



Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Energetische Sanierungen in strukturschwachen Regionen – Sanierungskontexte und -hemmnisse vermietender Akteur:innen

August 2021

Die Kurzstudie entstand im Rahmen des Verbundvorhabens „Drei Prozent plus – Umsetzung des energieeffizienten Sanierungsfahrplans für kommunale Quartiere“. Das Projekt wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Rahmen des 7. Energieforschungsprogramms der Bundesregierung gefördert.

3%plus

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Kurzfassung

Gemessen an den Klimazielen herrscht in Deutschland eine weiter zu niedrige Sanierungsdynamik, die sich jedoch durch komplexe regions- und akteursspezifische Unterschiede in den Sanierungsrahmenbedingungen und -motiven auszeichnet. Auf Basis von Literaturrecherchen und Expert:inneninterviews zu diesen Bedingungen stellt sich die vorliegende Kurzstudie die Frage, inwiefern ein entspannter Wohnungsmarkt in den demographisch und ökonomisch schwachen Regionen Deutschlands im Vergleich zu angespannten Wohnungsmärkten das Sanierungsverhalten von Wohnungsunternehmen und Kleinvermieter:innen beeinflusst.

Zunächst zeigt die Kurzstudie, dass sich beim Sanierungsverhalten vermietender Akteur:innen nicht pauschal nach Märkten differenzieren lässt. Vielmehr werden Sanierungsentscheidungen regions- und marktübergreifend durch allgemein bestehende Sanierungshemmnissen sowie durch akteursspezifische Faktoren und Kontexte bedingt beziehungsweise gehemmt. Je nach Marktlage kommen jedoch noch weitere marktspezifische Hemmnisse hinzu.

Zu den allgemeinen Sanierungshemmnissen zählen u.a. das „Vermieter-Mieter-Dilemma“, fehlende Akzeptanz durch Mieter:innen sowie der Fachkräftemangel im Handwerk. Akteursspezifische Hemmnisse können die geringe Attraktivität von den (bis zum Jahr 2020 bestehenden) Förderangeboten sowie Vorurteile gegenüber der Sinnhaftigkeit von Sanierungsmaßnahmen darstellen. Hinsichtlich der marktspezifischen Hemmnisse lässt sich ablesen, dass in angespannten Wohnungsmärkten insbesondere die bestehende sozialpolitische Gemengelage und in entspannten

Wohnungsmärkten die erschwerte Amortisierung von Investitionskosten energetische Sanierungen hemmen.

In der Studie wird deutlich, dass die Kumulation von Sanierungshemmnissen in entspannten Wohnungsmärkten insgesamt stärker ist als in angespannten Märkten, beide Marktlagen jedoch besondere Herausforderungen für energetische Sanierungen mit sich bringen. Ausgeglichene Märkte können hingegen stärkere Investitionsanreize bieten, da der energetische Zustand der Wohnung aufgrund der höheren Wahlmöglichkeiten der Mieter:innen ein Differenzierungsmerkmal darstellen kann. Da die allgemeinen Sanierungshemmnisse aber auch in diesen Märkten vorhanden sind, bestehen regions- und wohnungsmarktübergreifend weiterhin grundsätzliche Hürden für energetische Sanierungen.

Dieser insgesamt komplexen Gesamtsituation gilt es mit einem breiten Spektrum an Lösungsansätzen und -strategien zu begegnen. Neben einer stärkeren finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand, beispielsweise durch eine Ausweitung von Förderanreizen, gilt insbesondere für strukturschwache und ländliche Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten, dass zusätzlich zur Steigerung der Energieeffizienz ein stärkerer Einbezug dekarbonisierter Wärmeversorgung notwendig ist.

Insgesamt zeigt die Studie, dass neben den Selbstnutzer:innen auch vermietende Akteur:innen noch stärker für energetische Sanierungen mobilisiert werden müssen; dies insbesondere in den demographisch und ökonomisch schwachen Regionen. Neben akteursspezifischen bedarf es daher auch regionsspezifische Unterstützungsangebote und Lösungsansätze.

Inhalt

1. Einleitung	4
1.1 Methode und Forschungshypothesen.....	6
1.2 Aufbau der Kurzstudie	7
2 Sanierungshemmnisse	8
2.1 Allgemeine Sanierungshemmnisse.....	8
2.2 Akteursspezifische Sanierungshemmnisse	10
2.3 Marktspezifische Sanierungshemmnisse	16
3 Lösungsansätze	19
3.1 Allgemeine Lösungsansätze	19
3.2 Akteursspezifische Lösungsansätze.....	22
3.3 Lösungsansätze für entspannte Wohnungsmärkte in demographisch und ökonomisch schwachen Regionen	23
4 Fazit und Ausblick	26

1. Einleitung

Mit dem im Juni 2021 novellierten Klimaschutzgesetz will die deutsche Bundesregierung bereits bis 2045 einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand erreichen. Die aktuelle Sanierungsdynamik war bereits für das bisherige Ziel, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand beziehungsweise sektorübergreifend eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 Prozent zu erreichen, bei weitem zu gering. Für das ambitioniertere und schnellere Ziel müssen nun noch weit mehr Anstrengungen unternommen werden.

Hemmende Faktoren für eine Erhöhung der Sanierungsgeschwindigkeit sind neben allgemeinen Unsicherheiten bezüglich der Sinnhaftigkeit von Modernisierungen und der Frage, ob sich diese amortisieren lassen, komplexe Modernisierungsprozesse, hoher Aufwand, relativ gute Ausgangszustände der meisten Gebäude, andere Präferenzen bei den Investitionen in das Gebäude (z.B. Komfortsteigerung) sowie eine komplexe (wenn auch mittlerweile stark verbesserte) Förderlandschaft, rechtliche Vorgaben und zunehmende Widerstände von Mieter:innen gegenüber modernisierungsbedingten Warmmietenerhöhungen (vgl. u.a. Henger et al. 2017). Der Gebäudesektor nimmt eine zentrale Rolle für die Erreichung der Klimaziele ein. Da er für rund 28 Prozent des gesamten CO₂-Ausstoßes sowie für 35 Prozent des Endenergieverbrauchs verantwortlich ist (vgl. Bienert 2020), bietet der Gebäudesektor hohe Potenziale, Energieverbräuche durch die Umsetzung von energetischen Sanierungsmaßnahmen zu reduzieren (vgl. Bundesregierung 2020). Da der Neubau trotz aktuell hoher Bautätigkeit nur einen kleinen Teil des gesamten

Gebäudebestands ausmacht, können die Klimaziele nur durch den umfassenden energetischen Umbau des Gebäudebestands erreicht werden. Dafür hat die Bundesregierung unter anderem 2019 mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz, dem Klimaschutz Sofortprogramm 2022, verbesserten Förderkonditionen, dem Gebäudeenergiegesetz (GEG), der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) sowie mit der im Sommer 2020 vorgelegten Langfristigen Renovierungsstrategie wichtige Schritte und Maßnahmen eingeleitet, die unter anderem auf einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand abzielen. So enthält die Langfristige Renovierungsstrategie beispielsweise einen Fahrplan mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Bestandssanierung (vgl. Bundesregierung 2020). Auch das Sofortprogramm zum neuen Klimaschutzgesetz setzt mehr als die Hälfte des zusätzlichen Mittelvolumens für die Aufstockung der Bundesförderung für effiziente Gebäude ein. Die Langfristige Renovierungsstrategie nennt verschiedene Faktoren, die energetische Potenziale im Gebäudesektor bestimmen: So haben neben dem bestehenden Gebäudebestand, Gebäudeeigentümer:innenstrukturen sowie Mieter:innenstrukturen großen Einfluss auf Sanierungsdynamiken. Aber auch die Marktlage kann sich auf Sanierungsentscheidungen von Gebäudeeigentümer:innen auswirken (vgl. Weiß et al. 2018).

Hinsichtlich der Gebäudeeigentümer:innenstruktur besitzen in Deutschland Privatpersonen (Selbstnutzer:innen, private Vermieter:innen und Wohnungseigentümergeinschaften) rund 95 Prozent aller Gebäude und mehr als 80 Prozent aller Wohnungen (vgl. Bundesregierung

2020). Vom vermieteten Wohnungsbestand befinden sich 60 Prozent in der Hand von Privatpersonen (vgl. Haus & Grund 2019). Damit stellen sie die wichtigsten Akteur:innen für die Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor dar. Auch wenn Genossenschaften und Wohnungsunternehmen nur knapp 18 Prozent des Wohnungsbestandes und gut fünf Prozent aller Wohngebäude besitzen, müssen diese für mehr energetische Sanierungen aktiviert werden (vgl. Bundesregierung 2020). Die unterschiedlichen Interessen sowie Rahmenbedingungen dieser unterschiedlichen Eigentümer:innengruppen haben starken Einfluss auf Sanierungsentscheidungen und -dynamiken. Der Schwerpunkt des 3% plus-Forschungsprojektes liegt grundsätzlich auf schwierig zu mobilisierenden Energieeffizienzpotenzialen, mit besonderem Fokus auf der Aktivierung von privaten Einzeleigentümer:innen. Da aber Quartiere oft heterogene Eigentümer:innenstrukturen vorweisen, nimmt die vorliegende Kurzstudie in Ergänzung dazu, insbesondere Sanierungskontexte vermietender Akteur:innen (organisierte Wohnungswirtschaft und private Kleinvermieter:innen), sprich die Ertragsseite des Mietwohnungsmarktes in den Blick. Wenn die Sanierungsrate zielorientiert Quartier für Quartier gesteigert werden soll, dann müssen differenzierte Quartierssanierungsstrategien die kleinteiligen Belange heterogener Einzeleigentümer:innen auch im Verhältnis von Selbstnutzenden zu vermietenden Akteur:innen reflektieren.

Da sich hinsichtlich der Sanierungsquote regional Unterschiede feststellen lassen (vgl. UBA 2019), möchte die Studie einen gesonderten Blick auf demographisch und ökonomisch schwache Regionen richten. Vermieter:innen sind insbesondere in Regionen, in denen die Wohnungsmärkte entspannt sind (vgl. Prognos

2017), mit der Problematik konfrontiert, dass durch energetische Sanierungen keine Wertsteigerungsperspektive besteht beziehungsweise Mieterhöhungen in Folge von energetischen Sanierungen nur schwer durchzusetzen sind. Strukturschwache Regionen liegen überwiegend in peripher beziehungsweise ländlich geprägten Räumen außerhalb der großen Ballungsräume und Metropolregionen in den neuen Bundesländern, den ländlichen Regionen Niedersachsens, Nordost- und Teile Niederbayerns, Schleswig-Holsteins, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sowie im Ruhrgebiet (vgl. Prognos 2017).

Demnach möchte die Studie insbesondere die Perspektive der organisierten Wohnungswirtschaft und privater Kleinvermieter:innen zu energetischer Sanierung in strukturschwachen Regionen im Vergleich zu Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten untersuchen.

Ziele der Studie sind es, Hemmnisse energetischer Sanierung in entspannten Wohnungsmärkten im Vergleich zu angespannten Märkten sowie Lösungsstrategien und -ansätze für entspannte Wohnungsmärkte in demographisch und ökonomisch schwachen Regionen zu identifizieren und zu diskutieren. Darüber hinaus werden unterschiedliche Hypothesen zu Sanierungsanreizen und Sanierungshemmnissen vermietender Akteur:innen in verschiedenen Wohnungsmärkten verifiziert beziehungsweise falsifiziert.

Mit Hilfe von qualitativen Interviews mit Fachleuten wird in der Kurzstudie folgende Forschungsfrage behandelt: Inwiefern beeinflusst ein entspannter Wohnungsmarkt im Vergleich zu angespannten Wohnungsmärkten das Sanierungsverhalten von Wohnungsunternehmen und privaten Kleinvermieter:innen?

1.1 Methode und Forschungshypothesen

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde eine qualitative Studie durchgeführt. Im Zentrum dieser standen Expert:inneninterviews mit Vertreter:innen der organisierten Wohnungswirtschaft und privater Kleinvermieter:innen sowie Fachleuten aus den Bereichen Wohnungswesen, Förderung, Stadtentwicklung und -forschung (siehe Anhang).

