Umstellung auf Fernwärme gelegt werden. Die Kosten des Fernwärmeanschlusses sollten förderfähig werden.

Auch die Städtebauförderung kann ein wichtiges Instrument sein, gerade mit Blick auf die Stärkung der Quartiersentwicklung und dem ganzheitlichen Ansatz von Energieeffizienz und nachhaltiger, regenerativer Versorgung.

3.4
Förderung – Subjektförderung

Subjektförderung findet im Wohnungsbereich derzeit vorrangig in Form von Wohngeldzahlungen nach dem Wohngeldgesetz und der Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und im Alter bzw. bei Erwerbsminderung (SGB XII) statt. Für die Subjektförderung spricht, dass diese zielgerichtet wirkt und Zuteilungsprobleme vermeidet. Die Subjektförderung muss allerdings an die Klimaschutzziele angepasst werden.

So kann zum Beispiel bei der Erstattung der Kosten der Unterkunft ein Zuschlag zur Kaltmiete in Abhängigkeit von Energieverbrauchsausweis erfolgen[33].

Wer sich mit der Wohnkostenbelastung beschäftigt, muss sich auch mit den verfügbaren Nettoeinkommen beschäftigen. Die unteren Einkommen bleiben nach wie vor in der Lohnentwicklung zurück, je kleiner das Einkommen, desto mehr (siehe Bild 13):

[33] Siehe zum Beispiel Klima-Bonus als Zuschlag zur Kaltmiete nach energetischer Modernisierung, zuerst angewandt in Bielefeld.

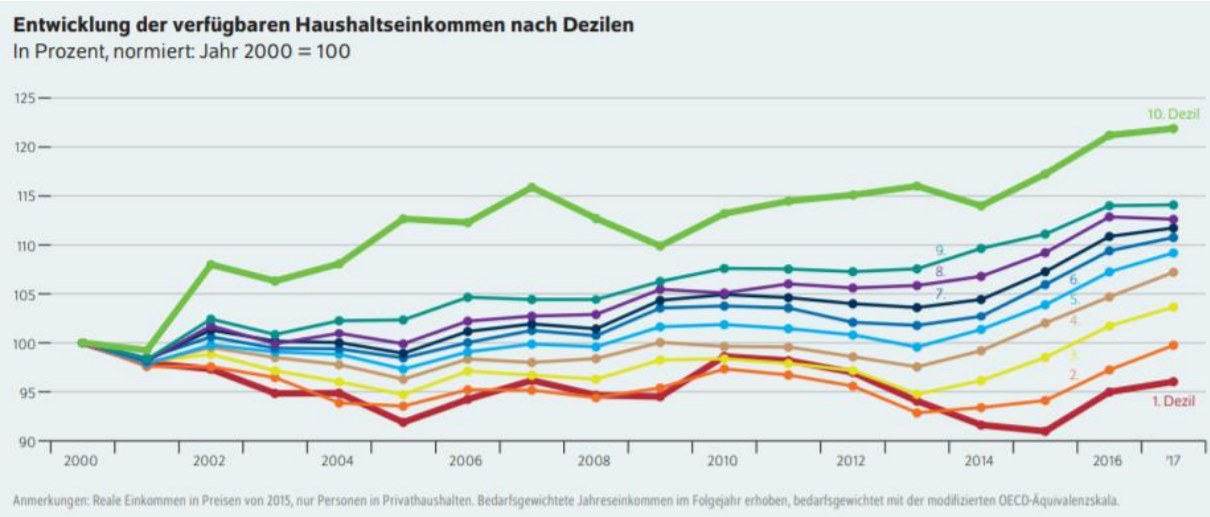

Bild 13: Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Dezilen, 1991 = 100.
Quelle: DIW-Wochenbericht 19/2019

Im Gegensatz zu den praktisch nicht gestiegenen Einkommen der unteren Einkommensklassen haben sich die Kosten energetischer Modernisierung deutlich erhöht.

