

BAND 37

Energetisch modernisieren bei fairen Mieten?

Ein Gutachten von **Armin Hentschel** und **Julian Hopfenmüller**



ENERGETISCH MODERNISIEREN BEI FAIREN MIETEN?

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR ÖKOLOGIE
BAND 37**

Energetisch modernisieren bei fairen Mieten?

Ein Gutachten von Armin Hentschel und Julian Hopfenmüller

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Die Autoren

Dr. Armin Hentschel, geboren 1952, ist Inhaber des Instituts für Soziale Stadtentwicklung, das Forschung und Beratung im Bereich Stadtentwicklung, Wohnungswirtschaft und Architektursoziologie anbietet. Hentschel betreute im Rahmen einer Gastprofessur ab 1998 vier Jahre lang den Lehrstuhl für Stadtökonomie und Wohnungswirtschaft an der TU Berlin, Fachbereich Architektur. An der Berliner Humboldt-Universität hat er über «Architektur aus Nutzersicht» promoviert.

Julian Hopfenmüller, geboren 1981, studierte Geographie, Volkswirtschaftslehre und Statistik an der FU Berlin. Im Rahmen seiner Diplomarbeit untersuchte er sozioökonomische Aufwertungsprozesse in einem Berliner Wohnquartier. Seit März 2012 ist er Mitarbeiter am Potsdamer Institut für Soziale Stadtentwicklung. Dort betreut er Projekte auf dem Gebiet der Stadt- und Wohnforschung.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Energetisch modernisieren bei fairen Mieten?

Ein Gutachten von Armin Hentschel und Julian Hopfenmüller

Band 37 der Schriftenreihe Ökologie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2014

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

Cover-Photo: © Marco2811 - Fotolia.com

ISBN 978-3-86928-126-1

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
Zusammenfassung der Ergebnisse	16
Teil I: Die energetische Modernisierungspraxis nach § 559 BGB	19
1 Fragestellung	19
2 Rechtliche Bewertung des § 559 BGB und der angegliederten Vorschriften zur Wohnraummodernisierung (Mietrechtsänderungsgesetz)	20
3 Auswahl und Klassifizierung der Beispielstädte	25
4 Erfassung und Auswertung des Datenmaterials aus der Beratungspraxis der Mietervereine in den Beispielstädten	31
5 Die Modernisierungspraxis in den Fallstädten	34
6 Resümee zu den Ergebnissen in den Fallstädten	45
Teil II: Soziale Abfederung der energetischen Modernisierung	48
1 Soziale Transfers zur Entlastung unterer Einkommen	50
2 Bewertungen und Schlussfolgerungen	64
Anhang: Anmerkungen zur Berechnung der Hilfsgröße «Erneuerungsindikator»	66

VORWORT

Grüne Politik will bezahlbaren Wohnraum schaffen bzw. erhalten und zugleich die Energiewende im Gebäudebereich vorantreiben. Auch Geringverdiener/innen sollen in den Genuss energieeffizienten Wohnens kommen können und nicht ständig das Damoklesschwert steigender Heizkosten fürchten müssen. So weit sind sich alle, die im Entferntesten mit dieser politischen Grundströmung in Deutschland sympathisieren, einig. Die Schwierigkeiten fangen an, sobald man ins Gestrüpp der Realität vordringt. Denn der Erhalt bezahlbaren Wohnraums ist gegenwärtig auch ohne energetische Gebäudemodernisierung ein Problem. Seit Beginn der Finanzkrise herrscht auf den Immobilienmärkten ein extremer Nachfrageboom. Spekulatives Kapital hat verstärkt Grundstücke und Gebäude als Investitionsobjekte im Auge, aber auch Angehörige der Mittelschicht, die ihr Ersparnis vor Entwertung in Sicherheit bringen wollen. Die neuen Eigentümer/innen vermieten ihre Wohnungen häufig zu überhöhten Preisen. Bezahlbarer Wohnraum wird stetig knapper, besonders in attraktiven Lagen von Großstädten. Im Mieterland Deutschland bedeutet das Wohnraumversorgungsprobleme für viele Menschen. Doch auch energetische Gebäudemodernisierung ist notwendig – zunächst aus klima- und energiepolitischen Gründen, aber auch aus Gründen der Versorgungssicherheit und des Verbraucherschutzes. Der Gebäudebereich ist derjenige, in dem die größten Potenziale für Energieeffizienz und Energiesparen stecken. Beides ist gut fürs Klima, weil jede eingesparte Kilowattstunde Energie zugleich CO₂ spart und im Wärmebereich besonders viel davon, weil Wärme ganz überwiegend aus nicht regenerativen Quellen stammt. Das ist aber auch vorteilhaft für die Energiewende, weil der Energiebedarf bis zur Jahrhundertmitte sehr stark sinken muss, um ihn mehr oder weniger ganz aus erneuerbaren Quellen decken zu können. Die Ukraine-Krise hat darüber hinaus deutlich gemacht: Wir brauchen die Wärmewende auch, weil die Erdgasversorgung nicht sicher ist. Außerdem drohen sowohl bei Gas als auch bei Öl immense Preissteigerungen. Bereits in den vergangenen Jahren sind die Preise für die fossilen Brennstoffe deutlich schneller gestiegen als die Löhne. Deswegen – und hier schließt sich wieder der Kreis zum Sozialen – werden in Deutschland immer mehr Menschen «energiearm». Alle reden zwar von steigenden Strompreisen, aber die Heizkosten liegen meist im toten Winkel der Energiedebatte.

Die Heinrich-Böll-Stiftung bemüht sich in besonderer Weise um Antworten auf die Fragen, wie Ökologie und Soziales in Einklang gebracht und die Energiewende sozialverträglich gestaltet werden kann.

In diesem Zusammenhang steht das vorliegende Gutachten. Es befasst sich mit dem Vergleich realer Modernisierungen im Gebäudebestand und deren Kostenwirkungen in vier Städten: Leipzig, Heidelberg, Berlin und Dortmund. Das Potsdamer

Institut für soziale Stadtentwicklung (ifss) hat dafür Modernisierungsankündigungen aus den Akten der Mietervereine dieser Städte für die Jahre 2010 bis 2012 ausgewertet. Denn wenn man wissen will, wie Modernisierung wirkt und unter welchen Bedingungen überhaupt energetisch modernisiert wird, dann muss man sich mit realen Fällen befassen. Das Institut für soziale Stadtentwicklung hat sich deshalb dem Knotenpunkt aus bezahlbarem Wohnraum und energetischer Gebäudemodernisierung zugewandt: der Modernisierungsumlage (§ 559 BGB). Obgleich ein Instrument des Mietrechts, ist die Modernisierungsumlage ein zentrales Instrument der Verteilung von Investitionskosten in den Gebäudebestand. Das ifss hat hier einige interessante Details zutage gefördert und zeichnet ein differenziertes Bild der Modernisierungsaktivitäten im Gebäudebestand. Es wirft ein Schlaglicht auf Fehlsteuerungen, die einer Vereinbarkeit der beiden Ziele «Erhalt bezahlbaren Wohnraums» und «Klimaneutralität im Gebäudebestand» im Wege stehen. Bei der Modernisierungsumlage besteht Reformbedarf, ebenso bei der Anpassung des Wohngeldes und der KdU-Richtwerte.

All das sollte außerdem in ein umfassendes Konzept eingebettet sein, das neben Förderung und Ordnungsrecht auch Anreize setzt.

Aber natürlich ist die Modernisierungsumlage nur ein Baustein in einem komplexen Werkzeugkasten zur Beeinflussung des Gutes «Wohnen». Viele andere Instrumente müssten zum Einsatz kommen wie die Mietpreisbremse, intelligenter sozialer Wohnungsbau, zielgerichtete Förderung der energetischen Modernisierung. Das Anliegen dieses Gutachtens ist, das Problembewusstsein dafür zu schärfen und gute Lösungen anzuregen.

Wir danken Armin Hentschel und Julian Hopfenmüller vom Institut für soziale Stadtentwicklung für die produktive Zusammenarbeit, den Vereinen des deutschen Mieterbundes in Dortmund, Heidelberg, Leipzig und Berlin für die Einsicht in ihre Erhebungen sowie Reiner Wild, Julia Gerometta und Katy Mietzger für die intensive Beratung.

Berlin, im Mai 2014

Sabine Drewes

*Referentin für Kommunalpolitik und Stadtentwicklung
der Heinrich-Böll-Stiftung*

Einleitung

Energetische Gebäudemodernisierung ist kein «nice to have», sondern ein energiepolitisches, aber letztlich auch ein sozialpolitisches Muss. Der erste Teil dieses Satzes ist sicher aus der Perspektive einer grün-nahen Stiftung keine Überraschung. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat sich bereits seit geraumer Zeit für eine Überwindung des energetischen Sanierungsstaus stark gemacht und Vorschläge unterbreitet, wie man dort eine größere Dynamik auslösen könnte – mit den Studien zum Prämienmodell¹, einem neuen Finanzierungsinstrument, und zur Förderkulisse für die energetische Quartierssanierung². Beide Studien kamen 2012 bzw. 2013 auf den Markt, aber die Situation hat sich nicht zum Besseren gewendet. Raumwärme und Warmwasser sind immer noch für über 30% des Endenergieverbrauchs und für ca. 20% der Treibhausgas-Emissionen in Deutschland verantwortlich. Leider ist die Sanierungsquote von einem Prozent jährlich trotzdem nicht gestiegen. Es ist deswegen absehbar, dass die Bundesrepublik die selbstgesetzten Klimaziele nicht erreichen wird: Bis 2020 sollten die THG-Emissionen um mindestens 40% gegenüber 1990 sinken. Inzwischen zeichnet sich aber ab, dass mit den von der derzeitigen Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen die Klimagase voraussichtlich nur um 33% sinken werden.

Der Gebäudebereich ist einer der maßgeblichen Sektoren, die darüber entscheiden, ob die Energiewende insgesamt gelingen wird und die Klimaziele erreicht werden. Denn Investitionen in Energieeffizienz und Energiesparen sind immer positiv für das Klima. Die Ukraine-Krise hat darüber hinaus deutlich gemacht: Wir brauchen die Wärmewende auch, weil die Wärmeversorgung aus Erdgas nicht sicher ist.

Sozialpolitisch gibt es im Wärmebereich, speziell bei Raumwärme und Warmwasser in privaten Haushalten, ebenfalls hohen Handlungsbedarf. Energiesparendes Wohnen wird immer mehr zur sozialen Frage. Ein Indikator dafür ist, dass die Energiearmut in den vergangenen Jahren kontinuierlich und dramatisch zugenommen hat. Galten im Jahr 2008 noch 13,8% der Haushalte als energiearm, waren es 2011 bereits 17% – in absoluten Zahlen eine Steigerung von 5,5 Mio. auf 6,9 Mio. Haushalte. Inzwischen ist jeder sechste Haushalt von Energiearmut betroffen.³ Als energiearm gelten Menschen, die mehr als ein Zehntel ihres Einkommens für

- 1 Swantje Kückler und Uwe Nestle: Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudemodernisierung, herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2013.
- 2 Klaus Habermann-Nieße, Lena Jütting, Kirsten Klehn und Bettina Schlomka: Strategien zur Modernisierung II: Mit EKO-Quartieren zu mehr Energieeffizienz, herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2012.
- 3 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen: «Maßnahmen gegen steigende Heizkosten zur Bekämpfung der Energiearmut», Bundestagsdrucksache 18/333.

Wohnenergie (Heizen, Warmwasser, Strom) aufwenden müssen. Während alle Welt von steigenden Strompreisen spricht, sind der hauptsächliche Kostentreiber aber die Heizkosten. Das liegt an mehreren Faktoren: Die Wärmeerzeugung erfolgt zu einem wesentlich geringer Anteil regenerativ als die Stromproduktion. Die Kosten für die fossilen Brennstoffe Öl und Gas steigen aber seit Jahrzehnten deutlich rasanter als die Löhne. So mussten die Verbraucher/innen seit 2002 für Heizöl 140% mehr zahlen, für Fernwärme 62% mehr und für Erdgas 57%. Im gleichen Zeitraum stiegen die Nominallöhne nur um 17%. Bei einkommensschwachen Haushalten schlägt dieser Effekt noch stärker durch, weil sie ohnehin einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energiekosten verwenden müssen. Zugleich kommt, wie oben geschildert, die Energieeffizienz im Gebäudebereich nur sehr schleppend voran.

Bezahlbarer Wohnraum ist Daseinsvorsorge

Der Weg zu bezahlbarem und zugleich energetisch modernisiertem Wohnraum ist allerdings steinig. Denn energetische Modernisierungen kosten Geld. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat zwar kürzlich wieder errechnet, dass die Energiekosteneinsparungen der privaten Haushalte die energiebedingten Mehrinvestitionen der Modernisierung längerfristig deutlich übersteigen.⁴ Kurzfristig stellt sich in der politischen Diskussion aber immer wieder und auch immer hitziger die Frage, wer diese Kosten tragen soll, wie sie verteilt werden. Zur sozialen Frage wird dies hauptsächlich im Bereich des vermieteten Wohnraums. Der Anteil von Mietwohnungen im Verhältnis zu Eigentumswohnungen ist in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hoch. In Mietwohnungen lebt immer ein bestimmter Anteil von Menschen, die finanziell keine Möglichkeit zur Eigentumbildung haben und aufgrund ihres verhältnismäßig geringen Einkommens auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind. Da jeder Mensch wohnen muss, ist die Wohnraumversorgung ein Aspekt sozialstaatlicher Daseinsvorsorge.

Bezahlbarer Wohnraum ist als Thema auf der politischen Prioritätenliste in den vergangenen 2-3 Jahren enorm nach oben geschneilt. Denn dieses Gut wird immer knapper. Studien belegen, dass der Anteil preiswerter Wohnungen sinkt und es für einen immer größer werdenden Teil der Bevölkerung schwierig wird, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Durchschnittlich 20% ihres Einkommens geben die Mieter/innen heute für ihre Wohnungen aus. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Zum einen liegt es an zu geringer Neubautätigkeit, vor allem bei Sozialwohnungen. Zudem wird seit langem angemahnt, dass immer mehr Wohnungen aus der Sozialbindung fallen. Das Pestel-Institut hat 2012 festgestellt, dass in der Bundesrepublik rund 4,2 Mio. Sozialwohnungen fehlen.⁵ Die Länder haben nach der Föderalismusreform die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung erhalten, der Bund gibt weiterhin Mittel dazu. Trotzdem wird zu wenig im preisgünstigen Segment

⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Steigerung der Energieeffizienz: ein Muss für die Energiewende, ein Wachstumsimpuls für die Wirtschaft», Januar 2014.