Für die Vorbereitung der Erhebung wurde zunächst eine vertiefte Literaturlauswertung einschlägiger wissenschaftlicher Studien vorgenommen, die sich mit Einflussfaktoren auf Sanierungsentscheidungen und dem Sanierungsverhalten der betrachteten Akteursgruppen vor dem Hintergrund verschiedener Wohnungsmärkte beschäftigen. In der bestehenden

Literatur konnte bislang noch nicht abschließend geklärt werden, inwiefern sich der Faktor Marktlage auf die Modernisierungsbereitschaft auswirkt, sodass hier ein Forschungsbedarf besteht (vgl. Weiß et al. 2018). Jedoch lassen sich bereits vier Hypothesen beziehungsweise Szenarien zur Vorteilhaftigkeit von unterschiedlichen Märkten für energetische Sanierung ableiten, die sowohl auf die organisierte Wohnungswirtschaft als auch private Kleinvermieter:innen zutreffen können (siehe auch Abbildung 1). Diese Hypothesen galt es im Rahmen der Interviews zu verifizieren beziehungsweise falsifizieren.

Basierend auf der Literaturlauswertung wurde ein Interviewleitfaden (siehe Anhang) entwickelt. Dieser gliedert sich in fünf Themenblöcke und enthält neben Einschätzungen zu den vier Hypothesen, Fragen zu schwierigen



Abbildung 1: Hypothesen zu Sanierungsanreizen und -hemmnissen in entspannten und angespannten Wohnungsmärkten (eigene Darstellung)

Märkten für energetische Sanierungen, zu Förderanreizen, Akzeptanz durch Mieter:innen und notwendigen Rahmenbedingungen.

Die Durchführung der Interviews erfolgte im Zeitraum vom 16.12.2020 bis 9.2.2021. Insgesamt konnten sieben Interviews mit insgesamt zehn Vertreter:innen der betrachteten Akteursgruppen geführt werden. Die Interviews fanden in Form von Telefon- beziehungsweise Videokonferenzen statt. Durchgeführt wurden die Interviews von drei Mitarbeiter:innen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

1.2 Aufbau der Kurzstudie

Sowohl in der bestehenden Literatur zum Thema als auch in den Gesprächen mit den Fachleuten wurde klar, dass sich nicht allein eine bestimmte Marktlage hemmend auf energetische Sanierungen durch vermietende Akteur:innen auswirken kann. Ebenso bestehen

allgemeine beziehungsweise übergreifende Sanierungshemmnisse. Aber auch akteurspezifische Kontexte können sich negativ oder positiv auf Sanierungsbestrebungen auswirken. Die vorliegende Studie betrachtet daher neben der Marktlage auch diese beiden Aspekte.

In einem ersten Kapitel werden zunächst allgemeine Sanierungshemmnisse erläutert und daran anschließend akteurs- und marktspezifische Hemmnisse. In dem darauffolgenden Kapitel werden analog dazu Lösungsansätze zur Überwindung der allgemeinen sowie akteurspezifischen Hemmnisse aufgezeigt. Abschließend wird ein gesonderter Blick auf identifizierte Lösungsansätze für ökonomisch und strukturschwache Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten gelegt. Im abschließenden Fazit erfolgt eine Zusammenfassung der Erkenntnisse und Ableitung von Implikationen für die weitere Bearbeitung des Themas (siehe Abbildung 2).

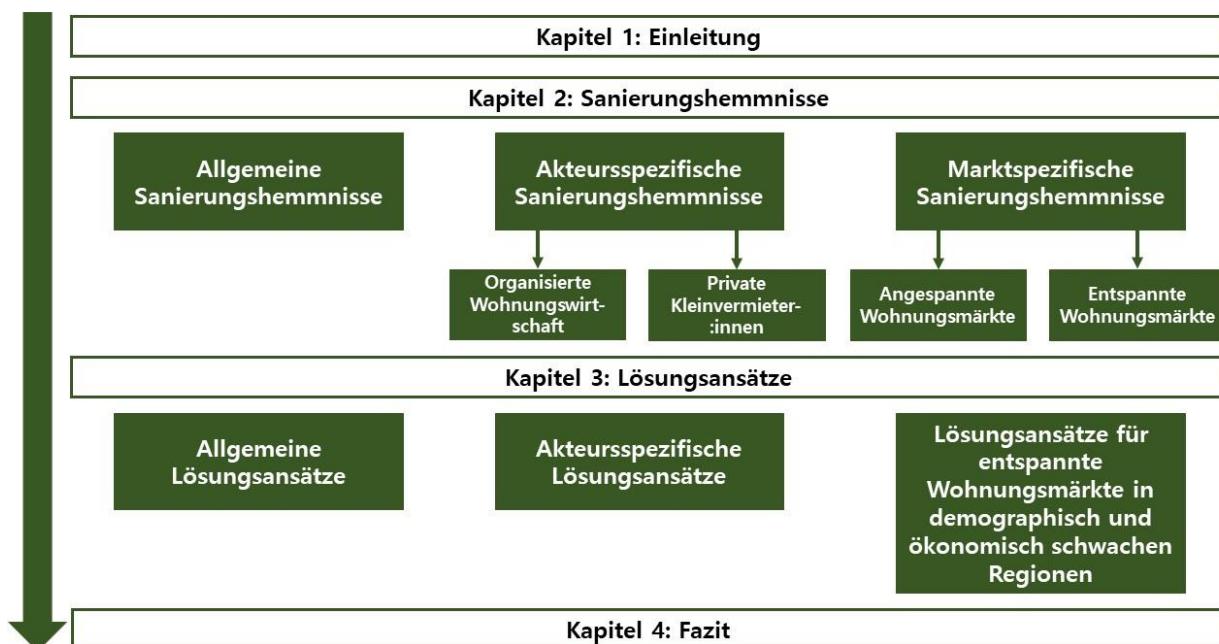


Abbildung 2: Aufbau der Kurzstudie (eigene Darstellung)

2 Sanierungshemmnisse

Im folgenden Kapitel werden die in der Literatur und Gesprächen mit den Expert:innen identifizierten allgemeinen, akteurs- und marktspezifischen Sanierungshemmnisse (siehe Abbildung 3) erläutert.

2.1 Allgemeine Sanierungshemmnisse

Aus Sicht der Mieter:innen sind Effizienzmaßnahmen besonders dann attraktiv, wenn sich mit ihnen verbundene Mieterhöhungen durch die daraus resultierenden Energieeinsparungen ausgleichen lassen (vgl. Henger und Krotova 2020). Für Vermieter:innen, aber auch

sozialpolitisch besteht eine große Herausforderung somit darin, nach Sanierungsmaßnahmen möglichst warmmietenneutrale Mieterhöhungen zu erreichen, die zu keiner Erhöhung der absoluten Wohnkosten für die Mieter:innen führen. Zwar können bei der Modernisierung besonders schlechter Bestände auch Wohnkomfort und Behaglichkeit steigen und damit auch die Akzeptanz für Mieterhöhungen; dennoch können auch hier Sanierungen an zu hohen Wohnkostenbelastungen scheitern. In der Praxis zeigt sich, dass die Modernisierungskosten, die Vermieter:innen im Rahmen des Mietrechts tatsächlich auf Modernisierungsmieterhöhungen umlegen können, selbst bei Abzug der bis 2020 geltenden Förderung

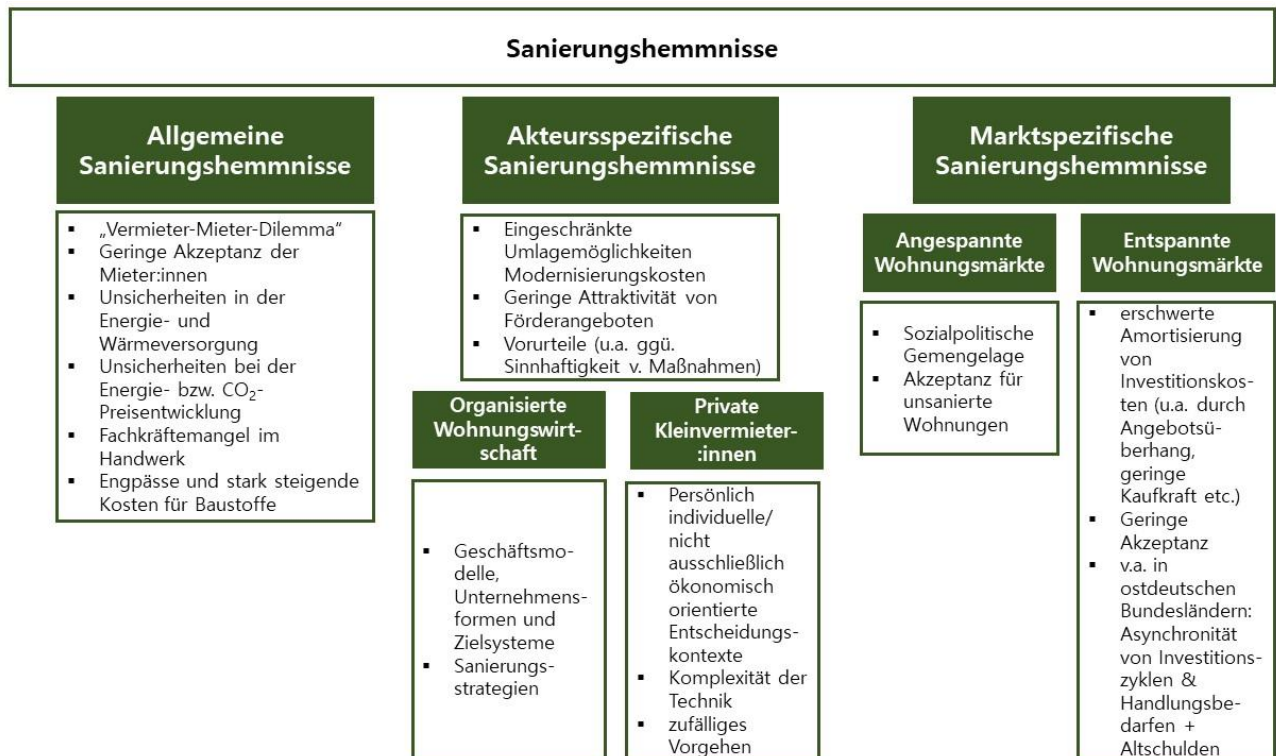


Abbildung 3: Übersicht über die identifizierten allgemeinen, akteurspezifischen und marktspezifischen Sanierungshemmnisse (eigene Darstellung)

verhältnismäßig höher sind als die Energieeinsparungen und somit eine Steigerung der absoluten warmen Wohnkosten bedingen. Teilweise werden auch durch Rebound Effekte und schlechte Bauausführung sowie Anlagensteuerung weniger Energieeinsparungen erreicht. Mit einer Erhöhung der Mietkosten in Folge von energetischen Sanierungen würde sich laut Bienert (2020) eine weitere deutliche Steigerung der ohnehin relativ hohen Wohnkosten ergeben, welche vor allem untere Einkommensschichten überproportional treffen und bestehende soziale Spannungen verstärken würde. Fände hingegen eine tatsächlich warmmietenneutrale Sanierung statt, entstände für viele Vermieter:innen ein „Finanzierungsdelta zwischen Maßnahmenkosten beziehungsweise Mieterhöhungen und Energiekosteneinsparungen“ (Bienert 2020, S. 18), welches ohne finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand, Eigentümer:innen stark belastet. Deutlich wird, dass insgesamt ein „Vermieter-Mieter-Dilemma“ beziehungsweise „Nutzer-Investor-Dilemma“ vorliegt, da die potenziellen Einsparungen durch geringeren Energieverbrauch nicht direkt den investierenden Eigentümer:innen zugutekommen beziehungsweise Mieterhöhungen infolge energetischer wie auch anderer Sanierungen begrenzt sind und deren Durchsetzung mit Unsicherheiten verbunden sind. Die begrenzte Umlagefähigkeit schränkt die Refinanzierbarkeit und damit den Maßnahmenumfang ein. Wenn gleichzeitig auf dem Mietmarkt andere, nicht-energetische Maßnahmen mehr wertgeschätzt werden (neuer Boden, Wohnungsschnitt, Balkon, Bad, Küche etc.; siehe auch S. 14f), dann steht die energetische Sanierung noch eher hinten und das Dilemma verstärkt sich. Hinzu kommt, dass die Umlagefähigkeit sich nicht auf Instandhaltungs- oder sogenannte „Sowieso-Kosten“

bezieht. In eine Betrachtung subjektiver Entscheidungsfindung bei Sanierungsmaßnahmen kann „Wirtschaftlichkeit“ allerdings nicht ohne die Beachtung dieser Instandhaltungskosten auskommen, denn sie müssen trotzdem aufgebracht werden (vgl. u.a. Bienert 2020). Damit bestehen unabhängig von Wohnungsmärkten oder wohnungswirtschaftlichen Akteur:innen große allgemeine Sanierungshemmnisse im Gebäudebestand.