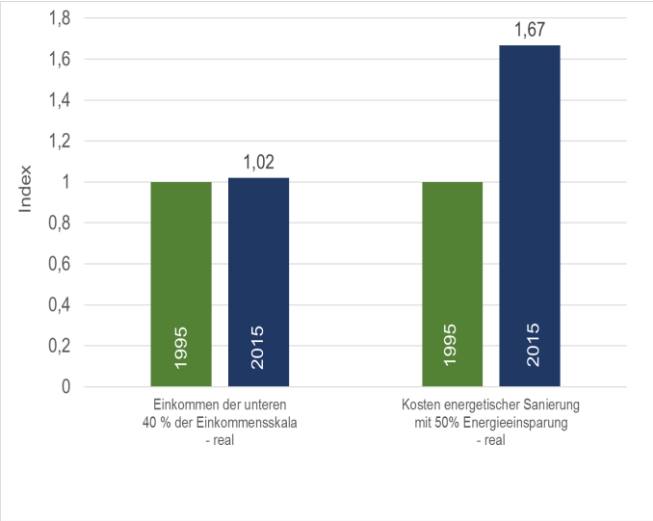

Bild 14: Entwicklung der Einkommen der unteren 40 % und der Investitionskosten für energiesparende Maßnahmen von 1995 bis 2015, eigene Darstellung[34]

Der Prozentsatz an Niedrigeinkommen verteilt sich ungleichmäßig in ländlichen und städtischen Regionen (siehe Bild 15).

[34] Quellen: Die Ergebnisse des BEEN-Projektes mit ausführlichen Befunden und Empfehlungen. Ein Handbuch für die Praxis. Peter Wollschläger, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin 2007.
Neitzel, Michael, Walberg, Dietmar et al.: Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik. InWIS-Studie in Kooperation mit ARGE e.V., Bochum, 2016.
Destatis: Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Lange Reihen ab 1948. Statistisches Bundesamt., https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.550894.de/17-4-1.pdf

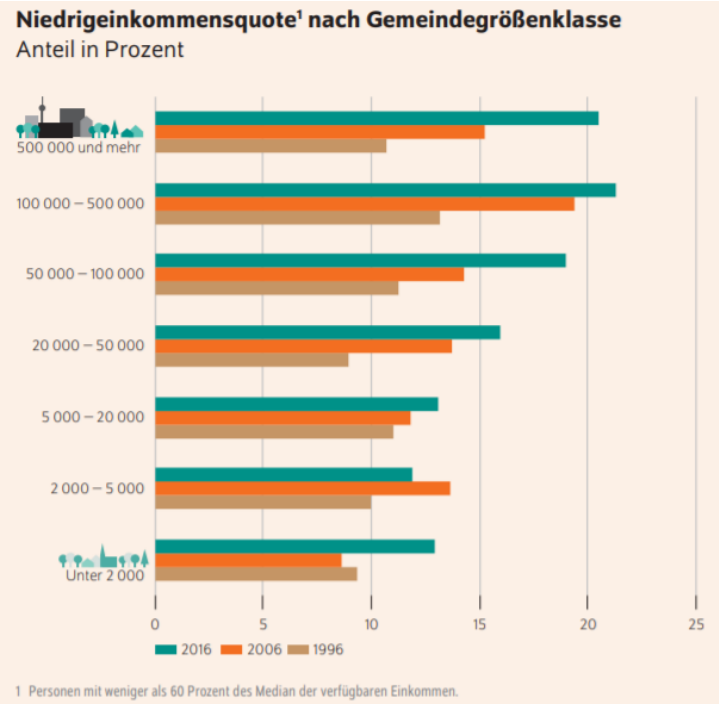

Bild 15: Niedrigeinkommensquote (weniger als 60 % des Medians des verfügbaren Einkommens) nach Gemeindegröße. Quelle: DIW Wochenbericht 19/2019

Das DIW schlussfolgert aus der deutlichen Zunahme der Niedrigeinkommen in städtischen Regionen, dass folgende Maßnahmen notwendig sind:

- Reduktion von Einkommensungleichheit, höhere Lohnabschlüsse, Verallgemeinerbarkeitserklärungen von Tarifverträgen, Absenken der Minijobschwelle, um Anreize für eine Umwandlung in Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse zu setzen.
- Stärkere Fokussierung der Politik auf den Bau von bezahlbarem Wohnraum, um Armut bei einkommensschwachen Personen zu vermeiden.
- Wohnungswirtschaftlich ist zu ergänzen, dass dies auch für die Modernisierung des Gebäudebestandes gilt.