⁵ Pestel-Institut: Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, Hannover 2012.

gebaut. Zum anderen hat die Finanzkrise zu einem ungeheuren Kapitaldruck auf den Wohnungsmärkten geführt. Investitionen in Immobilien erscheinen vielen Investoren als die zurzeit einzig sichere Anlageform. Zudem strömen auch spekulative Investitionen auf den Immobilienmarkt. Das treibt die Preise in die Höhe, besonders in attraktiven Wohnlagen vieler Großstädte. Da die neuerworbenen Wohnungen teilweise zu überhöhten Preisen vermietet werden, steigen die Mieten. Die Dynamik entfaltet sich über die sog. Wiedervermietungsrenten (neue Vertragsabschlüsse bei Auszug der Mieter/innen), die zuweilen bei 30 bis 40% über dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten liegen. Das heißt, die energetische Gebäudemodernisierung trifft auf ohnehin schon angespannte Wohnungsmärkte; der Kostendruck verstärkt sich. Oder anders herum: Die spekulativ erhöhten Immobilienpreise mindern die Spielräume, die Kosten der energetischen Modernisierung aufzufangen. Damit stellt sich die Frage, ob die Kosten eigentlich gerecht verteilt sind, umso dringlicher.

Dies ist der Kontext des vorliegenden Gutachtens. Das Gutachten untersucht die Auswirkungen realer Modernisierungsfälle auf die Mietpreise in vier deutschen Fallstädten in den Jahren 2010 bis 2012 (siehe Teil I, Kap. 5). Als Auswahlkriterium für die Fallstädte Berlin, Leipzig, Heidelberg und Dortmund war (neben der Datenverfügbarkeit) entscheidend, dass die Städte unterschiedliche Teilmärkte für Mietwohnungen in Deutschland repräsentieren. Denn auch wenn man einen allgemeinen Trend zu steigenden Mieten beobachten kann, so entwickeln sich die Wohnungsmärkte in den einzelnen Städten doch sehr unterschiedlich. Angespannte Marktlagen haben zugenommen, besonders in Universitätsstädten; parallel existieren jedoch weiterhin entspannte Wohnungsmärkte. Ausgewertet hat das Institut für soziale Stadtentwicklung reale Modernisierungsfälle anhand von Modernisierungsankündigungen nach § 559 BGB (Modernisierungsumlage), die die Mietervereine des Deutschen Mieterbundes in den entsprechenden Städten zur Verfügung gestellt haben. Die Fälle erlauben Aufschluss darüber, wie energetische Gebäudemodernisierung in Deutschland abläuft und ob die Instrumente der Kostenverteilung angemessen und produktiv im Sinne einer effizienten Modernisierung sind.

Zudem hat das ifss nur für Berlin untersucht, welchen Anteil die energetische Modernisierung am steigenden Mietniveau hat und wie viel Energie damit eingespart wird. Im zweiten Teil des Gutachtens wird der Frage nachgegangen, wie sich Modernisierungen auf bestimmte Gruppen von Geringverdiener/innen, nämlich Hartz-IV- und Wohngeld-Empfänger/innen auswirken. Die Frage ist hier, ob die nach der Modernisierungsumlage auf die Mieter/innen zukommenden Kosten ausreichend durch Subjektförderung kompensiert werden (siehe Teil II).

Fehlsteuerungen der Modernisierungsumlage

Ich möchte an dieser Stelle nicht die Ergebnisse vorwegnehmen, sondern eher den politischen Reformbedarf hervorheben, auf den sie verweisen. Das bezieht sich zum einen auf das Instrument der Modernisierungsumlage (§ 559 BGB), zum anderen auf die Abfederungsmöglichkeiten im Rahmen des Sozialgesetzbuches II (Hartz IV - Kosten der Unterkunft) und auf den Reformbedarf beim Wohngeld.

Die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB ist dabei schnell ins Kreuzfeuer dieser Betrachtung geraten (siehe Teil I, Kap. 2 und 6). Denn obwohl dieses Instrument zum Mietrecht gehört, hat es wesentlichen Einfluss auf die Kostenverteilung energetischer Modernisierungen zwischen Mieter/innen und Vermieter/innen. Der § 559 bestimmt, dass der/die Vermieter/in berechtigt ist, 11% bestimmter Modernisierungskosten pro Jahr auf die Mieter/innen umzulegen. Wenn die Investition amortisiert ist, bleibt die Umlage Bestandteil der Miete. Welche Modernisierungen genau umgelegt werden dürfen, ist gesetzlich ebenso geregelt wie die Art der Ankündigung. Die Kosten energetischer Sanierungen sind auf die Miete umlegbar. Dabei ist die Höhe der Umlage nicht abhängig von der Energieeinsparung, sondern von der Höhe der Kosten. Bei der letzten Mietrechtsänderung wurde zwar beschlossen, dass durch die Modernisierung «Endenergie nachhaltig eingespart werden» muss – das bedeutet, dass die Modernisierung dazu führen muss, dass der/die Mieter/in weniger Heizenergie verbraucht. Aber in welchem Maße und in welchem Verhältnis die Heizkostensparnis zu den Investitionskosten stehen soll, das ist nicht geregelt.

Der § 559 BGB soll einen Interessenausgleich zwischen der Vermieter- und der Mieterseite gewährleisten. Die Mieter/innen haben das berechtigte Interesse, möglichst wenig Miete für möglichst hohen Wohnwert zu zahlen, oder zumindest daran, dass beides im angemessenen Verhältnis steht. Die Vermieter/innen haben ein nicht minder berechtigtes Interesse, mit ihrem Objekt möglichst viel Geld zu verdienen oder mindestens ihre Investition über einen angemessenen Preis und Zeitraum zu refinanzieren. Beide Seiten klagen aber über Fehlsteuerungen, die sich in dieser Untersuchung exemplarisch wiederfinden. So wird in Städten wie Leipzig und Heidelberg aus unterschiedlichen Gründen wenig modernisiert – in Leipzig holen Vermieter hauptsächlich Instandsetzungen nach und setzen statt auf die elfprozentige Umlage auf pauschale Vereinbarungen, bei denen die Mieter/innen günstiger wegkommen. Eine Miethöhung lässt sich dort am Markt nicht realisieren. Umgekehrt in Heidelberg, aber mit ähnlichem Effekt: Hier sparen sich die Vermieter häufig die Modernisierung, weil sie ohnehin hohe Mieten verlangen können. In Berlin wiederum wird relativ viel modernisiert u.a. wegen des Mieterhöhungsspielraums, den das Zusammenwirken aus niedrigen Bestandsmieten und hoher Nachfrage gibt. Aber mit dem bereits erwähnten Effekt, dass diejenigen Mieter, die zum Zeitpunkt der Modernisierung in dem Gebäude wohnen, die Investition innerhalb von neun Jahren bezahlen müssen – unabhängig davon, in welchem Maße sie von einer Heizkostensparnis profitieren. Hier finden sich auch jene spektakulären Fälle, bei denen sich die Miete nach Modernisierung um das Doppelte bis Dreifache erhöht. Die Mietsteigerung beträgt durchschnittlich das Dreifache der Heizkostensparnis. Die Kostenverteilung nach der Modernisierungsumlage führt tendenziell dazu, dass die Ziele «bezahlbarer Wohnraum» und «Klimaschutz im Gebäudebestand» in Konflikt geraten. Geringverdiener/innen haben immer weniger Zugang zu energetisch modernisiertem Wohnraum.

In einem zweiten Schritt ist das *if*s der Frage nachgegangen, ob bei definierten Gruppen von Geringverdiener/innen, nämlich Hartz IV- und Wohngeldbeziehenden, die Kosten im Falle einer energetischen Modernisierung wenn schon nicht durch

Heizkostensparnis, so doch durch nachgelagerte Subjektförderung abgefedert wird (siehe Teil II). Denn die individuelle Unterstützung der mit Mietsteigerungen überforderten Haushalte wäre natürlich auch eine Möglichkeit, das Problem in den Griff zu bekommen. Das Ergebnis der Gutachtens belegt aber eher das Gegenteil: Konnten sich Hartz IV- bzw. Wohngeldhaushalte vor einer Modernisierung die Wohnung gerade noch leisten, legen die (idealtypischen) Modellrechnungen des ifss nahe, dass dies nach einer Modernisierung nicht mehr der Fall ist. Besonders beim Wohngeld gibt es großen Reformbedarf: Auch ohne eine energetische Modernisierung bedürfte das Wohngeld einer Anpassung nach oben. Umso mehr gilt das, wenn das Haus gedämmt oder eine neue Heizung eingebaut wurde. Die Anpassung könnte in Form einer zusätzlichen Klimaschutz-Stufe oder eines Klimazuschusses zum Wohngeld erfolgen.

Dass es auch anders geht, zeigen einige kommunale Beispiele für die innovative Festlegung der angemessenen «Kosten der Unterkunft» (KdU), also der Übernahme von Wohnkosten für Hartz IV-Beziehende. Normalerweise gibt es für die KdU Richtwerte, die bestimmte Kaltmietenpreise pro Quadratmeter (meist orientiert an den Mietspiegelmieten für einfache Wohnlagen) mit einer als angemessen definierten Wohnungsgröße multiplizieren und eine Pauschale für Heizung und Warmwasser aufschlagen. Diese Richtwerte sorgen häufig dafür, dass ALG-II-Bezieher/innen aus modernisierten Wohnungen ausziehen müssen. In Bielefeld und Dortmund wurden demgegenüber Regelungen geschaffen, die auch ALG-II-Bezieher/innen energieeffizientes Wohnen ermöglichen: Diese Städte veranschlagen höhere Richtwerte für nach den Kriterien der Energieeinsparverordnung (EnEV) modernisierte Wohnungen. Zusätzlich werden die realen Heizkosten (die meist geringer sind als die Pauschale für ungedämmte Wohnungen) übernommen.

Reformbedarf: Modernisierungsumlage und Förderung einkommenschwacher Haushalte

Das Ziel dieses Gutachtens ist, das Problembewusstsein zu schärfen und dringende Reformbedarfe zuzuspitzen.

Die Forderungen «bezahlbarer Wohnraum» und «Klimaschutz im Gebäudebestand» gleichermaßen zu erreichen verlangt ein Bündel Reformen. Einige wichtige Aspekte wie mietpreisdämpfende Maßnahmen sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Aufgrund des hohen Problemdrucks sind hier schon selbst durch die schwarz-gelbe Regierung Änderungen vorgenommen worden wie die Absenkung der Kappungsgrenze bei Angleichungen an die ortsübliche Vergleichsmiete auf 15% innerhalb von drei Jahren in Gebieten mit stark steigenden Mieten. Gegenwärtig liegt außerdem von der Großen Koalition ein Referentenentwurf zur sog. Mietpreisbremse vor, der vorsieht, dass Wiedervermietungsmieten maximal 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen dürfen. Neubauten und umfangreich modernisierte Wohnungen sind allerdings davon ausgenommen. Ob das allerdings so Gesetz wird, ist noch unklar. Letztlich werden, solange der Druck auf die Grundstücks- und Immobilienmärkte so hoch ist, diese Maßnahmen nur begrenzten Effekt haben.

Geringverdiener/innen nützen sie auch nur wenig, weil sie nicht dafür sorgen werden, dass es mehr preiswerten Wohnraum bzw. Sozialwohnungen gibt. Für diese Gruppen sind auf der Ebene der Subjektförderung eine Anpassung des Wohngeldes und höhere KdU-Richtwerte, die energetische Modernisierungen berücksichtigen, notwendig. Gefordert ist aber auch ein Wiedereinstieg in den sozialen Wohnungsbau, der eine kleinteilige soziale Mischung ermöglicht, und die Stärkung von gemeinwohlorientierten Investoren wie Genossenschaften und öffentlichen Wohnungsunternehmen mit einer geringeren Renditeerwartung. Politische Initiativen dazu lassen bisher zu wünschen übrig.

Dass bei der Modernisierungsumlage Handlungsbedarf besteht, ist inzwischen durchaus anerkannt. Ein Vorschlag dazu findet sich sogar im Koalitionsvertrag der Großen Koalition, der in Aussicht stellte, die Modernisierungsumlage auf 10% zu senken und auf den Amortisierungszeitraum der Maßnahme, also auf 10 Jahre, zu begrenzen. Der Umsetzung messen wir allerdings keine großen Realisierungschancen bei.

Bei der letzten Mietrechtsänderung im vergangenen Jahr wurden energetische Kriterien in die Festlegung der ortsüblichen Vergleichsmiete aufgenommen. Wenn sich das einmal durchgesetzt hat, wird die Modernisierungsumlage stärker auf dem Prüfstand stehen. In der Zwischenzeit ist es sinnvoll, darüber nachzudenken, wie eine Umlage vernünftig ins Verhältnis zu den eingesparten Heiz- und Warmwasserkosten gesetzt werden kann. Die vage Formulierung, dass «Endenergie nachhaltig eingespart» werden soll, reicht dazu nicht aus. Möglich wäre, die Höhe der Umlage danach zu staffeln, welche Effizienzstandards erreicht werden. Ein positiver Nebeneffekt davon wäre, dass möglichst energieeffiziente Maßnahmen zu möglichst geringen Kosten realisiert würden. Warmmietenneutralität (Mieterhöhungen werden durch die eingesparten Heizkosten vollständig ausgeglichen) wird man vermutlich auch dann nicht erreichen – das würde die Amortisationszeiträume wiederum für die Vermieter inakzeptabel verlängern und Investitionen hemmen. Aber ein besseres Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen für die Mieter/innen könnte helfen, die Widerstände, die teilweise auf Mieterseite gegen energetische Modernisierung anzutreffen sind, zu reduzieren und damit letztlich Modernisierungen zu beschleunigen.

Wir hoffen, mit dieser Intervention die politische Diskussion über die Lösungen beflügeln zu können.

Sabine Drewes

Zusammenfassung der Ergebnisse

Teil I

Investitionen zur Verbesserung des energetischen Zustands von Wohngebäuden sind nicht nur umweltpolitisch notwendig, sie leisten auch einen Beitrag zu Einsparungen beim Energieverbrauch und tragen damit perspektivisch zur Senkung der Wohnkosten bei. Die Kosteneinsparung fällt in Abhängigkeit von den momentanen Energiekosten und der jeweils erzielten Energieeffizienz unterschiedlich hoch aus.

Die Untersuchung stellte die Frage, welchen Anteil energetische Sanierungen an steigenden Mieten haben und wie sich energetisch bedingte Modernisierungen auf das Mietniveau auswirken. Desweiteren ging es um die Frage, ob und in welchem Maß der § 559 BGB auf den sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkten die energetische Ertüchtigung von Wohngebäuden behindert oder fördert und welche Auswirkungen dies auf die allgemeine Mietentwicklung und auf die Kostenverteilung hat.