Sanierungsbestrebungen können zudem an *geringer Akzeptanz der Mieter:innen* scheitern. Diese besteht vor allem dann, wenn absehbar ist, dass Wohnkosten in Folge von umfassenden und tiefgreifenden Modernisierungsmaßnahmen stark steigen. Akzeptanz besteht eher für Maßnahmen mit überschaubaren Investitionen in kleinteiligere Einzelmaßnahmen, die zwar ebenfalls Energie- und CO₂ einsparen und oft ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis haben, aber die ambitionierten Effizianz Anforderungen für einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand nicht erreichen und bei denen zudem Skaleneffekte, Mengenrabatte und minimierter planerischer Aufwand brachliegen, die bei umfassenden Sanierungen Kostenvorteile bringen können.

Um Investitionen auszurichten, müssen Eigentümer:innen darüber hinaus wissen, auf welche Art der Energieversorgung sie sich einstellen können. Sind beispielsweise zeitnah einzelgebäudeübergreifende Versorgungslösungen wie Fern- und Nahwärmenetze geplant oder muss gebäudeindividuell geplant werden? Gibt es hier keine Planungssicherheit, können diese *Unsicherheiten in der Energie- und Wärmeversorgung* ein weiteres Sanierungshemmnis darstellen. Unklarheiten über die zukünftige Energie- und Wärmeversorgung können Dekarbonisierungsprozesse zudem erheblich

bremsen. Denn die relativ langen Investitionszyklen bei der Gebäudeenergieversorgung können für Lock-in-Effekte sorgen, sodass sich bei anstehendem Heizungs austausch für die nächsten circa 30 Jahre wieder für die gebäudeindividuelle Gastherme entschieden wird, da eine potenzielle Fern- oder Nahwärmeoption noch nicht absehbar war oder eine Wärmepumpe für den Energiebedarf eines noch nicht sanierten Gebäudes hohe Betriebskosten verursacht.

Hinzu kommt, dass auch *Unsicherheiten bei der Energie- beziehungsweise CO₂-Preisentwicklung* die Planungssicherheit beeinträchtigen. Zudem kann ein allgemeiner *Fachkräftemangel im Handwerk* und die *Engpässe und stark steigenden Kosten für Baustoffe* die Umsetzung von Maßnahmen erheblich erschweren, verzögern und verteuern.

2.2 Akteursspezifische Sanierungshemmnisse

Entscheidungskontexte vermietender Akteur:innen

Zunächst stellt sich die Frage, welche Faktoren Sanierungsentscheidungen vermietender Akteur:innen beeinflussen beziehungsweise hemmen können. Im Regelfall gilt bei gewerblichen Vermieter:innen das Gleiche wie bei Selbstnutzer:innen: Eine Investition in energetische Sanierungsmaßnahmen wird nur dann getätigt, wenn diese auch rentabel erscheinen (vgl. Rehkugler et al. 2012). Eine wichtige Rolle bei der Motivation für energetische Sanierungen spielt daher die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Ob sich eine Maßnahme ökonomisch abbilden lässt, ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig (DUH 2017). Hier gilt es das

Zusammenspiel von mietrechtlichen Umlagemöglichkeiten der Modernisierungskosten und zusätzlichen Fördermöglichkeiten beziehungsweise Förderanreizen zu betrachten, die aber von den Modernisierungsmieterhöhungen abzuziehen sind.

Hinsichtlich der Sanierungsentscheidungen müssen die unterschiedlichen Entscheidungskontexte der betrachteten Akteursgruppen beachtet werden. So haben bei Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft, ganz unabhängig von Unternehmens- beziehungsweise Gesellschafterstruktur, ökonomische Motive und Abwägungen zur Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen ein deutlich höheres Gewicht als bei privaten Kleinvermieter:innen (vgl. Weiß et al 2018; Renz und Hacke 2016; BBSR 2017). Bei Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft finden Sanierungsentscheidungen unter Betrachtung der gesamten Modernisierungsmaßnahmen und deren Wirtschaftlichkeit im Zusammenspiel statt. Neben der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen stellt sich diesen insbesondere die Frage, wie viel Mittel grundsätzlich in die Modernisierung investiert werden und was das insgesamt für Renditen erbringt im Vergleich zur Investitionsalternative, die auch bedeuten kann, dass keinerlei Maßnahmen umgesetzt werden. Wenn sich keine positive Rendite erzielen lässt, besteht für Wohnungsunternehmen kein Anreiz zu sanieren. Bei städtischen oder landeseigenen Wohnungsgesellschaften kann ihr politischer Auftrag, die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, dieser Grundannahme bis zu einem gewissen Grad entgegenstehen (siehe auch S. 13)

Bei privaten Kleinvermieter:innen findet vielmehr eine Abwägung von individuellen

Faktoren, wie unter anderem der persönlichen Lebenssituation, dem Zustand des Gebäudes, dem finanziellen Handlungsspielraum sowie dem bautechnischen Wissen statt (vgl. BBSR 2017). Da Mieteinnahmen oftmals nicht die Existenzgrundlage privater Kleinvermieter:innen darstellen beziehungsweise das Vermietungsgeschäft oftmals Nebentätigkeit ist und selten professionell betrieben wird, muss nicht maßgeblich die maximale Rendite im Vordergrund ihrer Entscheidungen stehen, sondern dass sich die Investitionen überhaupt amortisieren (vgl. Renz und Hacke 2016; siehe auch S. 15f).

Da vermietende Personen und Unternehmen nicht direkt von den gesunkenen Energiekosten nach den Sanierungen profitieren, sondern diese allein den Mieter:innen zugutekommen, lassen sich energetische Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich abbilden, wenn sich unter anderem die Investitionskosten der Sanierungsmaßnahme über eine *Umlage der Modernisierungskosten* auf die Mieter:innen beziehungsweise durch eine Steigerung der Kaltmiete refinanzieren lassen (vgl. Henger und Krotova 2020; DUH 2017). Betriebswirtschaftlich sinnvoll erscheint eine Maßnahme sogar nur dann, wenn es gelingt mehr Erlöse aus der Maßnahme zu gewinnen, als Kosten dafür getätigt wurden (vgl. Bienert 2020).

Neben Sanierungskosten, Gebäudeart und Sanierungsumfang haben vor allem die rechtlichen Bedingungen Einfluss darauf, in welchem Maße Investitionskosten für Modernisierungen auf Mieter:innen umgelegt werden können (vgl. u.a. Rehkugler et al. 2012, Henger und Voigtländer 2011). Investitionskosten sind zu unterteilen in Instandsetzungsanteile und Modernisierungsanteile. Letztere beschreiben die Bestandteile, die die Qualität des Gebäudes erhöhen. Rechtlich können seit Anfang 2019

acht Prozent des Modernisierungsanteils auf die jährliche Miete umgelegt werden. Diese in § 559 BGB festgelegte Modernisierungsumlage, welche bis 2019 noch elf Prozent betrug, soll Mieter:innen vor einer zu starken Mietsteigerung schützen und gleichzeitig Vermieter:innen die Möglichkeit geben, auch in laufenden Mietverträgen die Mieten anpassen zu können (vgl. Henger und Krotova 2020). Die Herabsetzung der Modernisierungsumlage auf acht Prozent erfolgte, um unter anderem die Praxis des sogenannten „Herausmodernisierens“ stärker einzuschränken und insgesamt den Spielraum für Mieterhöhungen zu Gunsten der Mieter:innen zu begrenzen (vgl. ebd.). Seitens der Mieter:innen besteht eine Duldungspflicht für Mieterhöhungen in diesem Rahmen. Diese kann dazu führen, dass Mieter:innen Modernisierungsmaßnahmen kritisch gegenüberstehen. Mit Hilfe einer Regelung im BauGB (§ 559 Abs. 4) kann eine Mieterhöhung jedoch gesetzlich ausgesetzt werden. Diese tritt dann ein, wenn die Mieterhöhung für die Mieter:innen eine nicht zumutbare Härte darstellt (vgl. ebd.). Diese trifft zum Beispiel dann ein, wenn sich Mieter:innen die angekündigte Mieterhöhung nach der Modernisierung nicht mehr leisten können (vgl. DAHAG Rechtsservices AG 2019). Diese Regelung kommt nur in wenigen Ausnahmefällen infrage und zur Anwendung. Trotzdem erhöht sie für bestimmte Vermietende das Risiko einer unwirtschaftlichen Investition in energetische Sanierungen, was gegebenenfalls zur Zurückhaltung bezüglich größerer und nicht unbedingt notwendiger Investitionen führen kann.

Neben der Frage nach den Umlagemöglichkeiten von Investitionskosten sind zudem *Fördermöglichkeiten* entscheidend für die Attraktivität von energetischen Modernisierungsmaßnahmen (vgl. Voigtländer

2018). Die Inanspruchnahme von Fördermitteln kann dazu beitragen, eine zu starke finanzielle Belastung der Mieter:innen durch Modernisierungsmaßnahmen zu vermeiden (vgl. DUH 2017), da die erhaltenen Fördermittel für die Berechnung der modernisierungsbedingten Mieterhöhungen abgezogen werden müssen. Seitens des Bundes werden unterschiedliche Förderprogramme für die energetische Sanierung von Wohngebäuden angeboten, welche von der Förderung von Einzelmaßnahmen bis hin zur Förderung von KfW-Effizienzhäusern und energetischen Sanierungsberatungen reichen. Um weitere Förderhemmnisse zu beseitigen und Anreize zu schaffen, erfolgte 2020 eine Verbesserung der Förderkonditionen sowie 2021 mit der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) eine Bündelung der bisherigen Programme zur Förderung von Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien im Gebäudebereich. Förderfähig sind private, kommunale, industrielle und gewerbliche Antragsstellende. Unter anderem enthält die Bundesförderung neue Förderangebote für besonders ambitionierte Sanierungen. Zudem können Fördertatbestände sowohl als Zuschuss als auch als Kredit sowohl für Einzelmaßnahmen als auch für Effizienzhausanierungen in Anspruch genommen werden¹. Auch seitens der Länder, Kommunen und Energieversorger werden unterschiedliche Förderprogramme, unter anderem für Wärmedämmung und die Modernisierung von Heizungen oder eine begleitenden Energieberatung, angeboten (vgl. Henger und Krotova 2020).

Vor der Verbesserung der Förderkonditionen und der BEG war marktübergreifend eine eher verhaltene Nutzung von Fördermitteln sowohl durch die organisierte Wohnungswirtschaft als auch durch private Kleinvermieter:innen zu erkennen. Laut BBSR (2017) bestand ein Kritikpunkt der organisierten Wohnungswirtschaft insbesondere darin, dass trotz Förderung energetische Sanierungen oftmals nicht wirtschaftlich tragbar waren, da sich getätigte Gesamtinvestitionen in der Regel nicht über Mieterhöhungen amortisieren ließen beziehungsweise sehr geringe Renditen ergaben. Dies liege unter anderem darin begründet, dass die Durchführung von energetischen Sanierungsmaßnahmen in vielen Fällen mit allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen gekoppelt werden beziehungsweise daran, dass energetische und nicht-energetische Modernisierungen (Aufzüge, Balkone, Barrierefreiheit etc.) zusammen durchgeführt werden und zu großen Mieterhöhungen führen, da dort der Instandsetzungsanteil gering ist. In diesen Fällen können und sollen die Energiekosteneinsparungen auch gar nicht ausreichen, um die gesamte modernisierungsbedingte Mieterhöhung zu tragen. In der Diskussion wird dies aber häufig unzulässigerweise vermischt. Für die Immobilienwirtschaft sind aber bei umfassenden Sanierungen genau diese Kopplungen normal. Insgesamt schränkt dies den Sanierungsumfang über Instandhaltungsmaßnahmen genauso ein, wie das höhere Kapital, welches zur Umsetzung nötig ist und verfügbar sein muss.