Schlussfolgerungen

- Die Subjektförderung wirkt zielgerichtet und vermeidet Zuteilungsprobleme, muss nun aber auch an die Klimaschutzziele angepasst werden.
- Die Kosten der Unterkunft (KdU) sind so gestalten, dass die Haushalte auch in energetisch sanierten Wohnungen wohnen können.
- Beim Wohngeld müssen die Heizkosten bei der Berechnung des Wohngeldes indexiert und eine Klimakomponente eingeführt werden, welche die höheren Wohnkosten energetisch sanierter Gebäude berücksichtigt.

3.5
Beseitigung politischer Hemmnisse für die Umsetzung eines leistbaren Gebäudestandards

Im Ordnungsrecht ist mit Blick auf eine Weiterentwicklung des GEG bis 2023 der Paradigmenwechsel hin zur THG-Vermeidung notwendig. Neben einer Anforderung an THG-Vermeidung ist dabei die Gestaltung eines leistbaren und zukunftsfähigen Gebäudestandards notwendig. Das bedeutet, dass eine weitere Verschärfung von Ordnungsrecht nur auf Ebene des Primärenergiebedarfs/der Treibhausgasemissionen erfolgen darf, aber nicht hinsichtlich des Wärmeschutzes des Referenzgebäudes.

Der Wärmeschutz des Referenzgebäudes bzw. die bedingten Anforderungen bei energetischer Modernisierung sind ausreichend, um ein Gebäude auf Basis eines Niedertemperatursystems erneuerbar zu versorgen. Dazu gehören alle Arten erneuerbarer Energien, die so effizient genutzt werden: erneuerbare Fern- und Nahwärme, gasförmige Energieträger aus dem Gasnetz (insbesondere auch mit Wasserstoffanteilen), flüssige oder gasförmige Energieträger aus Lieferung (synthetisches Methanol) oder lokaler Erzeugung (Wasserstoff aus lokaler Elektrolyse mit Abwärmenutzung), Wärmepumpen oder Solarthermie.

Weiter ist mit Blick auf Quartiere eine Harmonisierung von Miet- und Energierecht vonnöten. Beispielsweise könnte sich die Sektorenkopplung auch im Energierecht wiederfinden, um die Hürden für Energiequartiere abzubauen. Am Einfachsten wäre es, die Stromerzeugung aus lokalen Quellen als Nebenleistung zur Vermietung zu betrachten.

Die geplante begrenzte Umlagefähigkeit des CO_2-Preises muss so ausgestaltet werden,

- dass für die Wohnungsunternehmen Anreize entstehen, die energetisch schlechtesten Gebäude zu verbessern,
- dass die energetisch modernisierten Gebäude nicht bestraft werden und
- dass den Wohnungsunternehmen nicht das Eigenkapital für die energetische Modernisierung entzogen wird.

Die entscheidende Rolle wird die Versorgung mit erneuerbaren Energien spielen. Zu verbessern sind unter anderem die Bedingungen für die dezentrale Stromerzeugung (siehe Kapitel 3.6 Stärkung von Quartieren), für Contracting mit erneuerbaren Energien (Anpassung der WärmelieferV), für die Nutzung von Windstrom in Wärmenetzen (Power to heat, nutzen statt abregeln) und für synthetische Energieträger (Anrechenbarkeit im GEG).

Die von der EU-Kommission ins Spiel gebrachten verbindlichen Mindeststandards an die Energieeffizienz bei bestimmten Transaktionen, zum Beispiel Verkauf, Vermietung, Mietkauf, Refinanzierung, Nutzungsänderung, nicht energiebezogene Renovierungen etc., lehnt die Wohnungswirtschaft ab. In Deutschland bestehen bereits Minimumstandards für Einzelmaßnahmen im GEG als "Nachrüstpflichten" oder "bedingte Anforderungen". Nachrüstpflichten betreffen die Dämmung von Dächern bzw. obersten Geschossdecken, die Dämmung von Rohrleitungen, die Regelung der Wärmeabgabe

und den Austausch von Standardheizkesseln, die älter als 30 Jahre sind. "Bedingte Anforderungen" heißt, dass an Maßnahmen an der Gebäudehülle energetische Anforderungen gestellt werden, wie Ersatz von Fenstern, Anbringen von Dämmschichten und in bestimmten Fällen das Verputzen von Außenwänden.