Die untersuchten Fallstädte Leipzig, Dortmund, Heidelberg und Berlin zeigen ein sehr unterschiedliches Bild der energetischen Modernisierungspraxis. Auf die Frage, welchen Anteil die energetische Modernisierung an der allgemeinen Mietpreisentwicklung hat, fällt die Antwort je nach Fallgebiet anders aus. Selbst in Berlin, wo energetische Modernisierungen einen gewissen Anteil am Mietpreisauftrieb haben, lässt sich energetische Sanierung schwerlich als Mietpreistreiber klassifizieren. Der größte Preistreiber in Bezug auf Mieten sind die stark angestiegenen und de facto unbegrenzten Möglichkeiten von Mietanpassungen bei Wiedervermietungsverträgen. Der Mietenanstieg zwischen 2010 und 2011 ist in Berlin zu 7,7% durch modernisierungsbedingte Werte zu erklären. Neben den energetischen Maßnahmen werden auch andere Modernisierungskosten mit 11% umgelegt. Im Falle Berlins entfielen im Durchschnitt 31% der Modernisierungskosten auf nichtenergetische Maßnahmen. Isoliert man nur die Kosten der energetischen Modernisierung, so erklärt deren Umlage 5,3% des Mietanstiegs, den der Mietspiegel abbildet. Die vergleichsweise geringere Bedeutung des Modernisierungsgeschehens innerhalb der gesamten Mietendynamik gilt selbstverständlich nur für den statistischen Durchschnitt (2011 gegenüber 2010). Für die betroffenen Einzelfälle stellt die absolute Steigerung selbst im Durchschnitt (Median) von 1,55 €/qm netto eine erhebliche Belastung dar.

Im Fall Leipzig existiert wenig Spielraum für eine Erhöhung der Mieten durch Modernisierung, weil der Markt den Nachfragern genügend Ausweichmöglichkeiten in preiswertere Wohnungen bietet. Eine Mietpreisanhebung, die das örtliche Mietniveau deutlich überschreitet, vergrößert hier die Vermietungsrisiken. Andererseits existiert aufgrund des relativ hohen Leerstands zwischen den Anbietern eine Wettbewerbssituation, die viele Eigentümer zu Erneuerungsmaßnahmen ohne drastische Mietsteigerungen in der Folge nötigt. Auch deshalb werden bei Erneuerungsmaß-

nahmen in erheblichem Umfang Instandsetzungen nachgeholt. Die Indikatoren des Erneuerungsgeschehens verweisen auf einen sehr hohen Anteil von Reparaturen und Instandsetzungen an den Bestandsinvestitionen. Modernisierungen konzentrieren sich auf Niedrigstandardsegmente, und die Folgekosten werden ganz überwiegend nur über pauschale Vereinbarungen mit den Mietern mietwirksam.

In Heidelberg ist das Mietpreisniveau bereits so hoch, dass wenig Anreiz und auch wenig Spielraum für zusätzliche modernisierungsbedingte Steigerungen vorhanden sind. Die Indikatoren bei den bestandsbezogenen Bauinvestitionen deuten auf eine vergleichsweise geringe Erneuerungsquote. Die erzielten Mietsteigerungen, die sich am hohen Niveau der Wiedervertragsmieten ablesen lassen, müssen nicht mit Standarderhöhungen einhergehen.

Im Falle des Wohnungsmarktes von Berlin, der in bestimmten Marktsegmenten – insbesondere in innerstädtischen Lagen und beim Altbau – angespannt ist, spielen energetische Modernisierungen eine deutlich größere Rolle als in Leipzig und Heidelberg. Hier ist die energetische Sanierung durchaus eine Teilstrategie, die zu Aufwertung und Mietsteigerungen beiträgt. Die Modernisierung spielt zusätzlich eine von uns nicht quantifizierbare Rolle, um Wohnungen leerzuziehen und anschließend teurer zu vermieten. In Berlin wie in Heidelberg ist jedoch die Modernisierung nur eine nachgeordnete Möglichkeit zur Erzielung höherer Mieten, weil der knappheitsbedingte Abstand zwischen Bestands- und Wiedervertragsmieten einen erheblichen Spielraum für Erhöhungen ohne Wertverbesserungen bietet. Zwar setzt die begrenzte Wohnkaufkraft den Steigerungsmöglichkeiten in Berlin gewisse Grenzen, die allerdings durch den Nachfragedruck von zugezogenen Ersthochfragern relativiert wird.

In Dortmund zielen die Modernisierungsstrategien noch auf Leerstandsvermeidung, die in zwei Richtungen wirkt: Einerseits sollen Vermietungsprobleme durch Standardsteigerungen minimiert werden; andererseits geschieht dies unter Ausnutzung von Lageunterschieden über eine gezielte Polarisierung von Wohnungsmarktlagen. Diejenigen Modernisierungen, die deutliche Steigerungen nach sich ziehen, konzentrieren sich auf die guten Wohnlagen. Die sogenannten «Pinselsanierungen», bei denen oberflächliche Verbesserungen mit wenig substanzieller Wertverbesserungen in der Substanz einhergehen, konzentrieren sich auf die schlechten Lagen. Die gezielte polarisierte Aufwertung ist das Nebenergebnis einer Strategie eines professionellen Finanzinvestors, der sich in einen immer noch leerstandsgefährdeten Wohnungsmarkt mit stark begrenzter Wohnkaufkraft eingekauft hat.

Bewertung der Wirkung des Rechtsinstrumentes § 559 BGB

Der wichtigste Mangel des Rechtsinstrumentes § 559 BGB besteht darin, dass die elfprozentige Umlage (oder auch einer reduzierten Fassung) auf die Modernisierungskosten statt auf das erzielte Maß der Energieeffizienz abzielt. Dies begünstigt teure und energetisch ineffiziente Strategien. Eine «Gratifikation» für intelligente Maßnahmen und höhere Energieeffizienz ist im Rahmen des § 559 BGB nicht vorgesehen. Auf der anderen Seite ist auch die Umgehung des Umlageverfahrens nach § 559 BGB Teil der Modernisierungspraxis.

Die Bewertung des § 559 BGB entlang der Untersuchungsfragen betrifft mehrere Aspekte:

- Die Frage, ob der § 559 BGB nicht ein Instrument ist, das energetische Modernisierungen eher behindert als fördert, muss für entspannte Wohnungsmärkte eindeutig bejaht werden. An leerstandsgeprägten Wohnungsmärkten mit wenig Spielraum für Preissteigerungen wird der vorgegebene Weg der Umlage nach § 559 BGB in vielen Fällen gar nicht beschritten. Stattdessen werden pauschale Vereinbarungen über die Erhöhung getroffen oder ganz auf energetische Sanierung verzichtet.
- Die Frage, in welchem Maße der § 559 BGB eine Balance herstellen kann zwischen Energieeinsparung (bzw. Heizkosteneinsparung) und modernisierungsbedingter Mieterhöhung, kann nur für die Fallstädte beantwortet werden, in denen die elfprozentige Umlage in der Praxis eine wichtige Rolle spielt. In Berlin steht die durchschnittliche modernisierungsbedingte Erhöhung von 1,55 € in einem erheblichen Missverhältnis zu einer Heizkostensparnis, die im Regelfall 0,50 € nicht überschreitet.
- Die generalisierende Frage, ob die energetische Modernisierung einen wesentlichen Anteil am Mietpreisauftrieb hat, lässt sich ebenfalls nur für Fallstädte beantworten, in denen die Mieten (laut Mietspiegel und Analyse der Angebotsmieten) überhaupt steigen. In Heidelberg ist die energetische Modernisierung kein wesentliches Element des Preisauftriebs. Auch in Berlin spielt die Erhöhung nach § 559 BGB gegenüber den wiedervermietungsbedingten Mietsprüngen und den allgemeinen Mieterhöhungen nach § 558 BGB eine untergeordnete Rolle. Allerdings gehen die Modernisierungs- wie die Wiedervermietungsmieten als mietspiegelrelevante Daten in die Mietspiegelerstellung ein. Über diesen «Umweg» bewirken sie zeitverzögert einen Anstieg der Bestandsmieten, der sich mittelfristig auch im Mietspiegel niederschlägt.
- Die aus politischer und Betroffenenicht wichtige Frage, wie sich die Modernisierung auf die Heizkostensparnis auswirkt, konnte aufgrund einer kleinen Datenbasis ausschließlich in Berlin beantwortet werden. Die Ergebnisse sind mit der gebotenen Vorsicht zu bewerten. Es gab lediglich 19 Modernisierungsfälle, in denen sowohl die Aktenlage wie die Mieterangaben ausreichend waren, um die Energieeinsparungen vor und nach Modernisierung zu prüfen. Für diese Fälle ergibt sich eine Einsparung von 39% oder eine Reduktion von 138 kWh/qm auf 102,94 kWh/qm. Die ermittelten Einsparungen beziehen sich nicht auf die Gesamtzahl der ausgewerteten Modernisierungsfälle und lassen sich deshalb nicht unmittelbar neben die Daten der Gesamtauswertung legen.

Energiepolitische Zwickmühle

Die Ergebnisse verweisen auf ein Dilemma, das man als energiepolitische Zwickmühle bezeichnen kann. An den Märkten, an denen das Modernisierungsgeschehen als Ursache von Preissteigerungen eine sehr geringe Rolle spielt, wird dies mit dem Verzicht auf energetische Ertüchtigung des Wohngebäudebestandes erkaufte. Deshalb

ist hier auch der nachhaltige Schutz gegen künftige energiepreisbedingte Steigerungen der Wohnkosten gering.

In Berlin und in gewissem Maße auch in Dortmund ist das Modernisierungsgeschehen auch ein Element von Preissteigerungen. Sind die Mieten in bestimmten Wohnungsmarktsegmenten bereits hoch, so können Haushalte im unteren Einkommensbereich dies oft nur schwer verkraften. Die präventive Schutzwirkung der energetischen Ertüchtigung von Wohngebäuden ist zwar ebenfalls ein relevanter Faktor, der sich aber erst auf längere Sicht zeigen und bei deutlich steigenden Energiepreisen entfalten kann. Die heutigen Mieter tragen die Kosten und profitieren nicht in ausreichendem Maße von den Heizkosteneinsparungen, die durch Modernisierung erzielt werden.

Teil II

Dieser Teil befasste sich mit der Wirkungsweise und den Verbesserungsmöglichkeiten von Instrumenten zur sozialen Abfederung von Mietpreissteigerungen, die auch im Fall der energetischen Modernisierung eines Wohngebäudes wirksam werden können. Im Mittelpunkt standen die Regelungen zur Grundsicherung nach dem «Zweiten Buch Sozialgesetzbuch» (SGB II) und nach dem Wohngeldgesetz.

Die Umlage der Kosten für energetische Modernisierung führt sowohl beim Wohngeld wie bei den «angemessenen Wohnkosten» des «ALG II – Wohnen» dazu, dass die Belastungsfähigkeit einkommensschwächerer Haushalte deutlich überschritten wird. Diese Überschreitung fällt beim ALG II – Wohnen höher aus als beim Wohngeld, die Problematik ist jedoch nach Auslöser und Umfang sehr ähnlich.

Die klimapolitisch notwendige energetische Modernisierung von Wohnungsbeständen entzieht die sanierten Wohnungen dem sozialpolitischen «Zugriff» des Wohngelds und des ALG II. In beiden Fälle sind Miethöchstbeträge und die Richtsätze für angemessene Kosten der Unterkunft deutlich unterhalb der Mieten nach energetischer Modernisierung definiert. Sind es im Fall des ALG II – Wohnen die Richtsätze für angemessene Unterkunfts-kosten, so sind es im Falle des Wohngelds die Miethöchstbeträge, die – für den Fall einer Modernisierung – um einen Euro nach oben angehoben werden müssten, um die Folgen energetischer Modernisierung sozialpolitisch abzufedern.

Das Wohngeld sollte um eine ökologische Komponente erweitert werden («Klimawohngeld»), oder es sollte ein Heizkostenzuschuss zum Wohngeld eingeführt werden. Die ab Januar 2009 geltenden Miethöchstbeträge und Mietstufen müssten um eine Stufe KS (Klimaschutz) erweitert werden. Für Wohnungen, die energetisch modernisiert oder neugebaut wurden, sind auf Nachweis (Energieausweis) die Miethöchstbeträge anzuheben. Für diese Anhebung muss es eine angemessene Staffelung geben. Hierfür sollte der Grundsatz gelten: Je geringer der Bedarf, desto höher die Grenze.

Die Richtsätze für das ALG II – Wohnen sollten so verändert werden, dass es für energetische Modernisierungen erweiterte Richtwerte zur Angemessenheit gibt. Einzelne Städte wie z.B. Bielefeld haben diesen Weg bereits beschritten, oder sie befinden sich wie Dortmund in der Diskussion.

Teil I

Die energetische Modernisierungspraxis nach § 559 BGB

1 Fragestellung

In Form einer Bestandsaufnahme soll dieses Gutachten klären, welchen Anteil die energetische Sanierung an steigenden Mieten hat und wie sich energetisch bedingte Modernisierungen auf das Mietniveau auswirken. Da der Bearbeitungszeitraum für eine repräsentative Untersuchung nicht ausgereicht hätte, wurde ein Fallstudienansatz gewählt. Anhand von vier Städten mit unterschiedlichen Wohnungsmarktlagen wurde die Modernisierungspraxis samt ihrer Rückwirkung auf das Mietengefüge exemplarisch untersucht.

Das Institut für Soziale Stadtentwicklung (ifss) hat sich nach Analyse von Daten aus der aktuellen Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (GWZ) und einem Vergleich der bundesweiten Mietpreisniveaus und Mietpreisentwicklungen für die Fallstädte Leipzig, Dortmund, Berlin und Heidelberg entschieden. Diese Städte stehen für typische Marktlagen in der ausdifferenzierten Wohnungsmarktlage deutscher Städte. Das Profil der städtischen Wohnungsmärkte dieser Städte reicht von leerstandsgeprägten entspannten Märkten (Leipzig), über solche, die geringe Unterschiede zwischen Bestands- und Angebotsmieten aufweisen (Dortmund und Leipzig) bis hin zu eher angespannten Marktsituationen (Berlin) und sehr angespannten Wohnungsmarktlagen (Heidelberg) mit niedrigen Leerstandsquoten und großen Abständen zwischen Bestands- und Angebotsmieten.

Als Datenbasis wurden Modernisierungsakten aus den Jahren 2009 bis 2012 von vier örtlichen Mietervereinen der Fallstädte genutzt. Alle vier Vereine sind Mitgliedsorganisationen im Deutschen Mieterbund e.V. Die Aktenauswertung wurde durch Expertengespräche ergänzt, die auszugsweise wiedergegeben werden, soweit sie für die Dateninterpretation wichtig sind. Auf die Frage, welchen Ausschnitt des örtlichen Modernisierungsgeschehens die ausgewerteten Modernisierungsankündigungen abbilden, wird im Abschnitt 4.1 eingegangen. Auch wenn die Ergebnisse der Falluntersuchung nicht im strengen Sinne repräsentativ sind, so stehen sie doch – wie gesagt – für typische Wohnungsmarkt- und Problemlagen in deutschen Mittel- und Großstädten und für entsprechende Modernisierungsstrategien der unterschiedlichen Eigentümergruppen.