¹ weitere Informationen zur Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) bietet folgende Übersicht: https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/DV_Verbandsarbeit/AG_Energie/DV_Uebersicht_BEG_aktuell.pdf (DV 2021)

Auch kann die geringe Inanspruchnahme des bis 2020 bestehenden Förderrahmens für energetische Sanierungen laut Aussagen der Fachleute vor allem auf die bis dato vorherrschenden Darlehensprogramme sowie insgesamt zu wenig und zu geringe Zuschussförderung zurückgeführt werden. Kredite wurden in der bereits langanhaltenden Niedrigzinsphase zudem zu guten Konditionen und mit weniger administrativem Aufwand über den freien Kapitalmarkt angeboten. Zudem ist es grundsätzlich kompliziert Förderung bei modernisierungsbedingten Mieterhöhungen wieder abzuziehen, weshalb es einfacher war (und ist) stattdessen über die Modernisierungsmieterhöhungen ohne Förderung zu gehen. Oft sind Auflagen der Förderung anspruchsvoll und führen dazu, dass Gesamtinvestitionskosten steigen. So standen für viele potentielle Sanierende Aufwand und Ertrag bei Inanspruchnahme von Förderung nicht im Verhältnis. Für die Gruppe der privaten Kleinvermieter:innen stellten Weiß et al. (2018) fest, dass Förderprogramme nur wenig Anreizwirkungen haben und bislang kaum zu mehr Sanierungstätigkeiten beigetragen haben. Als einen Grund dafür nennen die Autor:innen ebenfalls die bis zur BEG fehlende Zuschussförderung für Einzelmaßnahmen sowie die hohe Komplexität der KfW-Förderung.

Inwiefern die BEG hier neue Anreize sowohl für die organisierte Wohnungswirtschaft als auch private Kleinvermieter:innen schafft, ist noch nicht absehbar. Steigende Antragszahlen, beispielsweise im Programm „Energieeffizient Sanieren“ von ca. 9.000 Anträgen im Jahr 2018 und rund 8.000 Anträgen im Jahr 2019 auf über 11.000 Anträge in 2020 (vgl. dena 2021) und positive Bewertungen der neuen Förderkonditionen, beispielsweise bezüglich der vereinfachten Abwicklung, weisen jedoch auf positive Anreizwirkungen hin.

Neben rein ökonomischen Faktoren und Abwägungen können zudem „weiche“ Faktoren, wie zum Beispiel begründete oder unbegründete *Vorurteile* gegenüber der Sinnhaftigkeit von Sanierungsmaßnahmen oder negativen Nebeneffekten von Effizienzmaßnahmen wie Schimmelbildung oder Lärm und Schmutz während der Arbeiten Hemmnisse für Sanierungsentscheidungen darstellen (vgl. Henger und Krotova 2020).

Sanierungshemmnisse der organisierten Wohnungswirtschaft

Zusätzlich lassen sich für die Gruppe der organisierten Wohnungswirtschaft weitere akteurspezifische Sanierungshemmnisse identifizieren.

Innerhalb der Gruppe der organisierten Wohnungswirtschaft lassen sich hinsichtlich der *Geschäftsmodelle, Unternehmensformen und Zielsysteme* Unterschiede feststellen, welche sich auf Modernisierungsentscheidungen und Sanierungsaktivitäten auswirken können. So kann eine starke Renditeorientierung der großen Aktiengesellschaften zu anderen Modernisierungsentscheidungen führen als bei Wohnungsgenossenschaften (vgl. Weiß et al. 2018). Je nach Geschäftspolitik der Unternehmen sind insbesondere Unterschiede hinsichtlich der tatsächlichen Inanspruchnahme der achtprozentigen Modernisierungsumlage zu erkennen. Da stärker sozial ausgerichtete beziehungsweise politisch weisungsgebundene Unternehmen (u.a. kommunale und landeseigene Wohnungsgesellschaften) im Vergleich zu großen Aktiengesellschaften für sozialverträgliche Mieten Sorge tragen müssen und stärker in der Verantwortung der öffentlichen Daseinsvorsorge stehen (vgl. BBSR 2017), nehmen diese in der Regel nicht die volle achtprozentige

Modernisierungsumlage in Anspruch. Dieses Vorgehen erlaubt jedoch keine kostenneutralen, ambitionierten und umfassenden energetischen Modernisierungen für den gesamten Bestand beziehungsweise schafft keine Anreize für solche. Wohnungsgenossenschaften und öffentliche Wohnungsgesellschaften verfolgen daher oftmals einen „eher ganzheitlichen Ansatz der Bestandsbewirtschaftung“ (BBSR 2017, S. 70), welcher sich unter anderem durch die Umsetzung von Quartierskonzepten äußert. Die maßgeblich renditeorientierten Geschäftsmodelle der großen Aktiengesellschaften lassen sich hingegen oftmals schwerer mit den Zielen einer sozialverträglichen energetischen Stadtsanierung vereinbaren (vgl. BBSR 2017), wobei auch manche großen Aktiengesellschaften in der jüngeren Vergangenheit vermehrt ganzheitlich und – wo es die Bestandsstruktur zulässt - quartiersorientiert planen und denken beziehungsweise experimentieren.

Unter der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen, können auch *Sanierungsstrategien* von wohnungswirtschaftlichen Unternehmen Hemmnisse für energetische Sanierungen und hohe Sanierungstiefen darstellen. Unternehmerische Sanierungsstrategien sind stark an den Wohnpräferenzen der Mieter:innen ausgerichtet. Für einen Großteil der Mieter:innen stellt der energetische Zustand eines Gebäudes kein besonders relevantes Differenzierungsmerkmal dar. Lediglich in Ausnahmefällen bei einer jüngeren Generation mit einem besonders stark ausgeprägten ökologischen Bewusstsein zeichnet sich hier eine noch sehr leichte Trendwende ab. Da sich Mietentscheidungen vielmehr an sichtbaren und

direkt spürbaren Faktoren wie unter anderem Mietpreis, Barrierefreiheit, Größe und Lage der Wohnung, Ausstattung und Grundriss orientieren, finden Sanierungen vor allem auf Ausstattungsseite und im nicht-energetischen Bereich statt, mit dem Ziel die technische Funktionsfähigkeit der Immobilie sicherzustellen, den Immobilienwert zu verbessern und die Attraktivität zu erhöhen. Energetische Maßnahmen werden zu solchen Anlässen mit umgesetzt und dürften daher nie losgelöst gesehen werden vom Allgemeinzustand und der Wettbewerbsfähigkeit des Objektes. Die Koppelung von energetischen Maßnahmen an wohnwertverbessernde Maßnahmen können Sanierungsbestrebungen im energetischen Bereich somit hemmen und die Anreize für energetische Maßnahmen insgesamt reduzieren. Energetische Gesichtspunkte spielten bislang insgesamt eine nachgelagerte Rolle.

Mit einer seit einigen Jahren deutlich stärkeren Dynamik bei der Klimaschutzpolitik findet hier jedoch zunehmend eine Verlagerung statt. Dies zeigt unter anderem auch die im Jahr 2020 von der Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte | Wohnstadt initiierte Initiative Wohnen 2050². Neben der öffentlichen Hand fordern inzwischen aber auch verstärkt an Nachhaltigkeit orientierte Kapitalgeber von Aktiengesellschaften Klimaschutz von ihren Unternehmen ein. Positiv betrachtet können wohnwertverbessernde Maßnahmen aber auch einen Anlass bieten, energetische Sanierungsmaßnahmen anzuschließen, die für sich stehend nicht durchgeführt worden wären.

² <https://www.iw2050.de/>

Die Gespräche mit den Fachleuten zeigten zudem, dass wohnungswirtschaftliche Unternehmen verstärkt komplexe Einmalmodernisierungen beziehungsweise umfassende Maßnahmenpakete anstreben. Diese sind jedoch mit gravierenden Eingriffen und einem notwendigen vorübergehenden Leerstand der Gebäude verbunden, was vor allem für kleinere Unternehmen ein Hemmnis darstellen kann, da Ersatzwohnraum gefunden werden muss. Zudem führt dieses Vorgehen zu zeitlich langen Prozessen und kann zu einem Verlust des Bestandschutzes führen. Insgesamt ergibt sich dadurch ein geringeres Tempo bei der Erreichung einer hohen Sanierungsquote sowie hohe Investitionskosten bei örtlich sehr eingeschränkten Möglichkeiten Mieten zu steigern. Hemmnisse für hohe Sanierungstiefen ergeben sich unter anderem auch dadurch, dass aufgrund der Orientierung an ökonomischen Motiven, Wohnungsunternehmen eher einen Sanierungsstandard im Kosten-Nutzen-Optimum anstreben, welcher in der Regel nicht den höchsten Effizienzstandards entspricht. Auch wurden bisher Zuschüsse für hohe Sanierungstiefen nur selten adressiert, da die Wohnungsbestände zum großen Teil dafür bautechnisch nicht geeignet sind.

Sanierungshemmnisse privater Kleinvermieter:innen

Im Vergleich zur organisierten Wohnungswirtschaft weist die Gruppe der privaten Kleinvermieter:innen einen geringeren Grad an Professionalisierung in Bezug auf die Bewirtschaftung ihrer Immobilie auf (vgl. BBSR 2017). Stärker als bei der Vermietung durch Wohnungsunternehmen spielen persönlich *individuelle Faktoren* bei privaten Kleinvermieter:innen eine große Rolle bei der Sanierungsentscheidung. Zu diesen zählen unter anderem

das allgemeine Investitionsklima am Standort, die Lebenssituation und -perspektive, der Zustand des Gebäudes, der finanzielle Handlungsspielraum, das Investitionsverhalten und das Wissen um Sanierungsmöglichkeiten (vgl. BBSR 2017). Ökonomisch rationale Entscheidungen werden von diesen individuellen Aspekten beeinflusst. März (2018) verweist auf Studien, die darauf hinweisen, dass private Kleinvermieter:innen „weniger und seltener sanieren und politische Instrumente kaum Wirkungen entfachen“ (März 2018, S. 18). Insgesamt bestehen somit größere Herausforderung bezüglich ihrer Motivation für energetische Gebäudesanierungen und auch die Möglichkeiten für energetische Sanierungen privater Kleinvermieter:innen scheinen eingeschränkter als bei großen Wohnungsunternehmen.

Bei privaten Kleinvermieter:innen spielen energetische Sanierungen insgesamt eine untergeordnete Rolle. Aufgrund ihrer Heterogenität und Vielschichtigkeit sind Entscheidungskontexte privater Kleinvermieter:innen komplex. Die komplexen und *nicht ausschließlich ökonomisch orientierte Entscheidungskontexte* von Kleinvermieter:innen führen insgesamt früher zu Abwehrhaltungen beim Thema energetische Sanierung. Da im Regelfall wenig bautechnisches Wissen und Sensibilisierung für die Vorteile vorhanden ist, besteht eine geringe Bereitschaft in energetische Maßnahmen zu investieren. Insbesondere gilt dies für effektive Sanierungen mit hoher Sanierungstiefe. Auch die *Komplexität der Technik* wirkt hemmend auf Sanierungsbestrebungen privater Kleinvermieter:innen. Im Vergleich zur organisierten Wohnungswirtschaft ist bei dieser Akteursgruppe ein *zufälligeres Vorgehen* zu beobachten; Kleinvermieter:innen setzen vor allem anlassbezogen, technisch überschaubare Einzelmaßnahmen mit geringerer

Sanierungstiefe um. Die Wahl der Maßnahmen kann hier auch stärker als bei gewerblichen und professionellen Wohnungsunternehmen von Nachahmung von Beispielen im Bekanntenkreis, persönlicher Kontakte oder begrenzten Verfügbarkeiten bestimmter Dienstleistungen geprägt sein oder von subjektiven Einschätzungen, Stärken und Schwächen planender und bauender Akteur:innen abhängen. Diese Einzelmaßnahmen sind in der Regel nicht in eine technische oder auf eine maximale CO₂-Einsparung ausgerichtete Gesamtstrategie eingebunden. Umfassende Maßnahmen mit höherer Sanierungstiefe sind für private Kleinvermieter:innen zudem schwieriger umzusetzen, da es dafür Leerstand braucht, der schwieriger zu organisieren ist, wenn alternativer Wohnraum für die Mietenden nicht angeboten werden kann. Zudem können private Kleinvermieter:innen teilweise nicht auf die Mieteinnahmen verzichten, die durch Leerstand entstehen würden, zum Beispiel aufgrund fortlaufender Kredittilgungspflichten. Schließlich scheuen sie auch oftmals davor zurück, Mieterhöhungen durchzusetzen und wollen auf Auseinandersetzungen mit Mieter:innen verzichten. Hierdurch bleiben insgesamt viele Sanierungspotenziale ungenutzt.