Ordnungsrecht kann die schwierige Marktsituation nicht lösen, die wegen der Unwirtschaftlichkeit der Effizienzmaßnahmen besteht. Die Unwirtschaftlichkeit wiederum entsteht aus der mangelnden Mietzahlungsfähigkeit von Haushalten mit mittleren und kleinen Einkommen und ist im Grunde ein soziales Dilemma. Insbesondere kann Regulierung keine wirtschaftlichen Lösungen herstellen, wenn diese der Markt nicht anbietet. Verbindliche Mindeststandards im Sinne einer Pönalisierung für die Vermietung würden dann dazu führen, dass bezahlbare Wohnungen aus dem Markt verschwinden. Insbesondere wären in Deutschland davon Wohnungen mit Haushalten betroffen, denen die Kosten der Unterkunft erstattet werden. Besonders zu beachten ist der Unterschied zwischen Verkauf und Vermietung, speziell bei Mehrfamilienhäusern: verkauft wird ein ganzes Gebäude, vermietet eine einzelne Wohnung. Zu bedenken sind auch strategische Restnutzungsdauern von Gebäuden. Ein Teil der Objekte ist nicht mehr langfristig marktfähig.

3.6
Stärkung von Quartieren

Es ist eine Konvergenz der Systeme Wärme, Strom und Mobilität nötig. Im Bereich Mieterstrom (gilt alles auch für Strom für E-Mobilität) sollen mit der aktuellen Novelle des EEG (Stand Oktober 2020) die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Regelungen zur Anlagenzusammenfassung verbessert sowie die Zulässigkeit des Lieferkettenmodells klargestellt werden. Das ist ein zaghafter Anfang.

Darüber hinaus sind folgende Verbesserungen nötig:

- Geregelte und einheitliche Fristen für alle Netzbetreiber zur Anerkennung von Kundenanlagen und Bearbeitung von entsprechenden Anträgen,
- Mieterstrom für Anlagen auf Gewerbedächern ermöglichen,
- Einen quartiersgerechten "räumlichen Zusammenhang" definieren,
- Kundenanlagen in einem funktionalen Quartierszusammenhang unabhängig von der Zahl der WE zulassen.

Es sollten alle Modelle zur Umsetzung von Mieterstromkonzepten möglich sein, ohne dass Wohnungsunternehmen zum Energieversorger werden:

- die Umsetzung von Mieterstromkonzepten auf Basis von Geschäftsbesorgungsverträgen mit Energieversorgen unter Erhalt der Fördertatbestände,
- Contracting und
- der eigene Betrieb durch das Wohnungsunternehmen.

Hinsichtlich des letztgenannten Punktes kommt als entscheidendes Hemmnis hinzu: Die Energieerzeugung durch Wohnungsunternehmen führt zum Verlust der sogenannten erweiterten Gewerbesteuerkürzung nach § 9 Nr. 1 Satz 2 Gewerbesteuergesetz. Mögliche Lösungen sind eine "unschädliche" 20 %-Einnahmengrenze oder eine Aufnahme der Erzeugung und Lieferung von Strom in den Katalog der gesetzlich zugelassenen unschädlichen Nebentätigkeiten.

Ein neuer Lösungsansatz – über das Mietrecht – besteht in einer Anpassung des Nebenkostenrechts. Mieterstrom könnte als Nebenleistung zur Vermietung behandelt werden. Dies würde den komplizierten Mieterstromzuschlag ersetzen. Die dezentrale Stromversorgung der Mieter könnte als bestimmungsgemäßer Gebrauch der Mietsache definiert und dies damit quasi zu einer mietrechtlichen Nebenleistung werden. Hierdurch würde klargestellt, dass jeder Vermieter auch das Recht (nicht die Pflicht) hat, zugunsten der Stromversorgung seiner Mieter auf dem von ihm vermieteten Gebäude oder in dessen Nähe Stromerzeugungsanlagen zu errichten, zu betreiben oder durch Dritte errichten und/oder betreiben zu lassen.

Die sehr weite Definition des Begriffs der Eigenversorgung in der RED lässt das gemeinsame Handeln unter Beteiligung Dritter, inklusive Mietern, zu. "Eigenversorgung" wäre dann der Verbrauch von Strom, den eine natürliche oder juristische Person oder seine Mieter im selben räumlich oder funktional zusammengehörenden Gebiet verbrauchen, in dem sich auch die Stromerzeugungsanlage befindet, wenn der Strom nicht durch ein Netz durchgeleitet wird und diese Person oder ein von dieser beauftragter Dritter die Stromerzeugungsanlage betreibt.