2 Rechtliche Bewertung des § 559 BGB und der angegliederten Vorschriften zur Wohnraummodernisierung (Mietrechtsänderungsgesetz)

2.1 Rechtliche Würdigung des § 559 BGB und des Mietrechtsänderungsgesetzes von 2013

Neben der empirischen Betrachtung ist die rechtliche Würdigung des § 559 BGB und der angelegerten Vorschriften von Bedeutung. Der § 559 BGB wird häufig als systemfremdes Element innerhalb des Vergleichsmietensystems betrachtet, da sich die Erhöhung an den Modernisierungskosten und nicht an dem damit erzielten Wohnwert (unter anderem der Endenergieeinsparung) orientiert. Normalerweise zielt die Definition der ortsüblichen Miete auf den Zusammenhang von Miethöhe und Wohnwert, nicht aber auf die Herstellungskosten ab.

Verschiedene Untersuchungen, die sich anhand der baulichen Praxis mit dem Verhältnis der mit 11% umlegbaren Baukosten und den erzielten Energieeinsparung befassen, zeigen, dass es möglich ist, eine Modernisierung so durchzuführen, dass umgelegte Modernisierungskosten und erzielte Heizkosteneinsparung sich ausgleichen oder zumindest in einem angemessenen Verhältnis stehen können.⁶ Solche Beispielfälle bestimmen jedoch nicht die Modernisierungspraxis. In den meisten untersuchten Fällen liegt das Verhältnis von modernisierungsbedingter Mieterhöhung und Heizkostensparnis - bei sehr großen Unterschieden - im Verhältnis von drei zu eins. Im Rahmen des § 559 BGB ist nicht vorgesehen, dass die Modernisierungsumlage in einen kausalen Zusammenhang zur Energieeinsparung gesetzt wird und intelligente, kostengünstige Maßnahmen sowie höhere Energieeffizienz belohnt werden.

Die Vorschriften des früheren § 554 BGB (bei der letzten Mietrechtsnovelle wurde dieser Paragraph gestrichen und weitgehend in § 555 BGB aufgenommen, s.u.) zur Modernisierung waren und sind weiterhin geprägt durch die Interessenabwägung zwischen Investitionsanforderungen auf der Eigentümerseite und dem Schutz des Mieters vor einem unangemessenen Umfang und einer unangemessenen Umsetzung der Modernisierungsmaßnahmen.⁷ Besondere soziale Schutzvorschriften im Rahmen der Modernisierung richten sich auf die Vermeidung von Härtefällen, die auch die Einkommenssituation des Mieters einbeziehen. Der auf die Miete umlegbare Betrag ist auf 11% der umlegbaren Investitionskosten im Jahr gekappt. Die Eigentümerbelange werden durch Regelungen zu einer «angemessenen» Verzinsung des Fremd- und Eigenkapitals für die Modernisierung berücksichtigt.

Die früheren §§ 554 und 559 BGB waren zwar mehr oder weniger bewährte Rechtsinstrumente zur Wohnraumverbesserung, wurden aber nicht mit Blick auf die

⁶ Institut für Soziale Stadtentwicklung: Wohnklima Sozial, Berlin 2011.

⁷ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens wurde im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen von Dezember 2013 die Absicht niedergelegt, mietrechtliche Änderungen vorzunehmen, die die §§ 554 und 559 BGB betreffen. Diese Änderungsabsicht, deren Konkretisierung noch aussteht, konnten im vorliegenden Gutachten nicht berücksichtigt werden.

Belange eines sozial ausgewogenen Klimaschutzes und der energetischen Sanierung im engeren Sinne hin konzipiert. Von der Vermieterseite wurde es bisweilen als ein Instrument gesehen, das klimaschutzwirksame Investitionen generell blockiert. Die Mieterseite stellte mit Blick auf den notwendigen Maßnahmenumfang und die daraus resultierenden auf den Mieter abwälzbaren Folgekosten in Frage, ob die 11%-Begrenzung und die Härtefallregelungen als Schutz ausreichend sind.

Mit dem Mietrechtsänderungsgesetz von 2013 gab es verschiedene Neuregelungen, die den Bereich der energetischen Modernisierung betreffen.⁸ Eine knappe Übersicht soll aufzeigen, ob und an welchen Stellen die Änderungen eine neue Rechtsituation geschaffen haben, die für die hier untersuchte Fragestellung wichtig sind.

Das Mietrechtsänderungsgesetz nimmt eine Neuordnung von Vorschriften über Erhaltung und Modernisierung (§§ 536 Abs. 1; 555a bis 555f; 559b BGB) vor und schafft neue Regelungen zur energetischen Ausstattung und Beschaffenheit bei der Vergleichsmiete in § 558 Abs.2. Weitere wichtige Änderungen wie die Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen im Bestand von Gebieten mit Wohnungsmangel und Regelungen zur Wohnungsumwandlung betreffen andere Problembeispiele und werden hier nicht thematisiert.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde der bisherige Paragraph § 554 BGB, der die Duldung von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen zum Gegenstand hatte, aufgehoben. Viele der bisherigen Aspekte, die in diesem Paragraphen geregelt wurden, sind nun in § 555 aufgenommen worden. Einige Änderungen (§ 555a Erhaltungsmaßnahmen) entsprechen dabei im Wesentlichen den bisherigen Regelungen (§ 554) und schaffen insoweit keine neue Rechtsituation. Es wurden allerdings einige strittige Punkte klargestellt. Das betrifft z.B. die Regelungen des § 555b, in denen definiert wird, dass energetische Modernisierungsmaßnahmen dazu führen müssen, dass «Endenergie nachhaltig eingespart wird», dass diese Einsparung also beim Mieter ankommen muss.

2.2 Energetische Modernisierung und Mieterschutz – die vorhandene Rechtslage aus Vermietersicht

Die Eigentümerseite hatte zuvor argumentiert: Durch Modernisierung bedingte Veränderungen wie z.B. die Umstellung auf regenerative Energiequellen und Reduzierung von Übertragungsverlusten würden nicht als Einsparungen im Sinne der Rechtsvorschrift verstanden. Die klimapolitisch sinnvolle Substitution mit regenerierbaren Energiequellen sei damit verstellt. Die Forderung lautete daher, eine Klarstellung vorzunehmen und die Substitution durch umweltverträgliche Primärenergie ebenfalls als «Modernisierung» zu behandeln.⁹ Durch das Mietrechtsänderungsgesetz ist dieser

⁸ Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln vom 11. März 2013 sowie die Verordnung über die Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum vom 7. Juni 2013.

⁹ Uwe Bethge und B. Bösenberg in: Ziele und Eckpunkte eines Gesetzentwurfs zur Beseitigung mietrechtlicher Hemmnisse beim Klimaschutz, hrsg. vom Immobilienverband Deutschland, 2008, S. 2.

klimapolitische Bezug hergestellt worden und hebt – abgesetzt vom Einzelfall - die gesamtgesellschaftliche klimapolitische Bedeutung der Wohnraummodernisierung hervor.

Dabei wurde allerdings auch geregelt, dass Modernisierungen, die auf die Einsparung oder Substitution nicht erneuerbarer Primärenergie abzielen, zwar vom Mieter geduldet werden müssen, aber nicht zu einer Umlage der Modernisierungskosten berechtigen. Insofern erfolgte die Klarstellung nicht unbedingt im Vermieterinteresse.

Bezüglich der «Mieterhöhung nach Modernisierung» (§ 559) hatte die Vermieterseite vor der Gesetzesnovelle auch kritisiert, dass Modernisierungsankündigungen mit einem zu hohen Darlegungsaufwand verbunden seien; die Anforderungen an die Abgrenzung zwischen Modernisierung und Instandhaltung sowie der Nachweis der zu erwartenden Energieeinsparung träten als Hemmnis auf. Der Vermieter musste, wollte er die gesetzlichen 11% der Modernisierungskosten jährlich auf die Miete umlegen, die auf Instandhaltungsarbeiten entfallenden Kosten herausrechnen, Drittmittel abziehen, die Kosten der einzelnen Maßnahmen beziffern und den auf die Wohnung des Mieters entfallenden Betrag sowie den monatlichen Erhöhungsbetrag für die konkrete Wohnung des Mieters angeben. Aus Sicht der Vermieter erwiesen sich diese Anforderungen als Investitionshemmnisse und verhinderten energiepolitisch sinnvolle Modernisierungen. Gefordert wurden durchgreifende Vereinfachungen, u.a. der Verzicht auf den Nachweis der Energieeinsparung und die Einführung einer gesetzlich normierten Effizienzvermutung bei energetischer Sanierung. Das Mietrechtsänderungsgesetz hat den Bezug auf Pauschalen ausdrücklich als statthafte Praxis aufgenommen und damit die Handhabung etwas erleichtert. Eine grundsätzliche Veränderung in der Darlegungspflicht des Vermieters wurde nicht herbeigeführt. Außerdem wurde auch nicht geändert, dass im Falle der umlegbaren Investitionen nach § 559 BGB «nachhaltig Energie» (alte Fassung) bzw. «Endenergie» (neue Fassung) eingespart werden muss. Als Nachweis der Nachhaltigkeit reicht aber weiterhin aus, dass eine Einsparung überhaupt messbar ist, und nicht, dass bestimmte prozentuale Einsparungen in Bezug auf den vorherigen Zustand bzw. auf die Modernisierungskosten erreicht werden. Dies ist im Sinne eines sozial ausgewogenen Klimaschutzes im Gebäudebereich unbefriedigend.

2.3 Energetische Modernisierung und Mieterschutz – die vorhandene Rechtslage aus Mietersicht

Die Kritik der Mieterseite hatte sich vor der Mietrechtsnovelle vor allem an der 11%-Umlage festgemacht, am unzureichenden Schutz durch die Härtefallregelung, am fehlenden oder unklar gelassenen Verhältnis zwischen Modernisierungskosten und erzielten Einsparungen und am mangelhaften Nachweis der mit der Modernisierung erzielten Energieeinsparung.

Von diesen Aspekten haben sich durch die Novelle nur Regelungen zur Mietminderung (§ 536) und zu Härtefällen geändert, so dass die Einschätzung zu strittigen Punkten aus Mietersicht weitgehend unverändert bleibt. Jenseits des Einwandes der Mieterseite, die elfprozentige Modernisierungsumlage

stelle ein systemfremdes Element im Vergleichsmietensystem dar (rechtssystematischer Einwand, s.o.), werden von dieser Seite folgende Argumente vorgebracht:

Miethöhe in der Folge einer umfassenden energetischen Sanierung

Diese Ebene der Auseinandersetzung thematisiert nicht die rechtliche Regelung, sondern hebt auf die materielle Seite, die Folgekosten der 11%-Umlage, ab. Die Höhe der Umlage hat sich bei der Reform nicht geändert. Eine Umlage von 11% führe bei einer durchgreifenden energetischen Modernisierung im Regelfall zu einem untragbaren Mietsprung. Erfolge die Umlage in der vollen zulässigen Höhe, so liege die Miete anschließend weit oberhalb des Bereichs der ortsüblichen Mieten. Der Erhöhungsbetrag überschreite damit auch den nach Modernisierung möglichen Einsparungsbetrag wesentlich, und die Modernisierungsmiete stehe in keiner tragbaren Relation mehr zum Wohnwert einer energiesanierten Wohnung.

Bewertung: Das Argument, das sich auf die faktischen Folgen einer umfassenden energetischen Modernisierung bezieht, betrifft den Kern der Klimaschutzdiskussion im Wohnbereich. Energetische Modernisierungen des Bestands müssen forciert werden. Wenn – wie das Argument besagt – die Umlage energetischer Modernisierung die Zahlungsfähigkeit einkommenschwacher Mieter nicht nur in Ausnahmefällen überfordert, bedeutet es, dass in diesen Beständen die Modernisierung ganz unterbleibt oder die Mieter «herausmodernisiert» werden. Wenn Mieterorganisationen eine rasche energetische Sanierung des Wohnungsbestands fordern, laufen sie Gefahr, ihre Mitglieder mit den Folgekosten zu überfordern.

Soziale Schutzvorschriften bei Wohnraummodernisierung – Härtefallregelung

Die *Härtefallregelung* ist wesentlich geändert worden. Vor der Mietrechtsnovelle konnten Mieter die Zustimmung zu einer Modernisierung dann verweigern, wenn die Modernisierung und ihre Folgen eine unzumutbare Härte bedeuten. Die Regelung verlangte – wie bereits gezeigt – eine Interessenabwägung, bei der die baulichen Folgen einer Modernisierung, die vorausgegangenen Aufwendungen des Mieters und die zu erwartenden Mieterhöhungen zu berücksichtigen sind. Diese Regelung hat nicht gegriffen, wenn etwa durch einen Heizungseinbau lediglich ein zeitgemäßer Standard hergestellt wird. Als zeitgemäß gilt ein Standard nach gängiger Rechtsprechung dann, wenn er in mindestens zwei Dritteln der örtlichen Wohnungen vorhanden ist. Im kleinen Segment der besonders schlecht ausgestatteten Substandardwohnungen wohnen besonders viele Mieter mit geringen Einkommen. Deshalb führte alleine der Einbau von modernen Zentral- oder Gasetagenheizungen hier zu einer «Hinausmodernisierung».

Konnte der Mieter früher einen wirtschaftlichen Härtefall geltend machen, war die Modernisierungsmaßnahme, in unserem Zusammenhang die energetische Sanierung, blockiert.

Das ist nun nicht mehr der Fall. Die Feststellung der Härte wird auf die Mieterhöhung nach § 559 bezogen. Das heißt, dass die Maßnahme durchgeführt werden kann, der Mieter aber, wenn er unter die Härtefallregelung fällt, die Mieterhöhung nicht zahlen muss. Das ist im Sinne klimapolitisch sinnvoller Investitionen, die durch

Härtefallregelungen nicht mehr blockiert werden, zu begrüßen. Die Regelung ist aber auch im Sinne einkommensschwacher Mieter, die, soweit sie unter die Härtefallregelung fallen, nicht mehr «hinausmodernisiert» werden können. Es war nicht zielführend, Substandardwohnungen qua Mietrecht unter eine Schutzglocke gegen Modernisierung zu stellen. Es sollte vielmehr darum gehen, einer möglichst großen Zahl einkommensschwacher Mieter zeitgemäßes Wohnen zu ermöglichen. Grundsätzlich gilt, dass sich das Mietrecht für einen zielgenauen Schutz einkommensschwacher Mieter nur begrenzt eignet. Hier müssen andere Instrumente greifen.