2.3 Marktspezifische Sanierungshemmnisse

Neben den vorab beschriebenen akteursspezifischen Entscheidungs- und Sanierungskontexte sowie den ohnehin bestehenden allgemeinen Sanierungshemmnissen lassen sich marktspezifische Sanierungshemmnisse identifizieren. Diese liegen laut Renz und Hacke (2016) insbesondere darin begründet, dass Wohnungsmärkte und die dort vorherrschenden Mietpreissituationen und

Marktentwicklungen Umlagemöglichkeiten von Investitionskosten und damit die Wirtschaftlichkeit von energetischen Sanierungsmaßnahmen bedingen. Da in der bestehenden Literatur bislang noch nicht abschließend geklärt werden konnte, inwiefern sich die Marktlage auf die Modernisierungsbereitschaft auswirkt, soll im folgenden Kapitel basierend auf den Gesprächen mit den Fachleuten die vier abgeleiteten Hypothesen bestätigt beziehungsweise widerlegt werden.

Sanierungshemmnisse in angespannten Wohnungsmärkten

Deutlich wurde, dass es in angespannten Wohnungsmärkten aufgrund weniger Ausweichmöglichkeiten auf alternative Wohnungen, einem Nachfrageüberhang sowie einer grundsätzlich im Durchschnitt höheren Kaufkraft der Mieter:innen und den daraus entstehenden höheren Mietsteigerungspotenzialen zwar einfacher ist, Modernisierungen durchzuführen. Dafür ist aber die Akzeptanz für die Maßnahmen gering beziehungsweise die *sozialpolitische Situation teils problematisch*, wenn preiswerter Wohnraum durch energetische Sanierungsmaßnahmen und die Modernisierungsumlage teurer und knapper wird. Auch die Diskussion um den Mietendeckel und die Kostenteilung des CO₂-Preises sowie die Absenkung der Modernisierungsumlage von 2019 zeigen die Relevanz dieser Fragestellungen sowie ihre Polarisierung.

Dass sich aufgrund der hohen Nachfrage nach Wohnraum auch *Akzeptanz für unsanierte Wohnungen* besteht beziehungsweise sich unsanierte Wohnungen gut vermieten lassen und der energetische Standard im Vergleich zu anderen Ausstattungsmerkmalen für Mietende nicht so relevant ist, schafft aus einer

wirtschaftlichen Logik zudem nur wenige Anreize, in die energetische Ertüchtigung der Gebäude zu investieren. Wirtschaftlich lohnend wäre eher ein Vorgehen, bei dem energetische Sanierungen mit einer deutlichen Aufwertung der Gebäude und Wohnungen verbunden werden, um somit ein neues Mieter:innenklientel mit höherer Kaufkraft und Mietzahlungsbereitschaft zu erreichen. Auf diesem Wege könnten auch höhere Sanierungstiefen erreicht werden. Mit der Begrenzung der Modernisierungsumlage auf acht Prozent wurde jedoch bereits versucht, einer zu raschen Aufwertung und ihrer sozialen Folgen entgegenzuwirken (vgl. Henger und Krotova 2020). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Hypothese bestätigen, dass sich angespannte Wohnungsmärkte eher negativ auf energetische Sanierungen auswirken.

Nichtzutreffend ist hingegen in ihrer Pauschalität die Hypothese, dass allein durch einen Nachfrageüberhang Investitionskosten leichter umgelegt werden können und angespannte Märkte aufgrund dessen Anreize schaffen, in energetische Modernisierung zu investieren. Obwohl in angespannten Märkten Modernisierungen grundsätzlich besser umzusetzen wären, stellen diese aufgrund des Verdrängungsrisikos vor allem für bestimmte Unternehmensgruppen der organisierten Wohnungswirtschaft, wie Genossenschaften und öffentliche Unternehmen, keine geeignete Strategie dar. Neben sozialpolitischen und Akzeptanzfaktoren (abstrakt oder auch ganz konkret im persönlichen Mieter:innen-Vermieter:innen-Verhältnis) kann zudem teils auch schlicht zu vergleichsweise hohen Mieten vermietet werden, ohne in energetische Sanierungen zu investieren.

Sanierungshemmnisse in entspannten Wohnungsmärkten

Entspannte Wohnungsmärkte sind laut Prognos (2017) geprägt von einer rückläufigen Wohnungsnachfrage, einer geringen Arbeitsplatzdichte, einer unterdurchschnittlichen Beschäftigungsentwicklung, einer geringen Kaufkraft sowie einem Angebotsüberhang und Leerstand. Aufgrund dieser Bedingungen ist die *Amortisierung von Investitionskosten in entspannten Märkten insgesamt nur schwierig realisierbar* beziehungsweise risikobehafteter. Gleichzeitig besteht eine *geringere Akzeptanz für Mieterhöhungen* in Folge von Modernisierungsmaßnahmen. Insbesondere die Tatsache, dass sich Mieter:innen aufgrund eines Überangebots an Wohnungen das Angebot mit der niedrigsten Miete aussuchen können, schmälert für viele Vermieter:innen die Möglichkeiten, Mieterhöhungen in Folge von Modernisierungsmaßnahmen vorzunehmen und somit einen Return der Investitionskosten sicher zu stellen. Dies kann sich negativ auf die Modernisierungsbereitschaft von Vermieter:innen auswirken.

Dadurch, dass ein guter energetischer Zustand in diesen Märkten kein relevantes Differenzierungsmerkmal darstellt, besteht einerseits keine Bereitschaft der Mieter:innen dafür höhere Mieten zu zahlen und andererseits für Vermieter:innen das erhöhte Risiko ein Haus beziehungsweise eine Wohnung nach der Sanierung nicht wieder vermietet zu bekommen. Aus Sicht der Vermietung besteht somit kein Anreiz, energetische Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen. Auch hier lässt sich daher die Hypothese bestätigen, dass sich entspannte Wohnungsmärkte tendenziell negativ auf energetische Sanierungen auswirken und ein hoher energetischer Standard nicht

ausreicht, um die verbleibende Nachfrage anzuziehen.

Eine Besonderheit ist in den ostdeutschen Bundesländern zu beobachten. Diese sind zu großen Teilen geprägt von stagnierenden bis rückläufige Wohnungsmärkte (vgl. Prognos 2017). Eine besondere Herausforderung besteht hier in der *Asynchronität von Investitionszyklus und Handlungsbedarf*. Ein Großteil der Bestände wurde bereits nach der Wende in den 1990er und 2000er Jahren umfangreich saniert und insbesondere mit modernen Heizungsanlagen und einer neuen Fassadendämmung ausgestattet (vgl. UBA 2019). Erneute Sanierungen lassen sich aufgrund des guten Modernisierungsstandes der Gebäude wirtschaftlich nicht abbilden, obwohl sie zur Klimazielerreichung nötig wären. Auch mindert der bestehende gute Ausgangszustand die Akzeptanz der Mieter:innen für weitere Maßnahmen. Zudem stellen *Altschulden* in den ostdeutschen Bundesländern weiterhin eine Belastung für wohnungswirtschaftliche Unternehmen dar. Durch diese fehlen Mittel für energetische Maßnahmen. Dies hemmt insbesondere Bestrebungen für erneute umfassende Sanierungen.

3 Lösungsansätze

Im folgenden Kapitel werden die in der Literatur sowie in den Gesprächen diskutierten Lösungsansätze für die vorab aufgezeigten allgemeinen sowie akteurs- und marktspezifischen Sanierungshemmnisse schlaglichtartig erläutert (siehe Abbildung 4).

3.1 Allgemeine Lösungsansätze

Effektive Anreize für Gebäudesanierungen gilt es so auszugestalten, dass weder bei Mieter:innen noch bei Gebäudeeigentümer:innen die wirtschaftlichen Belastungsgrenzen überschritten werden (vgl. Bienert 2020). Die Lösung des „Vermieter-Mieter-Dilemmas“ und Schließung der öffentlichen Förderungslücke ist vor diesem Hintergrund sowie den langen

Sanierungszyklen und der kurzen verbleibenden Zeit bis 2045 somit nur über eine *stärkere finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand* zu erreichen. Hierfür werden bereits verschiedene Modelle sowohl von der Umwelt- und Mieterseite (u.a. Drittelmodell von BUND - Bund und für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Deutschem Mieterbund und Deutschem Naturschutzbund) als auch seitens der Wohnungswirtschaft (u.a. Deutsche Wohnen SE) vorgeschlagen und fachlich diskutiert (vgl. Mellwig und Pehnt 2019; Henger und Krotova 2020). Zu berücksichtigen ist, dass alle Modelle und Überlegungen mit der Einführung und gegebenenfalls noch ambitionierterer Steigerung des CO₂-Preises oder die Einbeziehung von Gebäuden in den Emissionshandel eine ganz neue Dynamik entfalten, die bislang



Abbildung 4: Übersicht über die identifizierten Lösungsansätze (eigene Darstellung)

noch nicht absehbar ist und es entsprechend weiter zu beobachten gilt, welche der skizzierten Hemmnisse durch diesen abgemildert und beseitigt werden beziehungsweise welchen bestehen bleiben.

Bereits 2012 haben der BUND, der Deutsche Mieterbund und der Deutsche Naturschutzbund das sogenannte „Drittelmodell“ vorgestellt. Dieses skizziert ein Szenario, in dem Kosten und Nutzen energetischer Sanierungen zwischen den Vermieter:innen, den Mieter:innen sowie dem Staat ausgewogen aufgeteilt werden. Auf diesem Wege sollen warmmietenneutrale Mieterhöhungen erreicht werden, um Konflikte bezüglich der Höhe von Modernisierungsumlagen zu vermeiden. Basierend auf diesem Konzept haben Mellwig und Pehnt (2019) zunächst ein eigenes Rechenmodell dafür entwickelt und anschließend konkrete Vorschläge für benötigte Änderungen im Mietrecht vorgenommen. Das Rechenmodell umfasst alle relevanten Geldströme beziehungsweise ökonomische Verluste und Gewinne einer energetischen Sanierung (u.a. Einnahmen und Ausgaben der Vermieter:innen und Mieter:innen sowie Beteiligungen der öffentlichen Hand u.a. in Form von Fördermitteln) über einen Zeitraum von 20 Jahren. Basierend auf einer Berechnung zum Status quo wurden Vorschläge für geänderte rechtliche Instrumente mit dem Modell erarbeitet. Konkret schlagen die Autoren zielkompatible Fördermaßnahmen (u.a. Erhöhung des Zuschusses für KfW-Effizienzhäuser 55 auf 40 Prozent sowie für Einzelmaßnahmen auf 30 Prozent und Abschaffung der Förderung von fossilen Heizungen) sowie eine neue Härtefallregelung vor, die vorsieht, dass die Warmmietenerhöhung in Härtefällen aus öffentlichen Mitteln bezahlt wird, was das Risiko vor allem kleinerer Vermieter:innen reduzieren würde, auf

Investitionskosten sitzen zu bleiben. Zudem empfehlen die Autoren die Modernisierungsumlage auf 1,5 Prozent zu senken und ein Vorgehen, bei dem Fördermittel nicht von der umzulegenden Investitionssumme abgezogen werden, sondern direkt den Vermieter:innen zur Verfügung gestellt werden. Da die Maßnahmen nur im Zusammenspiel ihre Wirkungen entfalten, sei es wichtig, sie als Paket einzuführen. Obwohl bei diesem Modell der Staat einen Teil der Kosten der Sanierung übernehmen würde, prognostizieren die Autoren, dass dieser auf lange Sicht von den volkswirtschaftlichen Vorteilen einer größeren Energieeffizienz profitieren wird (vgl. Mellwig und Pehnt 2019). Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass sich das Drittelmodell auf sehr ambitionierte Standards und komplexe, umfassende Modernisierungspakete beschränkt, die gerade in entspannten Wohnungsmärkten und für die Vielzahl der privaten Vermieter:innen nicht geeignet sind, die Modernisierungsbereitschaft zu erhöhen. Hinzu kommt, dass die komplexe Beantragung und Abrechnung der Förderung Vermieter:innen hemmen kann, diese in Anspruch zu nehmen. Fragen, wie sich zum Beispiel nicht-energiebedingte Modernisierungen mit einer 1,5-prozentigen Modernisierungsumlage amortisieren, werden zudem außen vor gelassen.