Für die Eigenversorgung muss auch eine räumliche Abgrenzung auf einen funktionalen Zusammenhang, zum Beispiel innerhalb eines gemeinsam versorgten Quartieres, geschaffen werden.

Es geht weiter darum, im Quartier die Synergien verschiedener Nutzer zu heben (private Haushalte unterschiedlichen Typs, öffentliche Gebäude und Wirtschaftsimmobilien, Produzierendes Gewerbe und Industrie, Elektromobilität). Hinsichtlich der Bilanzierung von Treibhausgasemissionen sollten deshalb für Wohnungsunternehmen, die ein Portfolio bewirtschaften, Quartiere bis hin zu Portfolien zu einem "Flottenverbrauch" zusammengefasst werden können.

3.7
Qualifikation und Kapazitäten

Eine Ausweitung der öffentlichen finanziellen Unterstützung und die geplante Neugestaltung und Verbesserung der Förderkonditionen reichen noch nicht aus, um mehr energetische Sanierung umzusetzen. Sie sind notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingungen. Für die klimapolitische Wirksamkeit müssen Qualifikationen und Kapazitäten von Bauwirtschaft, Bauindustrie und Bauhandwerk sowie der Energieberatung erheblich ausgeweitet und neu justiert werden. Bauwirtschaft, Bauindustrie und Bauhandwerk benötigen eine langfristige Perspektive bis 2050, damit sie die notwendigen Kapazitäten aufbauen. Die Kapazitätsauslastung beträgt

seit Jahren bereits ca. 80 %[35]. Das heißt, dass die Förderung von Energieeffizienz und Klimaschutz einen verlässlichen Pfad bis 2050 benötigt (aufwachsend, mit notwendigen Anpassungen über die Jahre).

3.8 Notwendigkeit zu weiterer Forschung

Evaluation

Sofortige Evaluation der Strategie und Praxis (!) bei Energieeinsparung und Klimaschutz der letzten zehn Jahre. Es geht um eine Evaluation des echten Baugeschehens. Welche Maßnahmen wurden durchgeführt, welche Neubaustandards wurden gebaut, was bringt was, d. h. welche Treibhausgaseinsparungen und welche Energieeinsparungen wurden mit welchen Investitionen erreicht? Dabei ist zu berücksichtigen, dass es bis heute keine gute Primärdatenlage gibt und dass die Verbrauchserfassung für ein Monitoring sehr aufwändig sein kann, zum Beispiel, weil keine Unterzähler für spezielle Verbräuche, wie den Strom für Lüftungsanlagen, vorhanden sind. Eine Forschung, die belastbare umfassende Ergebnisse erbringen soll, benötigt einen Verbund über mehrere Forschungseinrichtungen, mehrere Jahre Zeit und eine Ausstattung mit mehreren Millionen EUR. Die Förderung der erforderlichen Messstellen wird im Interesse valider Daten notwendig. Weitere Frage: Warum stagniert der spezifische temperaturbereinigte Energieverbrauch für Raumwärme bundesweit seit 2011 bei ca. 130 kWh/m²a? Ein Überschlag ergibt, dass der Energieverbrauch jährlich um über 1 % sinken und inzwischen bei etwa 115 kWh/m²a liegen müsste.

Forschungsprojekte liefern erste Erklärungen, aber noch nicht für das Gesamtphänomen[36].

Technische Ebene

- Rolle von Speichertechnik
- Grüne Fernwärme unterstützen, sowohl aufseiten der Energieversorger, als auch der Wohnungsunternehmen (Absenkung der Vor- und Rücklauftemperaturen, Einsatz moderner Fernwärmeübergabestationen)
- Lebenszyklusbetrachtungen bzw. Ökobilanzen zur Grundlage der Debatte machen, insbesondere hinsichtlich höherem Materialeinsatz für geringeren Energieverbrauch oberhalb des GEG-Niveaus
- Gebäudeintegrierte Photovoltaik/Batterien unterstützen,
- Wärmepumpen für Bestandsgebäude (Hochtemperaturwärmepumpen) unterstützen.