Ferner hat der *Ausschluss der Mietminderung für drei Monate* in § 536 Abs. 1.a im Falle einer energetischen Modernisierung viele kontroverse Diskussionen hervorgerufen, die insbesondere die rechtssystematisch schwer nachvollziehbare Ausnahme vom üblichen Geschäftsverkehr betrafen. Der Stellenwert dieser Regelung für die Praxis ist allerdings umstritten. Die geänderten Vorschriften zur Ankündigung von Modernisierungsmaßnahmen (§ 555 c) entsprechen weitgehend den alten Regelungen (§ 554 BGB). Die Mieter betreffenden Einschränkungen bei der Duldungspflicht für die Dauer von drei Monaten (§ 555d Abs. 2. BGB) bedeuten, dass wirtschaftliche Gründe bei der Duldung energetischer Modernisierung nicht berücksichtigt werden. Eine Reihe weiterer Änderungen stellen im Falle einer Modernisierung grundsätzlich keine neue Rechtssituation her und sind insoweit für die hier zu untersuchende Fragestellung unwesentlich. Auch wenn die Rechtsposition des Mieters vor allem im Fall der Mietminderung geschwächt wurde, schafft das Mietrechtsänderungsgesetz keine neue Situation, soweit es um das Verhältnis der an den Baukosten orientierten Erhöhung und der damit erzielten Einsparung von Endenergie geht.

2.4 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

- Von einer generellen Blockierung der energetischen Sanierung des Wohnungsbestandes durch das Recht der Wohnraummodernisierung kann keine Rede sein. Wenn es Blockierungen gibt, so folgen sie eher daraus, dass in einigen Regionen die Umlage energetischer Modernisierungen zu Miethöhen führt, die Wohnungen an diesen Wohnungsmärkten unvermietbar macht. Dieses Argument ist aber nicht zu generalisieren, da es von den örtlichen Bedingungen abhängt, die sich in München völlig anders darstellen als etwa in Frankfurt-Oder.
- Der wichtigste Mangel des Rechtsinstrumentes § 559 BGB ist die Orientierung an der Höhe der Baukosten statt an der Höhe der dadurch erzielten Einsparung. Der Bezug der 11%-Umlage (oder auch einer reduzierten Fassung) auf die Baukosten statt auf das erzielte Maß der Energieeffizienz begünstigt teure und energetisch ineffiziente Strategien. Eine «Gratifikation» für intelligente Maßnahmen und höhere Energieeffizienz ist im Rahmen des § 559 BGB nicht vorgesehen. An leerstandsgeprägten Wohnungsmärkten mit wenig Spielraum für Preissteigerungen wird das klassische 11%-Umlageverfahren des § 559 schlicht umgangen. Eine energiepolitische Anreizwirkung geht von diesem Rechtsinstrument nicht aus.
- Die Klimaschutzinvestitionen im Wohnbereich sind eine Gemeinschaftsaufgabe, an der alle Beteiligten nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungskraft zu

beteiligen sind. Das gilt für Mieter, Vermieter und den Staat gleichermaßen. Die Regelungen des § 559 BGB eignen sich in der vorliegenden Form nicht, um eine sozial gerechte Lastenverteilung der Folgekosten zu sichern.

3 Auswahl und Klassifizierung der Beispielstädte

In den Fallstädten Berlin, Heidelberg, Dortmund und Leipzig wurden insgesamt 366 Modernisierungsankündigungen ausgewertet. Diese Städte stehen exemplarisch für eine je unterschiedliche Wohnungsmarktsituation, die vom Status «stark angespannt» bis zu «deutlich entspannt» reicht. Als Indikatoren für die jeweilige Marktsituation dienten verschiedene Kennziffern, die im Folgenden erläutert werden.

Die untersuchten Indikatoren haben eine doppelte Funktion: (a) Sie sollen zunächst eine allgemeine Lagebeschreibung ermöglichen und die nebeneinander existierenden Wohnungsmarkttypen in Deutschland charakterisieren. (b) Sie sollen diejenigen Faktoren beschreiben, die einen wesentlichen Einfluss auf die Mietentwicklung haben. Sie sind Bestimmungsgrößen, die neben den modernisierungsbedingten Faktoren mit je unterschiedlichem Gewicht das ortsübliche Mietgeschehen beeinflussen.

3.1 Kennziffer Leerstandsquote

Die Leerstandsquote ist ein gebräuchlicher Indikator für die Beschreibung von Wohnungsmarktlagen. Liegt die Quote deutlich über der notwendigen Fluktuationsreserve von 3%, so werden Wohnungsmärkte in der fachlichen Debatte üblicherweise als entspannt bewertet. An dieser Stelle können wir uns nicht differenziert mit den Problemen dieser Sichtweise befassen.¹⁰ Ein Aspekt muss jedoch angesprochen werden. Es ist übliche Praxis, die Zahl der leer stehenden Wohnungen auf die Gesamtzahl aller vermieteten und eigentümerge nutzten Wohnungen zu beziehen. Die Berechnung dieser «allgemeinen» Leerstandsquote liefert jedoch ein unzulängliches Bild der Wohnungsmarktsituation:

■ Die im Gesamtbestand gebildete Leerstandsquote verzerrt die Situationsbeschreibung, weil sich der ganz überwiegende Anteil der Leerstände im Mietwohnungssektor befindet, die Zahl der unbewohnten Wohnungen aber auf die Gesamtzahl der eigentümerge nutzten und vermieteten Wohnungen bezogen wird. Diese homogenisierende Betrachtung wird den Marktrealitäten nicht gerecht. Wenn der örtliche Mietwohnungsmarkt stark angespannt ist, ist das Angebot an Objekten, die für Selbstnutzer vorgesehen sind, nur eine Ausweichmöglichkeit für einen kleinen, einkommensstarken und bleibewilligen Kreis von Nachfragern. Da wir

10 Das Kernproblem besteht darin, dass die Quote durch Bezug auf einen als homogen angenommenen Gesamtbestand gebildet wird. Die Datenlage reicht normalerweise nicht aus, um nach Teilmärkten und Leerstandsgründen zu unterscheiden. Das führt teilweise zu problematischen Fehlschlüssen. So können beispielsweise hohe Leerstände in unattraktiven Großsiedlungen am Stadtrand mit sehr angespannten innerstädtischen Teilmärkten zusammengehen.

es in allen Beispielstädten mit Universitätsstädten zu tun haben, bestimmen in jüngerer Zeit vor allem junge Erwachsene in der Ausbildungsphase mit geringer Kaufkraft und hoher Mobilitätsbereitschaft das Zuzugsgeschehen und die Wohnungsnachfrage. Für sie steht der Eigentumssektor praktisch nicht zur Verfügung.

■ Je höher die Eigentumsquote ist, desto weniger bildet die Leerstandsquote den realen Leerstand im Gesamtbestand ab. In einer Stadt wie Dortmund, die mit 26% eine relativ hohe Eigentumsquote aufweist, beträgt die generelle Leerstandsquote 4%, während die Leerstandsquote nur mit Bezug auf die Mietwohnungen bei immerhin 5,7% liegt. Daraus folgt für Dortmund: Da der Anteil der von Eigentümern genutzten Wohnungen am Gesamtbestand hoch ist, deutet die relativ niedrige «allgemeine» Leerstandsquote eher auf eine Marktanspannung hin. Wenn die Eigentumsquote dagegen niedrig ist, dann zeichnet die allgemeine Leerstandsquote ein annähernd zutreffendes Bild des Gesamtmarktes. Aus diesen Gründen weisen wir beide – die allgemeine Leerstandsquote und die nur auf den Mietwohnungssektor bezogenen – Quoten getrennt aus.

Ergebnis: Vor allem Leipzig weist eine überdurchschnittlich hohe Leerstandsquote auf, während die Leerstandsquote am Mietwohnungsmarkt in Dortmund nur wenig über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt. In Heidelberg und Berlin liegen sie nahezu gleichauf. Legt man alleine die Leerstandsquoten als Marktindikatoren zugrunde, so deuten sie mit Ausnahme von Leipzig in Richtung von eher angespannten Wohnungsmärkten. Es wird zu zeigen sein, dass der Blick auf die Leerstandsquoten noch keine ausreichende Bewertung der Marktsituation zulässt.

Tabelle 1: Leerstandsquoten der Vergleichsstädte

Stadt	Leerstehende Wohnungen 2011	Leerstandsquote mit Bezug auf alle Wohnungen	Leerstandsquote mit Bezug auf Mietwohnungen
Leipzig	39.888	12,15 %	15,9%
Dortmund	12.483	3,97 %	5,7%
Berlin	66.962	3,4 %	4,35 %
Heidelberg	2.419	3,35 %	4,7%
bundesweiter Durchschnitt		4,5 %	

Quelle: Gebäude und Wohnungszählung (GWZ) 2011

3.2 Vergleich des Mietenniveaus in den Fallstädten

Die Höhe der ortsüblichen Mieten und die Mietentwicklung der letzten Jahre sind ebenfalls Indikatoren für die jeweilige Marktsituation. Wir haben zunächst die Durchschnittsmieten der Fallstädte miteinander verglichen und sie dann im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ausgewiesen.

Exkurs zu Referenzmieten und Indexmethode: Für diesen und weitere Analyseschritte haben wir die Zahlen des Mietspiegelindex des Instituts Forschung und Beratung (F+B) herangezogen. Zum Verständnis der Referenzwertmethode ist eine knappe Erläuterung der Methodik notwendig. Die F+B-Zahlen können nicht unmittelbar neben die Durchschnitte aller Mietspiegeldaten gelegt werden, die in den Mietspiegeln der Städte ausgewiesen werden. Auch F+B benutzt die Mietspiegelwerte als Datenquelle, zieht dabei aber nicht die Mieten aller Wohnungen, sondern nur die Mietspiegelmieten von Referenzwohnungen heran. Diese Wohnungstypen gehören zu jeweils 7 Baualtersklassen, haben eine normale, sprich mittlere Ausstattung und liegen im mittleren Größenbereich von 65 m² und mittlerer Wohnlage. Diese Referenztypen stehen zwar für das Gros der Mietwohnungen, die Mietwerte sind aber bereinigt um die Strukturunterschiede, die sich aus den unterschiedlichen Anteilen der verschiedenen Baualters-, Ausstattungs- und Größenklassen in den Städten mit Mietspiegel ergeben. Ihr Einfluss auf den statistischen Durchschnitt wird bereinigt, indem jede Referenzwohnung in den Baualtersklassen mit dem gleichen Gewicht in die Durchschnittsbildung eingeht. Aus den ermittelten Werten für die Städte wird dann ein Bundesdurchschnitt gebildet, der als Von-Hundert-Bezug für jedes Jahr und jede Stadt dient. Erst dadurch wird es möglich, die Mieten von Städten im bundesweiten Vergleich und im Zeitablauf zu betrachten.

Ergebnis: Die Mieten in Berlin liegen relativ dicht unterhalb des Bundesdurchschnitts und nähern sich diesem im Zeitablauf an. In den Fallstädten Dortmund und Leipzig liegen die Indexmieten dagegen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Der Abstand zum Bundesdurchschnitt verändert sich im Zeitablauf wenig. Heidelberg dagegen liegt in den vergangenen drei Jahren um rund 15 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt und ist damit zwar kein Extremfall wie München, aber dennoch ein Beispiel für eine Stadt mit angespanntem Wohnungsmarkt und überdurchschnittlichem Mietenniveau. Während sich im Zeitraum zwischen 2009 und 2012 der Abstand zum Bundesdurchschnitt (=100) in Berlin und Dortmund verringert hat, ist in Leipzig die Abweichung nach unten größer geworden.

Tabelle 2: Mietindizes der Auswahlstädte (BRD = 100)

Stadt	2009	2010	2011	2012
Berlin-Ost	88	89	92	92
Berlin-West	93	93	98	98
Dortmund	81	81	86	85
Heidelberg	121	116	115	115
Leipzig	85	85	85	78

Quelle: F+B Mietspiegelindex und Institut für Soziale Stadtentwicklung

Wird bei der Betrachtung der Mietindizes zusätzlich nach Baualtersgruppen der Gebäude differenziert, ergibt sich das folgende Bild. In Berlin fand demnach eine Mietspiegelanpassung ans Bundesniveau insbesondere im Altbau (Baualtersklasse «1905») statt. Zudem liegen in West-Berlin die Mieten in Gebäuden der 1970er Jahre

deutlich über dem Bundesdurchschnitt. In Ost-Berlin stehen die Baualtersgruppen der 1970er und 1980er für den industriellen Wohnungsbau, was sich in unterdurchschnittlichen Mieten widerspiegelt. Während sich in Leipzig das Mietniveau in den Jahrgängen der ältesten Baualtersklassen (relativ und absolut¹¹) verringert hat, hat in Dortmund eine Annäherung der Mieten in den Altbaubeständen an das gesamtdeutsche Niveau stattgefunden. Gleiches gilt hier für Neubauten, die ab den 1980er errichtet wurden. In Heidelberg verhielten sich die Mieten in den unterschiedlichen Baubeständen relativ konstant zum Bundesdurchschnitt bzw. sind zum Teil leicht gesunken. Hierbei ist stets zu beachten, dass es sich um eine Relativbetrachtung handelt, so bedeutet der Heidelberger Index-Rückgang in der Baualtersklasse «1905» von 134 (2010) auf 130 (2011) de facto ein Anstieg der Mieten von 7,22€ auf 7,29€ pro m².

Tabelle 3: Mietindizes der Fallstädte nach Baualtersklassen

Stadt	Jahr	Baualtersklassen								
		1905	1925	1955	1965	1975	1985	1995	2005	Gesamt
Berlin-Ost	2010	91	88	92	82	79	75	103	98	89
	2011	100	93	92	88	82	78	101	95	92
	2012	100	93	92	88	83	79	102	95	92
Berlin-West	2010	91	88	92	82	97	97	103	98	93
	2011	100	93	92	88	106	101	101	95	98
	2012	100	93	92	88	107	102	102	95	98
Dortmund	2010	75	74	84	73	89	85	87	82	81
	2011	83	84	81	79	84	96	96	90	86
	2012	81	82	80	78	83	94	94	88	85
Heidelberg	2010	134	122	113	109	112	115	108	118	116
	2011	130	121	110	111	112	114	108	112	115
	2012	130	121	110	111	113	114	109	112	115
Leipzig	2010	93	92	90	88	86	82	76	72	85
	2011	91	92	91	88	87	82	76	72	85
	2012	81	85	83	79	78	73	73	68	78

Quelle: F+B Mietspiegelindex, eigene Darstellung

Anmerkung zu den Baualtersgruppen: Die Klassifizierung der Baujahrgänge wurde vom Institut Forschung und Beratung (F+B) übernommen. Die Jahresbezeichnungen stehen dabei nicht für einzelne Baujahre, sondern stellvertretend für Baualtersklassen. So schließt die Klasse «1905» alle bis 1918 errichteten Gebäude ein und umfasst potenziell sowohl die insbesondere in Leipzig und Berlin stark vertretenen gründerzeitlichen Gebäude als auch beispielsweise Bauten der barocken Heidelberger Altstadt. Die Bezeichnung «1925» steht stellvertretend für die Architektur von 1919 bis 1948. Einen großen Teil hiervon stellt der zwischenkriegszeitliche Siedlungsbau dar.