Die Deutsche Wohnen SE hat auf Basis einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (vgl. Henger und Krotova 2020) einen Politikvorschlag ausgearbeitet, bei dem der Energie- und Klimafonds (EFK) zum zentralen Finanzierungsinstrument der Immobilienwirtschaft aufgebaut werden soll, um damit eine Auflösung des Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemmas zu erreichen. Ausgehend von der achtprozentigen Modernisierungsumlage zielt der Vorschlag darauf ab, Mieter:innen finanziell

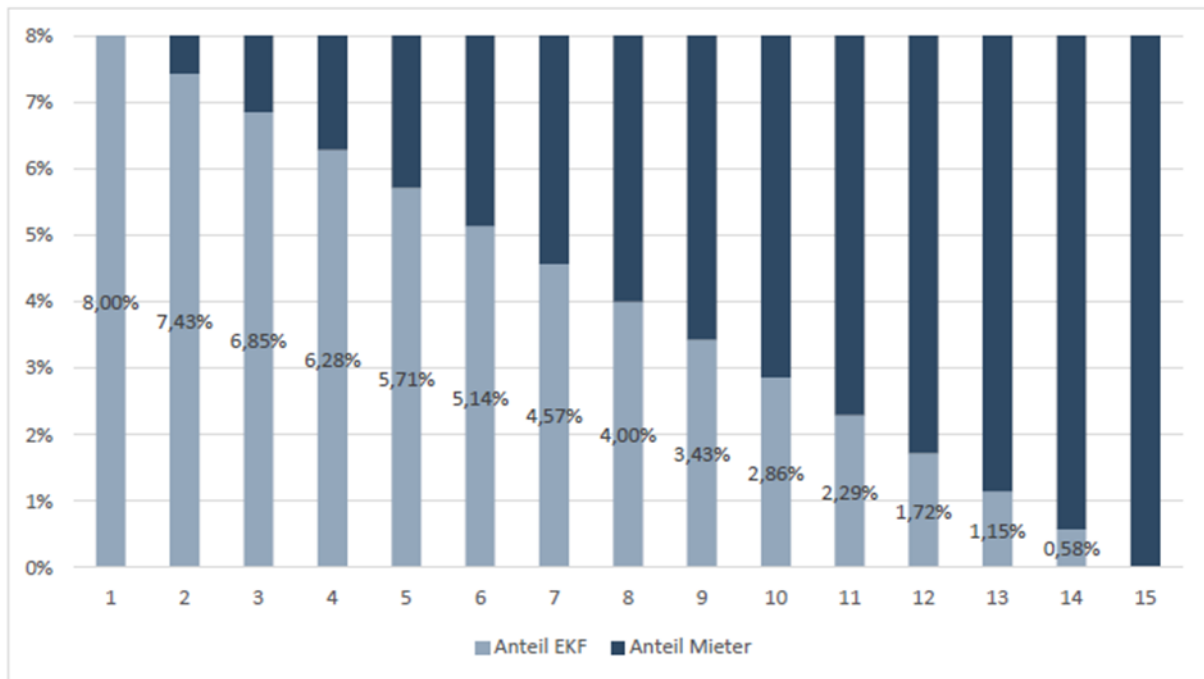


Abbildung 5: Konzept der EFK-Förderung. Aufteilung der Beteiligung an der Modernisierungsumlage in den ersten 15 Jahren (vgl. Henger und Krotova 2020, S. 30.)

zu entlasten und bei Vermietenden Anreize für mehr Investitionen in energetische Sanierungen zu schaffen. Erreicht werden soll dies durch die Beteiligung des EFK an der Modernisierungsumlage über einen Zeitraum von 15 Jahren. Der Vorschlag sieht vor, dass die gesamten Kosten in Höhe der Modernisierungsumlage im ersten Jahr vom EFK übernommen wird. Davon ausgehend sinkt der Förderanteil des EFK in den darauffolgenden Jahren linear ab (siehe Abbildung 5). Mit der Anwendung dieses Modells würde jedoch eine politische Steuerung und Gestaltung der Förderung entfallen, ebenso wie eine Qualitätskontrolle und Anreize, über die GEG-Standards hinausgehende klimazielfokonierte Anforderungsniveaus zu erreichen. Da die Förderung über den EFK nach einem Zeitraum von 15 Jahren ausläuft und anschließend wieder vollständig von den Mieter:innen getragen wird, fände mit dem

Modell langfristig eine Bevorzugung der Vermieter:innen statt.

Grundsätzlich kann eine *Ausweitung der Förderanreize* zu höheren Sanierungsaktivitäten beitragen. In den Gesprächen mit den Fachleuten wurde eine Reihe von regional erprobten Ansatzpunkten zur Erhöhung der Anreize für energetische Sanierungen durch Förderung genannt. Dazu gehört unter anderem die Förderung von Nahwärmenetzen, Netzausbau und von Energiegenossenschaften. Zudem können zusätzliche kommunale Fördermittel Sanierungsanreize immens erhöhen, insbesondere wenn es sich um Zuschussförderung handelt, die mit anderen Förderungen kombinierbar ist. Hinsichtlich der Förderung seien neben einer *Flexibilisierung der Förderprogramme* insbesondere eine verstärkte Förderung von Einzelmaßnahmen sowie stärkere Zuschussförderung

zielführend, welche inzwischen mit der BEG stattfindet. Die BEG habe unter anderem durch die gewünschte Zuschussförderung, die teilweise verdoppelten (Tilgungs-)Zuschüsse, die Berücksichtigung von Genossenschaften und Kleinvermieter:innen für Zuschüsse und eine leichtere Abwicklung an Attraktivität gewonnen, wie mehrere Interviewpartner:innen hervorhoben.

Verschiedene Lösungsansätze zur *Steigerung der Akzeptanz* konnten identifiziert werden: Insgesamt brauche es mehr Aufklärungsarbeit darüber, dass das Erreichen von Umwelteffekten auch mit einer Kostenerleichterung für Mieter:innen verbunden sein kann. Ein guter Kontakt zwischen Vermieter:innen und Mieterschaft, der für Mitsprache sorgt, die Entwicklung von ausrollbaren Lösungen sowie intelligenten Lösungen, die dazu beitragen, Energiekosten der Mieter:innen zu senken, können ebenfalls zu einer erhöhten Akzeptanz von energetischen Sanierungsmaßnahmen beitragen. Auch eine spielerische Vermittlung des Themas beispielsweise durch Gamification und Rankings zu erreichten Energieeinsparungen oder im Rahmen von Mieter:innenaktivitäten im Quartier wird als wichtiger Ansatz identifiziert.

Die Fachleute sprachen sich in den Gesprächen für eine stärkere Fokussierung von Maßnahmen mit den größten Effizienzpotenzialen aus. Ein wichtiger Hebel wird hierbei in der Verbesserung der Anlagentechnik beziehungsweise *Dekarbonisierung der Energieversorgung* gesehen. Gerade dort, wo der Grenznutzen von Effizienzmaßnahmen an der Gebäudehülle stark abnimmt, weil bereits gewisse Standards erreicht sind, sollte stärker auf die Versorgungsseite fokussiert werden, um kosteneffiziente Sanierungen zu ermöglichen. Anstatt den Blick

auf Einzelgebäuden zu richten, sollte zudem verstärkt auf *Quartiersmodelle* geschaut werden. Jedoch wurde auch darauf hingewiesen, dass es bislang keine richtige Blaupause für das ideale Quartier gebe und sehr individuell ausgemacht werden muss, welche technischen Lösungen und welcher Grad an Vernetztheit Sinn ergibt. Um diesen Prozess des Austarierens besser angehen zu können bedürfe es aber entsprechender Rahmenbedingungen mit *aktiven Kommunen* und *Akteursnetzwerken*. Auch die *Förderung* könne hier noch stärkere Anreize setzen. Zur Zielerreichung gebraucht werde zudem eine *höhere Innovationsbereitschaft* beziehungsweise ein *stärkerer Einsatz von intelligenten Technologien*, die *Kombination von verschiedenen Sektoren*, *konsistentere Rahmenbedingungen*, die Entwicklung von *ganzheitlichen sowie ausrollbaren Ansätzen und flächendeckenden Lösungen* sowie eine *Strategie zur aktiveren Begleitung der Prozesse*.

3.2 Akteurspezifische Lösungsansätze

Um unter anderem ein stärkeres Engagement für energetische Sanierungen der organisierten Wohnungswirtschaft zu erreichen, sind laut BBSR (2017) insbesondere *Transparenz*, *konkrete Unterstützungsangebote* sowie *Überzeugungsarbeit* wichtige Punkte. Da die Kosten für die Sanierung vorab durch die Vermietenden getragen werden müssen, sind die Effekte von Modernisierungsmaßnahmen für diese damit „nicht mittelbar spürbar und auch nur zeitlich verzögert realisierbar“ (vgl. Henger und Krotova 2020, S. 15). Umso mehr gilt es, für die Vorteile von energetischen Sanierungen zu sensibilisieren. So können Vermieter:innen unter anderem über die Wertsteigerung

beziehungsweise Werterhalt des Objektes, eine bessere Vermietbarkeit, eine erhöhte Zufriedenheit und Nachfrage der Mieterschaft von Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen profitieren (vgl. BBSR 2021). Mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung ist der monetäre Nutzen von energetischen Sanierungen noch besser zu kommunizieren und erhöht sich zudem stetig mit steigendem Preis pro Tonne CO₂.

Bei den privaten Kleinvermieter:innen können sich individuelle Lebenssituationen in Kombinationen mit dem Investitionszyklus eines Gebäudes hemmend auf die Sanierungsbereitschaft auswirken. Um dieser möglichen Asynchronität zu begegnen und zu gangbaren technischen und wirtschaftlichen Lösungen zu kommen, kann eine *finanzielle Überbrückung* einen Lösungsansatz darstellen. Ebenso kann im Bereich der privaten Kleinvermieter:innen ein zentraler Akteur dazu beitragen, diese im Quartier zusammenzubringen. Dies könne beispielsweise über die Förderung von "*Quartiersmanager:innen*" ähnlich derer im Kontext der Städtebauförderung befördert werden.

Zudem ist das Vertrauen von Gebäudeeigentümer:innen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Um dieses zu erreichen, braucht es eine *kostenlose niedrigschwellige und aufsuchende Beratung mit Umsetzungsbegleitung*. Solche Beratungsangebote können beispielsweise durch Kommunen vorangetrieben werden.

Ein weiterer Lösungsansatz wird in einem *Gesamtmodernisierungscontracting* gesehen. Über einfache und transparente „all-Inclusive-Leistungen“ kann gerade privaten Kleinvermieter:innen das Hemmnis der großen Themenkomplexität genommen werden. Damit sich solche Dienstleistungen etablieren können,

bedarf es jedoch einem geeigneten Förder- und Rechtsrahmen, der diese Dienstleister genauso adressiert wie Eigentümer:innen. Zudem dürfen beihilferechtliche Rahmenbedingungen hier nicht einschränkend wirken.

3.3 Lösungsansätze für entspannte Wohnungsmärkte in demographisch und ökonomisch schwachen Regionen

Um auch in strukturschwachen Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten eine höhere Dynamik zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudebestand zu erreichen, lassen sich aus den Gesprächen mit den Fachleuten verschiedene Lösungsansätze ableiten.

In entspannten Wohnungsmärkten kann Klimaneutralität über eine *Umstellung der traditionellen Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien*, ergänzt durch Sanierungsmaßnahmen, erreicht werden. So sollte aus Sicht der Fachleute in ländlichen Gemeinden der Aufbau von erneuerbaren Energien in der Quartiersversorgung, zum Beispiel in Form von Biogasanlagen und Abwärmenutzung, zentrales Ziel sein. Dort wo große Teile der Gebäude einen relativ guten Ausgangszustand haben und an die Fernwärme angeschlossen sind, wie zum Beispiel in den ostdeutschen Bundesländern, gilt es diese auf erneuerbare Energie umzustellen, um eine Dekarbonisierung zu erreichen. In entspannten Märkten in Westdeutschland sowie kleinen Gemeinden in Ostdeutschland könnte die Versorgung über kleine Nahwärmenetze funktionieren. Vor diesem Hintergrund nehmen neben den Eigentümer:innen auch

Energieversorgungsunternehmen eine wichtige Rolle für die Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor ein und es ist wichtig, noch stärker den Dialog mit diesen zu suchen. Mit mehr regenerativ erzeugter Wärme können bei den vermietenden Akteur:innen zudem wirtschaftliche Potenziale frei werden, die in die Wohnwertverbesserung fließen können. Zur Steigerung der Sanierungsaktivitäten in strukturschwachen Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten kann außerdem eine *regionsdifferenzierte Förderung* beitragen.