---

[35] https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.702130.de/20-1-1.pdf

[36] Schröder, Papert, Boegelein, Navarro, Mundry: Reale Trends des spezifischen Energieverbrauchs und repräsentativer Wohnraumtemperierung bei steigendem Modernisierungsgrad im Wohnungsbestand. Bauphysik 36 (2014), Heft 6, S. 309-324

Systemebene

- Power-to-X-Technologien, Brennstoffzellen, Speichertechnologien, Saisonale Speicherkonzepte (Eisspeicher)
- Zusammenspiel von Komponenten (PV, Elektromobilität, Wärmepumpen) im Quartier, Einsatz gebäudeintegrierter PV, Wärmepumpen für den energetisch sanierten Bestand – Zusammenspiel mit Vorlauftemperaturen und Heizflächengrößen
- Dezentrale, automatisierte und digital geregelte Lösungen im Quartier Erfolgskontrolle und Evaluation – aus der Praxis lernen wir am besten.
- Digitale Regelungen einsetzen, die den Nutzereinfluss im Mehrfamilienhaus berücksichtigen, zum Beispiel KAIROS der GIIS Zwickau

Klimaschutztransparenz und Klimaeffizienz

- Kosten pro eingesparte Tonne THG aus Sicht der investierenden Wohnungswirtschaft und der Mieter transparent machen (volkswirtschaftliche Sichtweisen helfen nicht)

3.9 Empfehlungen zur strategischen Weiterentwicklung der Bestände mit Blick auf Klimaneutralität

Klimaschutz ist – wie bereits mehrfach angesprochen – nur eine der Dimensionen bei der Bewirtschaftung von vermieteten Mehrfamilienhäusern. Es geht um bezahlbares Wohnen für breite Schichten der Bevölkerung, eine hohe Wohnqualität, eine moderne und barrierearme Ausstattung der Wohnungen, ein lebenswertes Wohnumfeld, den sozialen Frieden in kulturell vielfältigen Wohnquartieren und das alles im Rahmen wirtschaftlicher Rentabilität.

Klimaschutzmaßnahmen gewinnen in der Gesellschaft aber immer weiter an Bedeutung. Einige Hinweise dazu haben sich unbenommen der bestehenden Hürden und Hemmnisse für die Finanzierung und Durchführung von klimaschützenden Maßnahmen in Wohnungsunternehmen herauskristallisiert.

Hinzuweisen ist darauf, dass es keine optimalen Lösungen gibt. Jeder Systementscheidung ist derzeit mit Investitionsunsicherheiten verbunden.

Nutzung erneuerbarer Energien

- **Effizienz** ist Grundlage für Behaglichkeit und der Türöffner für erneuerbare Energien, sie ist eine Basis für treibhausgasfreie Energieversorgung der Gebäude. Efficiency first heißt für die Wohnungswirtschaft, für Gebäude oder im Rahmen einer Quartiersversorgung abzuklären, welche Kombination von Energieverbrauch und Erneuerbarer Energie kostenoptimal umsetzbar ist. Efficiency first heißt nicht maximale Energieeffizienz.

- Wesentliche Voraussetzung für die effiziente Nutzung erneuerbarer Energien ist ein **Niedertemperatursystem**. Dazu bedarf es nicht höchster Effizienzstandards, sondern einer abgestimmten Lösung aus Wärmebedarf, Heizflächengröße und Vorlauftemperatur.

Eine Prüfreihenfolge für eine zukünftige klimaneutrale Energieversorgung kann wie folgt aussehen:

- **Fernwärme**

  CO_2-freie Fernwärme wird für etwa 50 % der Wohnungen der GdW-Unternehmen entscheidend für die Erreichung der Klimaschutzziele sein. Insofern kommt den Fernwärmeversorgern eine entscheidende Rolle zu. Mit Wärmelieferanten (Fernwärme, Contracting) sollte deshalb kooperativ geklärt (oder diese Kooperation eingefordert) werden, in welchem Zeitraum zu welchen Kosten die gelieferte Wärme klimaneutral werden kann. Dies ist im Zusammenhang mit der geplanten Bestandsentwicklung im Netzbereich zu betrachten (energetische Modernisierung, Rückbau, Neubau, Anschluss weiterer Gebäude).

  Aktuelle CO_2-Kennwerte der gelieferten Wärme sollten erfragt werden, sowohl nach Stromgutschriftmethode (heutige Methode nach GEG), als auch nach Carnotmethode (zukünftige Methode, das entsprechende AGFW-Arbeitsblatt FW 309-6 ist vorhanden).