¹¹ Die absolute Mietentwicklung in € ist nicht der Tabelle zu entnehmen. In Leipzig sank die MSP-Miete in der Baualtersklasse «1905» laut F+B von 5,01 € (2010) auf 4,62 € (2012).

Die Baualtersstufe «1955» bezeichnet die Nachkriegsarchitektur zwischen 1949 und 1959. Die nachfolgenden Baualtersklassen decken sich mit den Dekaden und stehen für die Bauten der 1960er, 1970er, 1980er, 1990er bzw. 2000er Jahre.

3.3 Prozentuale Mietentwicklung in den Fallstädten zwischen 2009 und 2012

In den untersuchten Universitätsstädten haben sich die Wohnungsmärkte in den letzten Jahren vor allem aufgrund des starken Zuzugs deutlich verändert. Allerdings fand dies von unterschiedlichen Ausgangssituationen und Leerstandsreserven aus statt. Selbst die Stadt Leipzig mit einem vergleichsweise hohen Leerstandsanteil hatte 2011 ein kräftiges Zuwanderungsplus. Die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung haben in vielen Städten – wie Berlin – dazu geführt, dass der Bevölkerungsbestand, der in den Melderegistern enthalten war, deutlich nach unten korrigiert werden musste.¹² Ähnliches gilt für die vorher in den Städten verfügbaren Leerstandszahlen, die teilweise deutlich korrigiert werden mussten.

Ergebnis: Die prozentuale Entwicklung der Mieten in Tabelle 4 zeigt für Berlin und Dortmund im Jahr 2011 einen starken Anstieg, während sich die Entwicklung 2012 in Berlin und Dortmund abgeschwächt hat. In Heidelberg liegt der prozentuale Anstieg nahe am Trend des Bundesdurchschnitts, bemisst sich aber auf einem hohen absoluten Ausgangswert der Mieten.

Tabelle 4: Prozentuale Entwicklung der MSP-Mieten im Vergleich zum Vorjahr

Stadt	2010	2011	2012
Berlin-Ost	2,00	6,00	1,49
Berlin-West	0,86	8,06	1,49
Dortmund	0,86	8,88	0,31
Heidelberg	-3,31	1,66	1,49
Leipzig	0,86	2,55	-6,87
BRD	0,86	2,55	1,49

Quelle: F+B Mietspiegelindex, F+B Marktmietenindex

3.4 Abstand zwischen Bestands- und Angebotsmieten

Wenn Wohnungsmärkte angespannt sind, schlägt sich dies vor allem in hohen Aufschlägen nieder, die bei Abschluss eines Mietvertrags (Wiedervermietungsmiete) verlangt werden. Bisher hat für die Miete bei Vertragsabschluss faktisch keine wirksame rechtliche Begrenzung existiert, und es konnten auf angespannten Märkten Miethöhen verlangt werden, die die ortsüblichen Mieten sehr deutlich übersteigen. Ab 2015 wird dieser Effekt möglicherweise durch die neu eingeführte

¹² In Berlin musste der bisherige Bestand laut Melderegister um 180.000 nach unten korrigiert werden, die Zahl der Wohnungen um rund 40.000.

sogenannte «Mietpreisbremse» gemildert, die dafür sorgen soll, dass in Regionen mit extrem angespannten Wohnungsmärkten die Wiedervermietungsmiete das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete um nicht mehr als 10% übersteigt. Dazu liegt zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Gutachtens ein Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vor – in welcher Weise dieser verabschiedet wird, ist noch nicht definitiv absehbar.

F+B hat durch Auswertungen von Internetangeboten Mietwerte ermittelt und in ähnlicher Weise wie die Mietspiegeldaten zu Referenzwohnungstypen zusammengefasst. Bei den als «Marktmieten» bezeichneten Daten handelt es sich um die Preisforderungen der Vermietungsangebote, die im Internet recherchiert wurden. Auch hier handelt es sich um einen Marktausschnitt, der die informell vermittelten Mietabschlüsse ohne Zwischenschaltung von Maklern und Inseraten nicht abbildet. Diese würden vermutlich niedriger ausfallen. Dennoch sind Angebotsmieten ein guter Indikator, um die Marktsituation zu beschreiben. Der Einwand, dass es sich lediglich um Angebote und nicht um die später definitiv gezahlten Mieten handelt, ist nicht stichhaltig. Anders als am Wohneigentumsmarkt werden die vertraglich geltenden Mietpreise in der Praxis über den Weg der Verhandlung zwischen Vermieter und Mietinteressenten kaum beeinflusst. Mit den gemachten Einschränkungen sind die Marktmieten von F+B als Indikatoren verwertbar.

Ergebnis: Während es in Dortmund nur temporär möglich war, hohe Angebotsmieten zu verlangen, hat sich in Leipzig der unter den Mietspiegelmietten liegende Abstand zwischen Bestandsmieten und Neuabschlussmieten in Richtung der ortsüblichen Miete verringert. In Heidelberg indizieren die Angebotsmieten eine deutlich angespannte Marktlage. Auch in Berlin sprechen die hohen und steigenden Neuabschlussmieten für Marktanspannung.

Tabelle 5: Differenz zwischen Mietspiegelmietten und Angebotsmieten in Prozent

Stadt	2010	2011	2012
Berlin-Ost	15,2	14,8	18,6
Berlin-West	10,3	7,8	11,4
Dortmund	11,3	0,3	-1,0
Heidelberg	29,4	30,9	29,2
Leipzig	-4,52	-6,5	-1,3

Quelle: F+B Wohnindex und Mietspiegelindex, eigene Berechnungen ifss

3.5 Klassifizierung der Fallstädte

Zieht man die Leerstandsquoten, die prozentuale Mietentwicklung gegenüber den Vorjahren, den relativen Abstand der Mietspiegelmietten zum Bundesdurchschnitt, die Miethöhen im Vergleich der Fallstädte und den Abstand zwischen Mietspiegel- und Angebotsmieten zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

Wir haben zwei Städte, die für Wohnungsmärkte mit relativ entspannten Merkmalen stehen. Leipzig steht unter den Fallstädten als Beispiel für einen entspannten Wohnungsmarkt mit hohen Leerstandsquoten, geringem Abstand zwischen Angebots- und Bestandsmieten und moderater Entwicklung. Dortmunds Wohnungsmarkt kann ebenfalls als relativ entspannt klassifiziert werden, auch wenn die Indikatoren nicht so eindeutig ausfallen wie in Leipzig. Berlin weist einen eher angespannten Wohnungsmarkt auf, was sich hauptsächlich am Abstand zwischen Angebots- und Bestandsmieten ablesen lässt. Heidelberg ist die Fallstadt mit den stärksten Anspannungsmerkmalen, mit dem absolut wie relativ höchsten Mietniveau und einem großen Abstand zwischen Angebots- und Bestandsmieten.

4 Erfassung und Auswertung des Datenmaterials aus der Beratungspraxis der Mietervereine in den Beispielstädten

Die Auswertung von Modernisierungsakten bei Vereinen des Deutschen Mieterbundes (DMB) in den Auswahlstädten belichtet exemplarisch einen Ausschnitt des Modernisierungsgeschehens in Deutschland. Nach Prüfung der Datenlage liefern die Ergebnisse ein für die Auswahlstädte typisches Abbild der Praxis (dazu genaueres in Abschnitt 4.1). Die Einschränkung «für die Auswahlstädte» bedeutet, dass je nach Wohnungsmarktlagen, Baualters- und Eigentümerstruktur in den Fallstädten unterschiedliche Modernisierungsstrategien vorherrschen. Während beispielsweise in einer ostdeutschen Mieterstadt wie Leipzig die Modernisierung im industriellen Wohnungsbau nahezu abgeschlossen ist und sich nun auf den Altbau verlagert hat, wird in Dortmund das Modernisierungsgeschehen durch die Investorenstrategie eines «neuen» unternehmerischen Großvermietertyps in der Baualtersgruppe der 1950er Jahre bestimmt. Die Auswertung der Unterlagen hat zudem aufgezeigt, dass neben den quantifizierbaren Daten der Modernisierungskosten eine zusätzliche «qualitative» Differenzierung notwendig ist, um die Ergebnisse zu bewerten. Insbesondere in Leipzig wird der übliche, formal durch die Anforderungen der 11%-Regelung des § 559 BGB vorgezeichnete Weg der Modernisierungsankündigung häufig verlassen. Man einigt sich im informellen Bereich auf eine Modernisierungspauschale, ohne erst die notwendigen Kostenbestandteile für Instandsetzungen herauszurechnen und dann die elfprozentige Erhöhung der Modernisierungsanteile auf den Monat und den Quadratmeter der einzelnen Wohnung umzurechnen. Angesichts der begrenzten Mieterhöhungsspielräume in Leipzig ist dies eine nachvollziehbare Strategie. Sie hat aber den Nachteil, dass in den Akten viele Daten fehlen, die für unsere Berechnung notwendig sind. Mit diesen «Löchern» mussten wir leben; sie sind aber auch ein Abbild des realen Modernisierungsgeschehens.

4.1 Welchen Marktausschnitt repräsentieren die Mietervereine und die Modernisierungsberatung?

Die Vereine in den Fallstädten organisieren 7,6% der Mieterhaushalte in den Fallstädten. Der etwas geringere Organisationsgrad in Leipzig ist darauf zurückzuführen, dass die Mitgliederanwerbung in Ostdeutschland erst nach dem Mauerfall begann, während viele westdeutsche Vereine eine deutlich längere Geschichte haben.

Tabelle 6: Organisationsgrad der Mietervereine der Fallstädte (2011)

Fallstädte	Zahl der Mitglieder	Zahl der Mietwohnungshaushalte	Organisationsgrad Mitglieder in % aller bewohnten Miet-WE
Leipzig	13.048	247.403	5,3
Dortmund	15.654	215.290	7,3
Berlin	108.671	1.518.032	7,2
Heidelberg Stadt	4.985	47.356	10,5
Alle			7,6

Quelle: Angaben der Mietervereine, Berechnungen des ifss auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011

Eine wichtige Frage ist, inwieweit die Beratungspraxis das Modernisierungsgeschehen angemessen abbilden kann oder ob es sich um einen Marktausschnitt mit besonderen Haushalten und Problemlagen handelt. Eine in diesem Zusammenhang häufig vorgebrachte Annahme ist, dass die Mietervereine zuvorderst einkommensschwache Haushalte organisieren, die für untypisch drängende Konflikt- und Problemlagen stehen. Zwei Mitgliederbefragungen in Vereinen des Deutschen Mieterbunds e.V. illustrieren eher das Gegenteil.¹³ Einkommensschwache Haushalte mit unterdurchschnittlicher Qualifikation sind in den DMB-Vereinen unterrepräsentiert. Der DMB ist keine Organisation der sozial schwächeren Bevölkerung. Bezüglich der Altersstruktur zeigen sich allerdings Abweichungen zwischen Vereinsmitgliedern und der gesamtstädtischen Altersstruktur über 18 Jahren.¹⁴ Jüngere Mitglieder (18 bis 30 Jahre) sind gemessen an den Altersdurchschnitten der Fallstädte unterrepräsentiert, während ältere (über 60 Jahre) überrepräsentiert sind. Durchgängig ist ebenfalls sichtbar, dass der Organisationsgrad in den dicht bebauten Altstadtquartieren der Innenstadt höher ist als in den randstädtischen Gebieten.

Soweit es um Konfliktlagen geht, steht das verbreitete Image der politisch konfrontativen und konfliktorientierten Organisation des DMB im Gegensatz zur Empirie der Beratungspraxis. Der ganz überwiegende Teil des Beratungsgeschehens endet in außergerichtlichen Einigungen. Für eine Dienstleistungsorganisation, die ihren Mitgliedern mit der Mitgliedschaft eine Rechtsschutzversicherung anbietet, wäre eine radikale «Konfliktstrategie» mit hohen Schadensfallquoten auch ein wirtschaft-

¹³ Armin Hentschel: Nicht nur Mieterschutz als Dienstleistung, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht* 5/94, S. 247.

¹⁴ Die unter 18 Jahre alte Bevölkerung muss hier ausgeklammert bleiben, weil sie als unselbständiges Haushaltsmitglied keine eigene Wohnungsnachfrage entfaltet.

liches Problem. Das höhere Lebensalter steht erfahrungsgemäß gegen eine riskante, konfliktorientierte und nervenaufreibende Vorgehensweise bei Konflikten zwischen Mietern und Vermietern. Auch die vorherrschenden Antworten bei den Mitgliederbefragungen untermauern, dass die Mitglieder eine rechtssichere und konfliktvermeidende Beratungsstrategie bevorzugen.¹⁵

Je nach Wohnungsmarktlage spielen modernisierungsbedingte Beratungsanlässe eine unterschiedlich große Rolle in den Fallstädten. Da die absoluten Zahlen aufgrund der unterschiedlich großen Einwohnerzahlen der Fallstädte wenig aussagen, haben wir die modernisierungsbedingten Beratungsfälle ins Verhältnis zu allen Beratungen gesetzt. In der Gesamtzahl der Beratungsfälle, die durch Modernisierungen ausgelöst wurden, sind die von uns ausgewerteten Akten nur eine kleine Teilmenge. Denn nicht in jedem Fall kommt es zu einem aktenkundigen Beratungsvorgang. In vielen Fällen bleibt es bei einer mündlichen Beratung, ohne dass ein weiteres Verfolgen mit Schriftverkehr und einer Ablichtung der Modernisierungsankündigung erforderlich wird. Die Quotenunterschiede korrespondieren mit dem Erneuerungsgeschehen, wenn man davon ausgeht, dass die Beratung näherungsweise ein Abbild der Problemlagen an den jeweiligen städtischen Wohnungsmärkten ist. Es ist zu erkennen, dass die Modernisierungsberatung in Berlin eine deutlich größere Rolle spielt als in Leipzig und Heidelberg. Die sonstigen Gründe für die unterschiedlichen Beratungsquoten sind abhängig von den örtlichen Marktlagen. Dies wird weiter unten zu zeigen sein.

Tabelle 7: Beratungsfälle in den Mietervereinen der Auswahlstädte

Mieterverein	Zahl der durchschn. modernisierungsbed. Beratungsfälle, Jahr 2010-2012	Zahl der gesamten Beratungsfälle 2011	Prozentualer Anteil der Modernisierungsberatung an den Beratungsfällen pro Jahr
Leipzig	232	15.500	0,5%
Dortmund	-	-	2,6%
Berlin	2.581	169.660	1,5%
Heidelberg	253	16.000	0,5%

Quelle: Angaben der Mietervereine, Berechnungen des Instituts für Soziale Stadtentwicklung auf Basis des Benchmarking im Deutschen Mieterbund e.V.