Eine zu starke Fokussierung der Dekarbonisierung der Versorgungsstruktur und das „Warten“ auf die Versorgungsunternehmen ist jedoch nicht der richtige Weg und widerspricht den Effizienzzielen. Das UBA (2020) weist vielmehr darauf hin, dass „eine hohe Energieeffizienz im Gebäudebestand die zwingende Voraussetzung [ist], um eine treibhausgasneutrale Wärmeversorgung zu erreichen“ (UBA 2020, S.18). Laut der Autor:innen nimmt die Umstellung auf eine treibhausgasneutrale Energieversorgung mit erneuerbaren Energien aber grundsätzlich eine wichtige Rolle für die Erreichung des Ziels einer Treibhausgasneutralität ein. Unklar sei aktuell jedoch noch, in welchem Umfang erneuerbare Energien für die Gebäudeversorgung bereitstehen und auch, wie hoch die Effizienzziele im Gebäudebestand anzusetzen sind (vgl. UBA 2020). In der Studie des UBA (2020) wird zudem darauf hingewiesen, dass bei der Bereitstellung von erneuerbaren Energien für die Wärmeversorgung immer berücksichtigt werden muss, dass ein Spannungsfeld mit anderen Sektoren besteht und die Bereitstellung durch Flächen und Ressourcenverfügbarkeit begrenzt ist. Auch in angespannten Märkten gilt es jedoch die Versorgungsseite stärker in den Fokus zu nehmen. Denkbar wären in angespannten Märkten

zudem besonders passende Interventionen zum Beispiel durch besondere Mieterstrommodelle für Warmmietenneutralität, gesonderte WEG-Beratungsförderung wie in Berlin oder Hamburg.

Um energetische Sanierungen auch in kleineren Kommunen in strukturschwächeren Regionen voranzubringen, braucht es auch *handlungsfähige Kommunen* und einen starken politischen Willen. Bei der Betrachtung der Kommune als zentrale Akteurin, die Sanierungsdynamiken von Wohnungsunternehmen und Kleinvermieter:innen auch in strukturschwachen und ländlichen Regionen fördern kann, gilt es jedoch zu beachten, dass das Thema energetische Sanierung und Energieeffizienz im Gebäudesektor auf kommunaler Ebene insgesamt einen schwierigen Stellenwert hat, von hoher Komplexität geprägt ist und auch das nötige Personal für mehr Engagement einen Engpass darstellt. Jedoch braucht es insbesondere bei den privaten Kleinvermieter:innen ein intensives Begleiten und Beraten vor Ort, um diese Akteursgruppe auch zu erreichen. Da die Sanierungshemmnisse größer sind und aufwändiger mobilisiert werden muss, brauchen Gebäudeeigentümer:innen gerade in strukturschwachen Märkten eine starke Unterstützung. Hier besteht jedoch das Problem, dass in diesen Räumen Kommunen oftmals nicht über die benötigte Handlungsfähigkeit verfügen und zunächst selbst Unterstützung durch Bund und Länder brauchen, beispielsweise in Form von Förderung. Im Bereich des in der Studie betrachteten Mietsegments ist zudem zu berücksichtigen, dass außer in den ostdeutschen Bundesländern in kleineren Kommunen nur wenig vermieteter Bestand vorhanden ist und eine wichtige Aufgabe der Kommunen daher insbesondere darin besteht, die

Gruppe der Selbstnutzer:innen stärker für
energetische Sanierungen zu mobilisieren.

4 Fazit und Ausblick

Ausgehend von einer bislang unzureichenden Sanierungsdynamik im Gebäudebestand stellte die vorliegende Studie Hemmnisse und Lösungsansätze für energetische Sanierungen in strukturschwachen Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten im Vergleich zu Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten zusammen. Betrachtet wurden hierbei insbesondere Sanierungskontexte der organisierten Wohnungswirtschaft und von privaten Kleinvermieter:innen. Festgestellt werden konnte, dass sich beim Sanierungsverhalten dieser Akteur:innen nicht pauschal nach Märkten differenzieren lässt. Vielmehr werden Sanierungsentscheidungen neben den allgemein bestehenden Sanierungshemmnissen durch akteurspezifische Faktoren und Kontexte bedingt beziehungsweise gehemmt. Je nach Marktlage kommen noch weitere Hemmnisse hinzu. Die im Rahmen dieser Studie identifizierten Hemmnisse energetischer Sanierungen lassen sich grob in drei Kategorien einteilen: allgemeine, akteurspezifische und marktspezifische Sanierungshemmnisse. Diese wirken sich vor allem im Zusammenspiel negativ auf die Sanierungsaktivitäten vermietender Akteur:innen aus.

Hinsichtlich der Forschungsfrage, inwiefern ein entspannter Wohnungsmarkt im Vergleich zu angespannten Wohnungsmärkten das Sanierungsverhalten von Wohnungsunternehmen und privaten Kleinvermieter:innen bedingt, lässt sich feststellen, dass die Kumulation sämtlicher Hemmnisse in entspannten Märkten beziehungsweise strukturschwachen Regionen stärker ist als in angespannten Märkten. Beide Marktlagen bringen jedoch besondere Herausforderungen für energetische Sanierungen mit

sich. Insgesamt gilt daher: Je mehr Hemmnisse bestehen, desto weniger Sanierungstiefe und ökonomischer Umfang sind bei den Sanierungen möglich. Aufgrund der allgemeinen Sanierungshemmnisse und der allgemeinen Rahmensetzung erscheinen hochambitionierte Sanierungen aktuell in keinem Marktszenario wirtschaftlich beziehungsweise sozialverträglich, wobei die Nutzung von Fördermitteln, die ökonomische Tragfähigkeit von Maßnahmen begünstigen. In entspannten Wohnungsmärkten lassen sich die zur Wirtschaftlichkeit notwendigen Mieterhöhungen am Markt wegen Ausweichmöglichkeiten nicht durchsetzen, in angespannten Wohnungsmärkten führen sie zunehmend zu sozialen Verwerfungen.

Der Annahme, dass sich Sanierungen aktuell in keinem Marktszenario wirtschaftlich umsetzen lassen, stehen Berechnungen des Instituts für Energie- und Umweltforschung (Ifeu) (vgl. Mellwig und Pehnt 2019) entgegen. Allerdings bezieht sich dies noch auf die elfprozentige Modernisierungsumlage, die 2019 auf acht Prozent reduziert und auf zwei beziehungsweise drei Euro absolut gekappt wurde. In dem Gutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Gebäudebestand wurde berechnet, dass Vermieter:innen unter der aktuell geltenden Rechtslage vor allem in wachsenden Wohnungsmärkten davon profitieren, dass die Modernisierungsumlage in voller Höhe realisiert werden kann. Zwar müssen Vermieter:innen die Investitionskosten für die Miete tragen, können diese jedoch durch höhere Mieten sowie Fördermittel kompensieren. Auch in konstanten Märkten profitieren die Vermieter:innen von energetischen Sanierungen,

wenn auch in geringerem Umfang. Da Mieter:innen nach der Durchführung von energetischen Sanierungsmaßnahmen durch höhere Warmmieten belastet werden, lassen sich Sanierungen für die Vermieter:innen in wachsenden und konstanten Märkten zwar wirtschaftlich, jedoch nicht sozialverträglich umsetzen. Lediglich in schrumpfenden beziehungsweise entspannten Wohnungsmärkten minimiert sich der Profit für die Vermieter:innen, sodass die Umsetzung von Maßnahmen wirtschaftlich nicht lohnend erscheint.

Der insgesamt komplexen Gemengelage gilt es mit einem breiten Spektrum an Lösungsansätzen und -strategien zu begegnen. Hervorzuheben ist unter anderem der Ansatz des vorgeschlagenen

Gesamtmodernisierungscontractings. Gepaart mit einem entsprechenden Förder- und Rechtsrahmen sowie einer flexiblen Maßnahmenkombination könnte Hemmnissen damit flexibel begegnet werden und dazu beitragen, diese abzubauen. Zudem wurde in der Kurzstudie deutlich, dass insgesamt sehr individuelle und technologieoffene Herangehensweisen nötig sind, um einen Stillstand zu vermeiden, der insbesondere dadurch verursacht werden kann, wenn zu sehr auf eine Maßnahmengruppe oder sehr hohe Standards gesetzt wird. Für strukturschwache und ländliche Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten gilt insbesondere, dass zusätzlich zur Erhöhung der Sanierungsrate und Steigerung der Energieeffizienz ein stärkerer Einbezug dekarbonisierter Wärmeversorgung nötig ist, um Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen. Sowohl im Bereich des Gesamtmodernisierungscontractings und auch hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen Sanierungswirtschaftlichkeit und klimaneutraler Wärmeversorgung besteht

aktuell jedoch großer weiterer Forschungsbedarf.

Dass Hemmnisse und auch Lösungsansätze je nach Markt, Akteur:innen aber auch insgesamt von Quartier zu Quartier höchst unterschiedlich sein können, gilt es insbesondere zu beachten, wenn konzertiert Quartier für Quartier die energetische Sanierung vorangebracht werden soll. Das heißt: es kann sein, dass sich in bestimmten Quartieren Hemmnisse so stark überlagern, dass Aufwand und Ertrag für energetische Renovierung und damit auch für die Mobilisierung hierfür nicht im Verhältnis stehen. Dies kann zum Beispiel bei überalterten Quartieren mit einkommens- und vermögensschwächeren privaten Eigentümer:innen der Fall sein, bei denen erst im Zuge des Eigentümer:innenwechsels in einigen Jahren der geeignete Zeitpunkt für energetische Modernisierungen ist. Selbst wenn theoretische Einsparpotentiale hoch sind, ist zu überlegen, sich strategisch zunächst auf andere Quartiere zu konzentrieren.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass ein ausgewogener Wohnungsmarkt nicht nur wichtiges sozioökonomisches Ziel ist, sondern auch vorteilhaft für die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes und damit umso erstrebenswerter sein kann. Im Vergleich zu angespannten und entspannten Märkten bieten ausgeglichene Wohnungsmärkte Mieter:innen eine größere Wahlfreiheit, sodass ein guter energetischer Zustand in ausgeglichenen Märkten ein relevantes Differenzierungsmerkmal darstellen kann und dadurch tendenziell höhere Investitionsanreize für energetische Sanierungen bieten. Auch bestehen in diesen Märkten weniger marktspezifische Hemmnisse, so dass in diesen am ehesten kostenneutral saniert werden kann. Da ausgeglichene Märkte den Vorteil

bieten, dass es ausreichend Mieterpotenzial gibt und sich Mieter:innen aufgrund der Wechselmöglichkeiten das für sie beste Wohnungsangebot aussuchen können, sind sie auch notwendige Voraussetzung für Mechanismen wie die CO₂-Bepreisung, da Mieter:innen so zwangsläufig eher Wohnungen wählen (können), die weniger Energiekosten haben, was gleichzeitig auf Seite der Vermieter:innen Anreize schafft, in die energetische Ertüchtigung der eigenen Immobilie zu investieren. Der Anreiz in eine andere Wohnung mit niedrigeren Energiekosten zu ziehen, greift jedoch nur dann, wenn mit einem Umzug erhebliche und für die Mieter:innen stark spürbare Einsparungen der Energiekosten verbunden sind, was jedoch mit den meisten Maßnahmen nicht zu erreichen ist. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Vermieter:innen auch in diesen Märkten mit den allgemeinen Sanierungshemmnissen, unter anderem in Form von „Vermieter-Mieter-Dilemma“, Fachkräftemangel im Handwerk oder auch Unsicherheiten in der Energie- und Wärmeversorgung konfrontiert sind und diese somit auch in ausgeglichenen Wohnungsmärkten Sanierungsbestrebungen hemmen können.