  Bei den meisten Wärmenetzen muss für eine erneuerbare Energieversorgung die Vorlauftemperatur abgesenkt werden. Das wiederum erfordert eine enge Abstimmung zwischen Netzbetreiber und den Gebäudeeigentümern. Oft lassen sich die Heizkörper aus der Bauzeit der Gebäude nach der energetischen Sanierung der letzten Jahrzehnte auch mit 55 °C Vorlauftemperatur betreiben. In einem 1963 errichteten und 1995 modernisierten Quartier mussten 11 % der Heizkörper vergrößert werden, um die Systemtemperaturen von 70° C/55° C auf wärmepumpentaugliche 55° C/45° C abzusenken.
  Die Umstellung von Fernwärmenetzen auf Niedertemperatur kann die wohnungswirtschaftliche Instandhaltungsstrategie beeinflussen.

  Neubauten mit sehr geringem Energieverbrauch können sehr hohe Anschlusskosten an die Fernwärme haben, es sei denn, sie können aus dem Rücklauf versorgt werden.

- **Nahwärmenetz** mit erneuerbaren Energien
- **Einzelobjekt**:
  - Luft/Wasser-Wärmepumpe + Gasbrennwertkessel
  - BHKW mit Biogas[anteil], ggf. Beistellung
  - Sole-Wärmepumpe mit oder ohne Gasbrennwertkessel
  - Gasbrennwertkessel + Solarthermie/Pelletkessel
  - Wärmepumpe mit Fernwärme
    Hier besteht oft die Möglichkeit der Versorgung aus dem Fernwärme-Rücklauf mit entsprechenden Sonderkonditionen.

Angesichts der im Jahr 2021 beginnenden nationalen **CO_2-Bepreisung** und angesichts nach 2026 voraussichtlich stark steigenden CO_2-Preise sollte jeder neue Einsatz von Gastechnik kritisch hinterfragt werden. Es ist zu erwarten, dass Erdgas in Zukunft vor allem als Spitzenlast Verwendung findet, dass also hybride Anlagen, zum Beispiel in Kombination mit Wärmepumpen oder Pelletkesseln, gebaut werden.

Wo immer möglich sollten **PV-Anlagen** auf und an Gebäuden vorgesehen werden und der Strom lokal für Wärmepumpen, Allgemeinstrom und Mieterstrom genutzt werden. Es sollte strategisch entschieden werden, ob dies selbst, im Lieferkettenmodell oder über Verpachtung der Dachfläche erfolgt. Der Einbau von **Batteriespeicher**n und eines **Lastmanagement**s sollte immer geprüft werden.

Für die **Warmwasserbereitung** sind in Niedertemperatursystemen kreative Lösungen notwendig. Wegen der Legionellengefahr darf die Systemtemperatur bei Speichergrößen oberhalb 400 l nicht unter 60 °C sinken. Wohnungsstationen, Ultrafiltration, Abluftwärmepumpen oder elektronische Durchlauferhitzer sind mögliche Lösungen für Niedertemperaturnetze.

Die neuen Möglichkeiten des **GEG** für den Nachweis der Anforderungen sollten genutzt werden, um neue Ansätze für den Nachweis öffentlich-rechtlicher Anforderungen an Effizienz und Klimaschutz empirisch auszutesten: den Quartiersansatz und den Nachweis nach Treibhausgasemissionen sowie die Anrechnung von Biomethan und PV-Strom. Bitte teilen Sie Ihre Erfahrungen damit anschließend mit Ihrem Regionalverband und dem GdW. Diese Erfahrungen werden eine entscheidende Rolle dabei spielen, ob diese Möglichkeiten erhalten bleiben und sogar erweitert werden oder ob die Politik in die reine Effizienzpolitik mit immer höheren Anforderungen an den Wärmeschutz zurückfällt.

Die Ergebnisse von Modellprojekten mit erneuerbaren Energien sollten bei positiven Ergebnissen übertragen werden. Derzeit laufen zum Beispiel Versuche mit lokaler **Wasserstoff**-Elektrolyse und Nutzung der dabei entstehenden Abwärme, mit gebäudeintegrierter **PV**.

Energieeffizienter Gebäudebetrieb

- Die Heizungsanlagen und Anlagen zur Warmwasserbereitung müssen **optimal betrieben** werden. Die Ergebnisse der Projekte ALFA[37], BETA Nord[38] und BaltBest[39] geben umfangreiche Unterstützung.