4.2 Ergebnis der Auswertung

Die Grundlage der Datenerfassung und -auswertung sind die Modernisierungsankündigungen nach Aktenlage der Vereine in den Jahren 2010, 2011 und 2012 (Berlin zusätzlich 2009). Die Zielfragen der systematischen Erfassung und Auswertung waren:

- Welchen Umfang haben Modernisierungsfälle an den Beratungsfällen insgesamt?
- Welchen Anteil haben energetische Modernisierungen an allen Modernisierungsfällen?
- Welche Maßnahmen mit welchen Kostenanteilen werden vorgenommen?

¹⁵ Ebd.

- Welche Miete gibt es vor und nach Modernisierung?
- Welche voraussichtliche Ersparnis an Heizkosten ergibt sich aus den Maßnahmen?
(Diese Auswertung war aufgrund Datenlage nur in Berlin möglich)

Zunächst wurde erfragt, welche Rolle modernisierungsbedingte Beratungsfälle im gesamten Beratungsgeschehen der Vereine spielen. Dazu wurden die Beratungsstatistiken, die bei den befragten Vereinen geführt werden, ausgewertet.

Tabelle 8: Modernisierungsfälle in der Beratungspraxis der Mietervereine

Mieterverein	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2009	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2010	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2011	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2012
Leipzig		45	102	85
Dortmund			66	
Berlin	1178	2110	2650	2984
Heidelberg		80	83	85

Quelle: Angaben der Mietervereine

5 Die Modernisierungspraxis in den Fallstädten

Die Gesamtauswertung hat erhebliche Abweichungen in der Modernisierungspraxis je nach Wohnungsmarktsituation in den Fallstädten gezeigt. Im folgenden Abschnitt werden die Modernisierungsstrategien im Kontext der sehr verschiedenen Wohnungsmarktsituationen beschrieben. Aufgrund des teilweise geringen Gewichts der Modernisierung führen Tabellen mit differenzierten Merkmalskombinationen zu geringen Fallzahlen.

5.1 Leipzig

Die Stadt Leipzig steht für eine entspannte Wohnungsmarktsituation mit hoher Leerstandsquote und geringem Abstand zwischen Bestands- und Wiedervertragsmieten. Diese Marktsituation drückt sich auch im Modernisierungsgeschehen aus. Das Gewicht an Beratungen, die Modernisierung betreffen, ist – im Verhältnis zur Mitgliederzahl und zu den Beratungsfällen insgesamt – relativ gering. In Leipzig liegt die Quote der modernisierungsbedingten Beratungsfälle bei 0,5%, während sie in Berlin bei 1,5% liegt und in Dortmund 2,6%.

Tabelle 9: Leipzig – Modernisierungsfälle in der Beratungspraxis des Mietervereins

Mieterverein	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2009	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2010	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2011	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2012
Leipzig		45	102	85

Quelle: Angaben der Mietervereine

Tabelle 10: Leipzig – Beratungsfälle im Mieterverein

Mieterverein	Zahl der durchschn. modernisierungsbed. Beratungsfälle in den Jahren 2010-2012	Zahl der gesamten Beratungsfälle 2011	Prozentualer Anteil der Mod.berat. an den Beratungsfällen im Jahr 2011
Leipzig	232	15.500	0,5

Quelle: Angaben der Mietervereine

Gleichzeitig liegt die modellhaft berechnete Erneuerungsquote in Leipzig bei 2,6% des Wohnungsbestands (in Dortmund liegt sie bei 3,1%, in Berlin bei 2,6% und in Heidelberg bei 1,1%) und damit in einem normalen mittleren Bereich. Die Erneuerungspraxis wird in Leipzig offenkundig von Instandsetzungs- und Reparaturmaßnahmen bestimmt, die überwiegend nicht mietwirksam werden und aufgrund eines anderen Umgangs mit den Modernisierungskosten in Leipzig zu weniger Konflikten führen (dazu weiter unten).

Modernisierungen sind – wie erwähnt – auf gründerzeitliche Gebäude konzentriert, bei denen es in Leipzig immer noch einen hohen Instandsetzungsrückstand gibt. Anders als die Modernisierung des gründerzeitlichen Bestands ist die Sanierung des industriellen Wohnungsbaus dagegen bereits weitgehend abgeschlossen. In der Leipziger Stichprobe befinden sich 13 Modernisierungsfälle in Gebäuden der 1970er und 1980er Jahre. Demgegenüber stehen 56 Fälle in der Baualtersklasse vor dem ersten Weltkrieg.

Tabelle 11: Leipzig - Modernisierungsfälle nach Baualtersstufen

	1905	1925	1955	1965	1975	1985	1995	2005	Summe
Leipzig	56	6	4	4	13	0	2	1	86

Quelle: ifss

Nach Eigentübertypen betrachtet, wird die Modernisierungspraxis von privaten Wohnungsunternehmen (50% der Fälle) und von Privatpersonen (31%) getragen.

Die Vielzahl an Leipziger Altbauwohnungen, die vor Sanierung zum Substandard gehörten, ist an den Mietdaten ablesbar. So lag die durchschnittliche Nettokaltmiete (Median¹⁶) bei den Leipziger Modernisierungsfällen im Altbau (Baualtersklasse 1905)

16 Der Median ist gegenüber Extremwerten (sogenannten «Ausreißern») weniger anfällig als das arithmetische Mittel. Für Vergleichszwecke wird deshalb in dieser Untersuchung der Median dem arithmetischen Mittel vorgezogen.

vor Sanierung bei 2,93 € pro m². Ein solch geringer Mietzins spricht deutlich für eine unterdurchschnittliche Ausstattung und einen erheblichen Instandsetzungsbedarf.

Unter den beschriebenen Voraussetzungen am Leipziger Wohnungsmarkt sind kostenaufwendige Modernisierungen keine geeignete Strategie der Eigentümer, um höhere Mieteinnahmen zu erzielen. Aus den von uns geführten Expertengesprächen war zu erfahren, dass die Mehrzahl der Eigentümer im Anschluss an eine Modernisierung nicht die nach § 559 BGB zulässige Mieterhöhung in Höhe von 11% der modernisierungsbedingten Baukosten (nach Abzug der Instandsetzungsanteile) fordert¹⁷, sondern mit den Mietern Vereinbarungen trifft, die dann pauschal umgelegt werden. Ein solches Vorgehen der Vermieterseite ist in einer leerstandsgeprägten Marktsituation mit eingeschränktem Mieterhöhungsspielraum durchaus typisch. Der geringe Erhöhungsspielraum ist auch an anderen Ergebnissen ablesbar. In Leipzig liegt der Median der wenigen Fälle modernisierungsbedingter Kaltmietenerhöhung bei 0,96 € pro m², in Berlin dagegen bei 1,55 €/m².

Zusammenfassung: Im Fall Leipzig existiert wenig Spielraum für eine Erhöhung der Mieten durch Modernisierung, weil der Markt den Nachfragern genügend Ausweichmöglichkeiten in preiswertere Wohnungen bietet. Eine Mietpreisanhebung, die das örtliche Mietniveau deutlich überschreitet, vergrößert hier die Vermietungsrisiken. Andererseits existiert aufgrund des relativ hohen Leerstands zwischen den Anbietern eine Wettbewerbssituation, die viele Eigentümer zu Erneuerungsmaßnahmen ohne drastische Mietsteigerungen in der Folge nötigt. Auch deshalb werden bei Erneuerungsmaßnahmen in erheblichem Umfang Instandsetzungen nachgeholt. Die Indikatoren des Erneuerungsgeschehens verweisen auf einen sehr hohen Anteil von Reparaturen und Instandsetzungen an den Bestandsinvestitionen. Modernisierungen konzentrieren sich auf Niedrigstandardsegmente, und die Folgekosten werden ganz überwiegend nur über pauschale Vereinbarungen mit den Mietern mietwirksam.

5.2 Heidelberg

Heidelberg verfügt von den vier ausgewählten Fallstädten über den mit Abstand angespanntesten Wohnungsmarkt. Anders als in Berlin besteht diese Marktsituation in Heidelberg schon seit längerer Zeit und ist kein Produkt der letzten Jahre. Im dreijährigen Betrachtungszeitraum lag das Mietniveau konstant circa 15%-Punkte über den Mieten im Bundesdurchschnitt (siehe Tabelle 2). Vor dem Hintergrund eines nahezu ausgereizten Marktes existiert nur ein geringer Aufwertungsdruck, was sich auch in einer unterdurchschnittlichen Erneuerungsintensität niederschlägt.

Die Marktsituation ist anhand der festgestellten durchschnittlichen Nettokaltmiete ablesbar, die in Heidelberg vor Modernisierung bei nahe 6,00 € pro m² lag und damit die höchste Ausgangsmiete unter den Vergleichsstädten ist.

¹⁷ Üblicherweise werden 11% der Modernisierungskosten (Gesamtkosten abzüglich Instandsetzungskosten) pro Jahr auf die Mieter umgelegt. Diese Modernisierungsumlage wird anteilig nach Quadratmeterzahl der jeweiligen Wohnung auf die Mietparteien verteilt.

Tabelle 12: Nettokaltmiete pro m² vor Modernisierung (in €)

	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Heidelberg	5,97	5,92	18
gesamt	4,58	4,49	249

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Die Zahl der Modernisierungsfälle, die eine Beratung ausgelöst haben, ist in Heidelberg gering. Bezogen auf die gesamte Beratungspraxis ist der Anteilswert von 0,5 % ähnlich niedrig wie in Leipzig und liegt unter den anderen Vergleichsstädten (Berlin: 1,5 %, Dortmund 2,6%).

Tabelle 13: Modernisierungsfälle in der Beratungspraxis der Mietervereine

Mieterverein	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2009	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2010	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2011	Zahl der modernisierungsbed. Beratungsfälle 2012
Heidelberg		80	83	85

Quelle: Angaben der Mietervereine

Die untergeordnete Bedeutung des Modernisierungsgeschehens in Heidelberg wird auch durch unseren hilfswise berechneten Erneuerungsindikator (siehe Anhang) bestätigt. Die jährliche Erneuerungsquote in Heidelberg ist mit 1,1% im Vergleich mit den restlichen Fallstädten am niedrigsten. Aufgrund des ausgeschöpften Mieterhöhungsspielraums bestehen für die Eigentümerseite offenkundig wenig Anreize, Modernisierungsmaßnahmen zum Zwecke von Mieterhöhungen durchzuführen. Anders als in Leipzig weisen die Heidelberger Altbauten, insbesondere was die barocke Altstadt angeht, wenig Instandsetzungsbedarf auf. Dies ist der völlig konträren Wohnungsmarktsituation der beiden Städte geschuldet.

Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die folgenden Daten mit Vorsicht zu interpretieren. In der Baualtersgruppe der 1970er Jahre liegt ein Schwerpunkt der Erneuerung.

Tabelle 14: Modernisierungsfälle nach Baualtersstufen je Stadt

	1905	1925	1955	1965	1975	1985	1995	2005	Summe
Heidelberg	6	3	1	5	14	3	0	0	32

Quelle: ifss

Auf das hohe Mietniveau der modernisierungsbetroffenen Heidelberger Wohnungen vor der Sanierung (5,97 €/qm) wurde bereits hingewiesen. Die Nettokaltmiete nach Modernisierung liegt in Heidelberg bei 6,78 €/qm (Medianwert).

Tabelle 15: Nettokaltmiete pro m² nach Modernisierung (in €)

	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Heidelberg	6,78	7,44	18
gesamt	5,99	6,11	244

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Zusammenfassung: In Heidelberg ist das Mietpreisniveau bereits so hoch, dass wenig Anreiz und auch wenig Spielraum für zusätzliche modernisierungsbedingte Steigerungen vorhanden sind. Die Indikatoren bei den bestandsbezogenen Bauinvestitionen deuten auf eine vergleichsweise geringe Erneuerungsquote hin. Die erzielten Mietsteigerungen, die sich am hohen Niveau der Wiedervertragsmieten ablesen lassen, müssen nicht mit Standarderhöhungen einhergehen.

5.3 Dortmund

Auf Basis der Mietspiegel- und Angebotsmieten sowie der Leerstandsquote kann der Dortmunder Wohnungsmarkt als eher entspannt bezeichnet werden. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 wurde in Dortmund ein großer Bestand an Werkswohnungen an finanzmarktgetriebene Investoren (Viterra, EON, Deutsche Annington) verkauft. Die dadurch ausgelösten Verwertungsstrategien haben viele Mehrfachverkäufe, Umwandlungen und einen Erneuerungsdruck auf einem ursprünglich leerstandsgeprägten Markt angeschoben, der auf Seiten der städtischen Wohnungsunternehmen eher von Leerstandsvermeidung geprägt war und weiterhin ist. Mit einer von uns ermittelten Leerstandsquote (5,7%, bezogen auf die Anzahl der Mietwohnungen) und einem hohen Anteil von Wohnungen, die durch den Eigentümer genutzt werden (26%), hat der Dortmunder Wohnungsmarkt einen besonderen Status unter den Fallstädten. In den von uns geführten Expertengesprächen wurde auf die «Polarisierung» des Dortmunder Wohnungsmarktgeschehens aufmerksam gemacht. Damit ist eine sowohl räumliche wie teilmarktbezogene Selektion von bestimmten Wohnungsbeständen gemeint, die eine unterschiedliche Modernisierungspraxis zur Folge hat. Insbesondere durch die Erneuerungsstrategien der dominierenden Eigentümergruppe der Finanzinvestoren (besonders der Deutschen Annington) werden vorhandene Lageunterschiede gezielt verstärkt. Bessere Lagen befinden sich demnach gehäuft in Dortmund-Süd, während der Dortmunder Norden überwiegend mit einfacheren Wohnlagen ausgestattet ist. Erneuerungsaktivitäten, die auf Aufwertung zielen, sind auf die hochwertigeren Wohnlagen gerichtet.

Die Dortmunder Stichprobe bestätigt die oben beschriebene Polarisierung. Das Gros der Modernisierungsfälle liegt im Dortmunder Südwesten und betrifft somit weniger die einfachen Wohnlagen. Damit lässt sich auch das hohe Mietniveau der Dortmunder Stichprobe begründen. Mit insgesamt 17.650 Wohnungen (von 146.732 bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden)¹⁸ ist das Privatunternehmen Deutsche Annington Dortmunds größter Wohneigentümer. In unserer Stichprobe

¹⁸ Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011.

stellt dieses Unternehmen in 52 von 69 Modernisierungsfällen den Eigentümer dar. Der Wohnungsbestand der Deutschen Annington in der Stichprobe befindet sich ausschließlich in Gebäuden der 1950er Jahre.

Es ist davon auszugehen, dass es im Bestand infolge von Mehrfachverkäufen und Ankäufen regelmäßig zu kleineren und mittleren Erneuerungsmaßnahmen kam und der Zustand der Wohnungen vor der betrachteten Modernisierung bereits vergleichsweise gut war. In der Dortmunder Stichprobe schlägt sich dieser Aspekt im hohen Mietniveau der Wohnungen vor der Modernisierung nieder. Der Baualtersschwerpunkt der Modernisierungswohnungen liegt in der Klasse der 1950er Jahre.