Insgesamt zeigt die Kurzstudie, dass neben der eigentlich im 3% plus-Projekt fokussierten Akteursgruppe der Selbstnutzer:innen und privaten Kleinvermieter:innen die Betrachtung der Entscheidungs- und Sanierungskontexte aller (professionell) vermietender Akteur:innen entscheidend ist und diese noch stärker mobilisiert werden müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Hierbei gilt es aber sehr differenzierte Entscheidungskontexte und Kombinationen von Sanierungshemmnissen mitzudenken, wenn Förder- und Rechtsrahmen definiert oder lokale Mobilisierungsstrategien aufgesetzt werden. Nur unter Mobilisierung aller Akteur:innen in allen Märkten kann die benötigte

Sanierungsdynamik erreicht werden. Um der heterogene Akteurslandschaft und den regionsweiten Unterschieden gerecht zu werden, braucht es markt- beziehungsweise regions-spezifische aber auch akteurspezifische Unterstützungsangebote und Lösungsansätze.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hypothesen zu Sanierungsanreizen und -hemmnissen in entspannten und angespannten Wohnungsmärkten (eigene Darstellung).....	6
Abbildung 2: Aufbau der Kurzstudie (eigene Darstellung)	7
Abbildung 3: Übersicht über die identifizierten allgemeinen, akteurspezifischen und marktspezifischen Sanierungshemmnisse (eigene Darstellung)	8
Abbildung 4: Übersicht über die identifizierten Lösungsansätze (eigene Darstellung)	19
Abbildung 5: Konzept der EFK-Förderung. Aufteilung der Beteiligung an der Modernisierungsumlage in den ersten 15 Jahren (vgl. Henger und Krotova 2020, S. 30.)	21

Literaturverzeichnis

BBSR (2017): KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager. Ergebnisse der Begleitforschung. BBSR-Online Publikation Nr. 25/2017. Online abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-25-2017-dl.pdf;jsessionid=D0D09CD2CA3B218C0E228F76D1C9F9A0.live11314?__blob=publicationFile&v=1

BBSR (2021): Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse einer BBSR-Befragung. BBSR Sonderpublikation. Online abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/privatwirtschaftliche-unternehmen-dl.pdf;jsessionid=E38532456BC88A50AB9C77A3D2439ACF.live11291?__blob=publicationFile&v=2

Bienert, Sven (2020): Wissenschaftliche Plausibilitätsprüfung bzgl. der errechneten öffentlichen Förderungslücke zur Erreichung der Klimaziele durch energetische Gebäudesanierung im Mietwohnungsbau. Online abrufbar unter: https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/pdf_PM/GdW-Studie_Prof._Bienert_06.06.2020_FINAL.pdf

Bundesregierung (2020): Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung. Online abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/langfristige-renovierungsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4

DAHAG Rechtsservices AG 2019: Modernisierung: Was Sie über Mieterhöhung und Härtefall wissen müssen. Online abrufbar unter: <https://www.dahag.de/c/ratgeber/mietrecht/modernisierung#c8668>

dena 2021: dena-Gebäudereport 2021 – Fokusthemen zum Klimaschutz im Gebäudebereich. Online abrufbar unter: https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2021/dena-GEBAEUDEREPORT_2021_Fokusthemen_zum_Klimaschutz_im_Gebaeudebereich.pdf

DUH 2017: Hintergrundpapier. Energetische Gebäudesanierung - Fragen und Antworten zur Wirtschaftlichkeit. Online abrufbar unter: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energieeffizienz/Gebaeude/Hintergrundpapier_Wirtschaftlichkeit-Gebaeudesanierung_171004.pdf

Haus & Grund 2019: Wohnen in Zahlen. Ausgabe 2018/2019. Online abrufbar unter: https://haus-und-grund-berlin.de/wp-content/uploads/2018/10/Wohnen_in_Zahlen_2018.pdf

Henger, Ralph und Michael Voigtländer (2011): Einflussfaktoren auf die Rentabilität energetischer Sanierungen bei Mietobjekten, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 38, Iss. 1, pp. 49-66. Online abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2011/53416/trends01_11_4.pdf

Henger, Ralph; Petrik Runst; Michael Voigtländer (2017): Energiewende im Gebäudesektor. Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz. IW-Analysen Br. 119. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Online abrufbar unter: <https://www.econs-tor.eu/bitstream/10419/172681/1/1009896997.pdf>

Mellwig, Peter und Martin Pehnt (2019): Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnbestand. Ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg. Online abrufbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energiewende_sozialer_klimaschutz_mietwohnungen.pdf

Henger, Ralph und Alevtina Krotova (2020): Auflösung des Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemmas? Förderung energetischer Modernisierungen mit dem Energie- und Klimafonds. IW-Gutachten. Online abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/IW_Gutachten_2020_EKF-F%C3%B6rderung_final.pdf

März, Steven (2018): Private Kleinvermieter – Ein vergessener Akteur auf dem Weg zur Wärmewende. Veröffentlicht in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 68 (2018), 3, S. 17-21. Online abrufbar unter: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6980/file/6980_Maerz.pdf

Prognos (2017): Studie Wohnungsbautag 2017. Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Endbericht. Online abrufbar unter: https://www.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Prognos_Endbericht_Studie_Wohnungsbautag_2017_31_05_2017.pdf

Rehkugler, Heinz; Tayfun Erbil; Jan-Otto Jandl; Tobias Rombach (2012): Energetische Sanierung von Wohngebäuden. Wirtschaftlichkeit vs. Klimaschutz. Deutsche Immobilien-Akademie Freiburg GmbH (DIA), Steinbeis-Institut, Center for Real Estate Studies (CRES). Online abrufbar unter: https://www.steinbeis-cres.de/assets/media/Forschung/Energieeffizienz_Langfassung.pdf

Renz, Ina und Ulrike Hacke (2016): Einflussfaktoren auf die Sanierung im deutschen Wohngebäudebestand. Ergebnisse einer qualitativen Studie zu Sanierungsanreizen und –hemmnissen privater und institutioneller Eigentümer. Eine Untersuchung im Auftrag der KfW-Bankengruppe. Institut Wohnen und Umwelt. Online abrufbar unter: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Einflussfaktoren-auf-die-Sanierung-im-deutschen-Wohngeb%C3%A4udebestand_2016.pdf

Umweltbundesamt – UBA (2019): Wohnen und Sanieren. Empirische Wohngebäudedaten seit 2002. Hintergrundbericht. Climate Change 22/2019. Online abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-23_cc_22-2019_wohnenundsanie-ren_hintergrundbericht.pdf

Voigtländer, Michael (2018): Die Modernisierungumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung. IW-Policy Paper 11/18. Institut der Deutschen Wirtschaft. Online abrufbar unter:

<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/michael-voigtlaender-die-modernisierungs-umlage-zwischen-investitionshemmnis-und-mieterueberforderung.html>

Weiß, Julika; Anja Bierwirth, Jan Knoefel, Steven März, Jan Kaselofsky, Jonas Friege (2018): Entscheidungskontexte bei der energetischen Sanierung. Ergebnisse aus dem Projekt Perspektiven der Bürgerbeteiligung an der Energiewende unter Berücksichtigung von Verteilungsfragen. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung | Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Förderschwerpunkts sozial-ökologische Forschung (FKZ 01UN1701C). Online abrufbar unter: https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2018/Wei%C3%9F_et_al_2018_Entscheidungskontexte_bei_der_energetischen_Sanierung.pdf

Anhang

A – Übersicht Interviewpartner:innen

Interviewpartner:in	Funktion + Institution	Datum des Interviews
Sven Winkler	Referent Betriebswirtschaft, Sächsischer Genossenschaftsverband	16. Dezember 2020
Dr. Jörg Lippert	Leiter Technik, BBU - Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.	11. Januar 2021
Matthias Brauner	Leiter Landesgeschäftsstelle Potsdam, BBU - Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.	11. Januar 2021
Corinna Kodim	Geschäftsführerin Energie, Umwelt, Technik, Haus & Grund Deutschland	12. Januar 2021
Matthias zu Eicken	Referent Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, Haus & Grund Deutschland	12. Januar 2021
Dr. Frank Friesecke	Prokurist, die STEG Stadtentwicklung GmbH	22. Januar 2021
Gerhard Petermann	Leiter Wohnquartiersentwicklung/Städtebauförderung, Investitionsbank Schleswig-Holstein	22. Januar 2021
Michael Neitzel	Geschäftsführer, InWIS - Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung	26. Januar 2021
Monika Fontaine-Kretschmer	Geschäftsführerin Nassauische Heimstätte Wohnstadt	9. Februar 2021
Felix Lüter	Geschäftsführender Vorstand, Initiative Wohnen 2050 / Leiter Kompetenzzentrum Nachhaltigkeitsmanagement, Nassauische Heimstätte Wohnstadt	9. Februar 2021

B - Interviewleitfaden

1) Reflektion & Stellungnahme zu Sanierungsanreizen in unterschiedlichen Wohnungsmärkten

- entspannte Marktlage
 - Szenario A - Markt vorteilhaft für energetische Sanierung: Ein hoher energetischer Standard stellt ein wichtiges Differenzierungsmerkmal dar, um die verbleibende Nachfrage anzuziehen.
 - Szenario B - Markt unvorteilhaft für energetische Sanierung: Mehr Ausweichmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt führen dazu, dass die Amortisierung von Sanierungskosten über Mieterhöhungen schwieriger durchgesetzt werden kann.
- angespannte Marktlage
 - Szenario A - Markt vorteilhaft für energetische Sanierung: Ein Nachfrageüberhang vereinfacht es, Modernisierungsumlagen auszuschöpfen und Mieterhöhungen durchzusetzen.
 - Szenario B - Markt unvorteilhaft für energetische Sanierung: Durch einen Nachfrageüberhang lassen sich leichter Mieter:innen finden, die keinen hohen Anspruch an den energetischen Zustand haben; zudem besteht eine allgemein sinkende Akzeptanz sowie ein wachsender Widerstand gegen die Durchführung von energetischen Modernisierungen.

2) Unternehmensbezogene Strategien in „schwierigen Märkten“

- a. Lassen sich aus Ihrer Sicht konkret „schwierige Märkte“ für energetische Sanierung identifizieren?
 - i. Wo befinden sich diese und wodurch sind diese gekennzeichnet?
 - ii. Welche Hürden/Hemmnisse bestehen auf diesen Märkten hinsichtlich der Umsetzung von energetischen Sanierungsmaßnahmen?
- b. Welche Strategien/Ansätze werden in diesen Märkten genutzt, um dennoch energetische Sanierungsmaßnahmen durchzuführen?
 - i. Gibt es hier bestimmte Faktoren, die die Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen begünstigen beziehungsweise für die Sanierungsentscheidung ausschlaggebend sind (z.B. Gebäudetyp, Mieterklientel, ausgewählte Quartiere, etc.)?
 - ii. Inwiefern unterscheiden sich diese Strategien zu denen auf angespannten Wohnungsmärkten in der Region?
- c. Unterscheidet sich die Sanierungstiefe (Qualität der Wärmeschutz- und technischen Effizienzmaßnahme / Sanierungsstandard) der gebäudeseitigen Maßnahmen in den unterschiedlichen Märkten? Wenn ja, inwiefern?

- i. Bietet es sich an beziehungsweise zeigt es sich bereits in der Praxis, dass in strukturschwachen Regionen vermehrt Maßnahmen mit geringerer Sanierungstiefe durchgeführt werden? Wenn ja, wodurch ließe sich dies erklären?
- ii. Finden in diesen Räumen auch Sanierungen mit hohem KfW-Effizienzhaus-Standard statt? Wenn ja, in welchen Kontexten?

3) Sanierungsfinanzierung

- a. Es besteht die Annahme, dass in strukturschwachen Regionen Modernisierungskosten weniger stark auf die Miete umgelegt werden können. Wird in Reaktion darauf verstärkt auf Fördermittel zurückgegriffen, um mögliche Finanzierungslücken zu schließen? Wenn ja, inwiefern?
 - i. Kann durch den Einsatz von Fördermitteln bspw. eine höhere Sanierungstiefe erreicht werden?
- b. Inwiefern besteht bzgl. der Nutzung der Fördermittel in strukturschwachen Räumen ein Kontrast zu angespannten Märkten?
 - i. Ist die Situation dort anders und werden ggf. keine, beziehungsweise weniger Fördermittel in Anspruch genommen? Wenn ja, wieso?
- c. Gibt es weitere (innovative) Finanzierungsmodelle, die genutzt werden, um energetische Sanierungsmaßnahmen auf schwierigen Märkten zu finanzieren (z.B. Energy Contracting, Energiegenossenschaften etc.)?

4) Akzeptanz & Einbezug lokaler Stakeholder

- a. Wie schafft man es, die Akzeptanz für energetische Sanierungen in strukturschwachen Regionen zu erhöhen?

5) Ausblick

- Welche unterstützenden politischen Instrumente werden aus Ihrer Sicht benötigt, um die Sanierung im Bestand besser und schneller voranzutreiben, vor allem auch im Hinblick auf strukturschwache Regionen?
 - o Wie sollte insbesondere Förderung ausgestaltet sein, um Sanierungsmaßnahmen erhöhen zu können?
- Wie ließe sich aus Ihrer Sicht die Sanierungstiefe der Maßnahmen in strukturschwachen Regionen anheben?

Titelbild: © Nikita Kuzmenkov – fotolia.com

 **ANSPRECHPARTNER:INNEN:**

Marie Preuß | m.preuss@deutscher-verband.org

Hauke Meyer | h.meyer@deutscher-verband.org

Christian Huttenloher | c.huttenloher@deutscher-verband.org

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Littenstraße 10 | 10179 Berlin

Tel. +49 (0)30 20613250 | Fax +49 (0)30 20613251

info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org |  [@DV_Stadt](https://twitter.com/DV_Stadt)