  Gebäudeautomation unterstützt und vereinfacht effizienten Gebäudebetrieb. Es sollte mindestens eine zentrale Anlagenüberwachung, besser jedoch eine Anlagensteuerung als ein wesentlicher Bestandteil der Gebäudeautomation implementiert sein. Zur Messung der Anlageneffizienz können Daten der tariflichen Gaszähler und Aktoren, Sensoren und Wärmemengen-

[37] https://wohnungswirtschaft-heute.de/wp-content/uploads/2018/05/Energieverschwendung-stoppen-projekt-alfa.pdf
[38] https://www.vnw.de/services/technik-und-energie/beta-nord/
[39] In Arbeit

zählern direkt nach den Wärmeerzeugern herangezogen werden. Mit der Verabschiedung des Messstellenbetriebsgesetzes und einer sukzessiven Umstellung auf moderne Messeinrichtungen sollte eine Datenbereitstellung seitens der Messstellenbetreiber in der Regel möglich sein.

- **Gebäudedaten** sollten für den optimalen Betrieb der Objekte genutzt werden. Es entstehen Daten aus
  - dem Submetering durch Dienstleister,
  - dem eigenen Betrieb von Messstellen und
  - einer eventuellen Eigenabrechnung (Bündelangebote entsprechend dem Messstellenbetriebsgesetz),
  - aus der zukünftigen Verpflichtung zum Einsatz funkbasierter Heizkostenverteiler und damit verbunden
  - aus der monatlichen Verbrauchsinformation.

  Im Zuge der Umsetzung der Anforderungen der Energieeffizienzrichtlinie (EED) und der entsprechenden Novelle der Heizkostenverordnung werden die Voraussetzungen hierfür durch fernauslesbare Submetering-Lösungen geschaffen werden.
  Nach aktuellen Datenschutzregelungen können alle Daten anonymisiert oder aggregiert verwendet werden. Die Nutzung wohnungsbezogener Daten (und darunter raumweiser Daten) bedarf der Zustimmung der Nutzer.
  Eine Übernahme des Messstellenbetriebs in Eigenregie kann sinnvoll sein, muss aber strategisch und wirtschaftlich geprüft werden.
  Aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen, der damit einhergehenden Komplexität und der Abhängigkeiten dieser Bereiche untereinander sollte zur Absicherung etwaiger Investitionen vorab ein ganzheitliches Konzept zur technischen Infrastruktur unter Berücksichtigung der verschiedenen Rollen und der rechtlichen Anforderungen ausgearbeitet werden.

- **Digitale Nutzerunterstützung**
  Das Nutzerverhalten kristallisiert sich zunehmend als eine wesentliche Einflussgröße auf den Energieverbrauch bei der Gebäudekonditionierung heraus. Der Nutzer definiert die Ansprüche an die Raumluft (zum Beispiel Temperatur und Luftwechsel), greift in die Anlagentechnik ein (zum Beispiel Absenkbetrieb) und bestimmt den Warmwasserbedarf (zum Beispiel Wassermenge und Zapfprofil)[40]. Wird das Wärmeschutzniveau verbessert, steigt die Bedeutung von Nutzereingriffen, die nicht oder kaum im Zusammenhang mit dem Gebäudewärmeschutz stehen. Dies gilt in erster Linie für die Trinkwassererwärmung und für den Luftwechsel. Dazu kommen systematisch höhere Innentemperaturen in neuen oder energetisch modernisierten Gebäuden. Nach einer Auswertung beträgt die Differenz im Mittel fast 2 K[41].

---

[40] Richter, Wolfgang et.al.: Einfluss des Nutzerverhaltens auf den Energieverbrauch in Niedrigenergie- und Passivhäusern. Forschungsbericht 2002, gefördert mit Mitteln des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Aktenzeichen: Z6 – 5.4.00 – 19 / II 13 -80010019)

[41] https://www.brunata-metrona.de/unternehmen/newsroom/fachbeitraege/bauidee-0910-2015.html

Nutzer sollten dabei unterstützt werden, sich sparsam verhalten. Insbesondere in energetisch modernisierten Objekten kommt dem Nutzer entscheidende Bedeutung zu, dass die geplante Energieeinsparung auch erreicht wird. Digitale Steuerungen mit Einzelraumregelungen müssen aber auch richtig programmiert sein und genutzt werden.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße. 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: http://www.gdw.de

© GdW 2020