Tabelle 16: Dortmund – Nettokaltmiete pro m² vor Modernisierung nach Baualtersklassen (in €)

Baualtersklasse	Median	Gültige Werte
1905	4,33	3
1925	3,94	1
1955	5,00	57
1965	4,58	4
gesamt	4,9	65

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Trotz des vergleichsweise hohen Mietniveaus vor Modernisierung beträgt die Miete nach erfolgter Modernisierung im Median 5,99 €/qm. Für eine Stadt mit einer vergleichsweise geringen durchschnittlichen Kaufkraft ist dies ein relativ hoher Wert. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass es sich um das Ergebnis der besonderen Modernisierungspraxis eines Unternehmens handelt. Der Fall Dortmund illustriert insoweit die Bedeutung, die das einzelwirtschaftliche Kalkül bestimmter Eigentümer-typen für die Modernisierungspraxis hat.

Tabelle 17: Dortmund – Nettokaltmiete pro m² nach Modernisierung (in €)

	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Dortmund	5,99	5,94	65

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Zusammenfassung: In Dortmund sind die Modernisierungsstrategien noch von der Leerstandsvermeidungspolitik der Vergangenheit geprägt, die in beide Richtungen wirkt. Einerseits sollen Vermietungsprobleme durch Standardsteigerungen minimiert werden. Andererseits geschieht dies unter Ausnutzung von Lageunterschieden über eine gezielte Polarisierung von Wohnungsmarktlagen. Diejenigen Modernisierungen, die deutliche Steigerungen nach sich ziehen, konzentrieren sich auf die guten Wohnlagen. Die sogenannten «Pinselsanierungen», bei denen oberflächliche Verbesserungen mit wenig substanzieller Wertverbesserungen in der Substanz einhergehen, konzentrieren sich auf die schlechten Lagen. Die gezielte polarisierte Aufwertung ist ein Nebenergebnis der Strategie eines professionellen Finanzinvestors, der sich in einen immer noch leerstandsgefährdeten Wohnungsmarkt mit stark begrenzter Wohnkaufkraft eingekauft hat.

5.4 Berlin

Innerhalb der Fallstädte steht Berlin für eine deutlich angespannte Wohnungsmarktsituation. Eine Besonderheit Berlins ist seine vergleichsweise schnelle Entwicklung von einer entspannten zu einer angespannten Marktlage; wobei dahin gestellt bleiben muss, wie weit die objektive Marktlage und die Wahrnehmung der verschiedenen Marktteilnehmer angemessen synchron verlaufen sind. Die neue Marktsituation ist vor allem ablesbar an einer hohen Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten. Für Mietverhältnisse, die länger bestehen, können Vermieter in der Regel nur deutlich geringere Mieten verlangen als bei der Wiedervermietung. Bei angespannter Marktlage verringert sich derzeit die Fluktuation und damit auch das Potenzial an Wohnungen, deren Mietpreis alleine durch Mieterwechsel angehoben werden können. Dies bietet auch Modernisierungsanreize. Mithilfe der Modernisierungsumlage können die Mieteinnahmen deutlich gesteigert werden. In einer nicht unbedeutenden Zahl von Fällen führt die Modernisierung auch zum Auszug der alten Mieter, die mit den Modernisierungsmieten und vorangegangenen Bauarbeiten überfordert werden. Modernisierungen sind – das lässt sich mit der gebotenen Vorsicht sagen – in Berlin auch Teil einer Aufwertungs- und Mieterhöhungsstrategie. Im Vergleich mit den anderen Fallstädten weist Berlin die durchschnittlich höchsten Investitionen der Vermieterseite in Modernisierungsmaßnahmen und die daraus resultierende höchste durchschnittliche Kaltmietenerhöhung von 1,55 € pro m² auf.

Tabelle 18: Modernisierungskosten pro m² je Stadt

Stadt	Median	Gültige Werte
Berlin	174,55	118
Dortmund	128,79	66
Heidelberg	120,97	17
Leipzig	112,59	16
gesamt	136,21	217

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Tabelle 19: Differenz zwischen der Nettokaltmiete pro m² vor und nach Modernisierung (in €)

Stadt	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Berlin	1,55	1,93	136
Dortmund	1,13	1,09	61
Heidelberg	0,85	1,52	18
Leipzig	0,96	1,51	23
gesamt	1,27	1,64	238

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Die Kaltmieten nach Baualtersklassen vor Modernisierung lagen im Schnitt bei 4,22 €/qm. Der Schwerpunkt der Fälle lag mit 44 Fällen in der ältesten Baualtersstufe vor dem Ersten Weltkrieg.

Tabelle 20: Berlin – Nettokaltmiete pro m² vor Modernisierung nach Baualtersklassen (in €)

Baualtersklasse	Median	Gültige Werte
1905	4,08	44
1925	3,98	19
1955	4,59	15
1965	4,37	23
1975	4,24	27
1985	4,27	5
1995	4,53	1
gesamt	4,22	134

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Betrachtet man die Mieten nach erfolgter Modernisierung, so liegen sie in Berlin bei 5,90 €/qm.

Tabelle 21: Nettokaltmiete pro m² nach Modernisierung (in €)

	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Berlin	5,90	6,20	135
gesamt	5,99	6,11	244

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Die Mietdifferenz vor und nach Modernisierung liegt im Median bei 1,55 €/qm. Dieser Wert ist unter den Vergleichsstädten der höchste. Das liegt natürlich auch daran, dass in Berlin die Mieten vor 2010 vergleichsweise niedrig waren und daher größere Spielräume zur Mieterhöhung existierten.

Wird die Kaltmietenerhöhung nach Baualtersklassen betrachtet, so ergibt sich die höchste modernisierungsbedingte Mieterhöhung in der Baualtersklasse «1905»; sie lag im Median bei 2,38 €/m² (siehe Tabelle 24). Im gründerzeitlichen Altbau Berlins bestehen folglich besonders hohe Mieterhöhungsspielräume. Dies belegen die Mietpreise der Berliner Stichprobe in dieser Baualtersklasse vor der Modernisierungsmaßnahme; sie liegen bei 4,08 €/m². Die entsprechenden Mietspiegelwerte lagen laut F+B bei 5,01 €/m² für das Jahr 2010 bzw. bei 5,61 €/m² für 2011 und damit deutlich über dem Wert der unsanierten Altbauten der Stichprobe.

Tabelle 22: Berlin - Nettokaltmietendifferenz pro m² vor und nach Modernisierung nach Baualtersklassen (in €)

Baualterklasse	Median	Gültige Werte
1905	2,38	45
1925	1,91	18
1955	1,26	16
1965	1,58	23
1975	1,18	27
1985	1,39	5
1995	0,6	1
gesamt	1,55	135

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

5.4.1 Berlin – Modellrechnung zur Ermittlung des Anteils energetischer Modernisierung an der Mietentwicklung

Aufgrund der relativ breiten Datenbasis und zeitnaher Mietspiegelwerte ist es im Fall von Berlin möglich, den Einfluss modernisierungsbedingter Mieterhöhungen und der energetischen Modernisierung im Besonderen zu überprüfen. Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Berliner Zahlen mit Vergleichsdaten des Mietspiegels für Berlin zusammengeführt. Die Datenstruktur der mietspiegelrelevanten Wohnungen in der Stichprobe für den Berliner Mietspiegel 2012 geben Aufschluss darüber, mit welchen Anteilen die Wiedervermietungsmieten, Modernisierungen (§ 559 BGB) und Erhöhungen nach § 558 BGB den Mietwert des empirischen Mietspiegels bestimmen.

Die gesetzlichen Regelungen grenzen den Kreis der mietspiegelrelevanten Wohnungen ein. Eingehen dürfen bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete nur Wohnungen, deren Mietwerte in den zurückliegenden vier Jahren vor der Erhebung geändert oder neu vereinbart wurden. Alle anderen Mietpreise am örtlichen Wohnungsmarkt, der im Unterschied zu anderen Gütermärkten ein Bestandmarkt ist, dürfen als nicht mietspiegelrelevante Werte bei der Erhebung nicht eingehen. Die Referenzwerte, die das Hamburger Forschungsinstitut Forschung und Beratung (F+B) in seinem Mietspiegelindex jährlich veröffentlicht, verwenden mit den Mietspiegelwerten dieselbe Datenbasis. Die Durchschnittsmieten, die im Bezugsjahr bei Neuverträgen verlangt wurden, wurden uns von F+B zugänglich gemacht. Diese Werte und die in unserer Fallstudie ermittelten Mieten nach Modernisierung wurden mit der Gewichtung ihres Anteils zur Ermittlung der neuen Mietspiegelmiete von 2012 errechnet.

Die Übertragung dieser Ergebnisse auf andere Fallstädte ist aufgrund der anders gelagerten Modernisierungspraxis und Wohnungsmarktlagen nicht ohne weiteres möglich. Die Berechnung erfolgt in folgenden Schritten:

- 10,3% der Mietverträge in der Stichprobe von F+B für Berlin werden durch Mietwerte bestimmt, die durch neue Verträge entstanden sind. Das Niveau der Angebotsmieten im gleichen Jahr lag bei durchschnittlich 5,95 €/m², also deutlich über den Mietspiegelreferenzwerten.

- Neben den Verträgen, die neu abgeschlossen wurden, stehen diejenigen Mieten, die in bestehenden Mietverhältnissen nach § 558 BGB verändert wurden. Sie wurden ganz überwiegend unter Bezugnahme auf den vorhandenen Mietspiegel erhöht. Prozentual sind dies 83,3% der erhobenen Mietwerte.
- Der verbleibende Rest von 6,4% der Werte geht auf Erhöhungen nach § 559 BGB (Modernisierung) zurück. Sie liegen nach unseren Auswertungen der Modernisierungsakten bei durchschnittlich 6,93 €/m².

Die Durchschnittswerte für Neuvermietung, für Erhöhungen nach § 558 BGB und für Erhöhungen nach § 559 (Schritt 1 - 3) wurden nun mit ihren gewichteten Anteilen an der Bildung des neuen Mietspiegelwerts für 2012 errechnet.

- Der nach seiner durchschnittlichen Höhe und seinem Anteil gewichtete Wert, mit dem die Wiedervertragsmieten in den neuen Mietwert des Mietspiegels 2012 eingehen, liegt bei 0,61 €. Auf den neuen Mietwert bezogen, sind das 10,6% der Gesamtmiete.
- Der gewichtete Anteil der Modernisierungsmieten an der Steigerung liegt bei 0,44 € oder 7,7% des Mietwerts von 2011.
- Der Anteil, der bestehenden Mieten an der Mietenbildung 2011 liegt bei 4,77 € oder bei 81,7%.

Ergebnis: Die weitaus meisten Mietsteigerungen kommen durch die «regulären» Mieterhöhungen nach § 558 BGB zustande, die eine 20- bzw. 15-prozentige Erhöhung der Miete innerhalb von drei Jahren bis auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete erlauben. Zu 7,7% lässt sich im Jahr 2011 die gestiegene Miete in Berlin durch modernisierungsbedingte Werte erklären. Die Bedeutung der Wiedervertragsmieten ist aufgrund der deutlich höheren Zahl von Fällen mit 10,6% höher. Da neben den energetischen Maßnahmen auch andere Modernisierungskosten mit 11% umgelegt werden (im Durchschnitt 31%), entfallen alleine auf die energetische Modernisierung 5,3%. Die geringere Bedeutung des Modernisierungsgeschehens innerhalb der gesamten Mietendynamik gilt selbstverständlich nur für den statistischen Durchschnitt, der im neuen Mietwert des Jahres 2011 gegenüber 2010 abgebildet wird. Für die betroffenen Einzelfälle stellt die absolute Steigerung selbst im Durchschnitt (Median) von 1,55 €/m² netto eine erhebliche Belastung dar.

Tabelle 23: Einfluss der energetischen Modernisierung auf die Entwicklung der mietspiegelrelevanten Mieten

Prozentanteil der mietspiegelrelevanten Werte in Berlin	Einflussgrößen der Mietsteigerung	Durchschnittliche Miete in Euro je m ²	Gewichteter Anteil an der neuen Miete in Euro je m ² in 2011	Anteil an der neuen Miete 2011	Anteil der energetischen Modernisierung
10,3	Wiedervertragsmiete 2011	5,95	0,61	10,6%	
6,4	Modernisierungsmiete 2011	6,93	0,44	7,7%	5,3%
83,3	Mieterhöhung nach § 558 BGB	5,68	4,71	81,7%	
100	Alle	5,77	5,77	100,0%	

Quelle: F+B Mietspiegelindex, Angaben der Vereine, ifss-Berechnungen

5.4.2 Verhältnis von Heizkostensparnis und modernisierungsbedingter Erhöhung

Aus politischer und aus Betroffenen­sicht ist die Frage wichtig, in welchem Verhältnis die modernisierungsbedingte Mietsteigerung zu der damit erzielten Heizkostensparnis steht. Auch diese Frage konnte aufgrund einer kleinen Datenbasis ausschließlich in Berlin beantwortet werden. Auch hier sind die Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht zu bewerten. Es gab lediglich 19 Modernisierungsfälle, in denen sowohl die Aktenlage wie die Mieterangaben ausreichend waren, um die Energieeinsparungen vor und nach Modernisierung zu prüfen. Bei den überprüfbaren Fällen ergibt sich eine Einsparung von 39% oder eine Reduktion von 138 kWh/m² auf 102,94 kWh/m².

Die ermittelten Einsparungen beziehen sich nicht auf die Gesamtzahl der ausgewerteten Modernisierungsfälle und lassen sich deshalb nicht unmittelbar neben die sonstigen Daten der Gesamtauswertung legen.

Zusammenfassung: Im Falle des Wohnungsmarktes von Berlin, der in bestimmten Marktsegmenten – insbesondere in innerstädtischen Lagen und im Altbau – angespannt ist, spielen energetische Modernisierungen eine deutlich größere Rolle als in Leipzig und Heidelberg. Hier ist die energetische Sanierung durchaus eine Teilstrategie, die zu Aufwertung und Mietsteigerungen beiträgt. Die Modernisierung spielt zusätzlich eine von uns nicht quantifizierbare Rolle, um Wohnungen «leerzuziehen» und anschließend teurer zu vermieten. In Berlin wie in Heidelberg ist jedoch die Modernisierung nur eine nachgeordnete Möglichkeit zur Erzielung höherer Mieten, weil der knappheitsbedingte Abstand zwischen Bestands- und Wiedervertragsmieten einen erheblichen Spielraum für Erhöhungen ohne Wertverbesserungen bietet. Zwar setzt die begrenzte Wohnkaufkraft den Steigerungsmöglichkeiten in Berlin gewisse Grenzen, die allerdings durch den Nachfragedruck von zugezogenen Ersthochfragern relativiert wird.

6 Resümee zu den Ergebnissen in den Fallstädten

Die Ergebnisse belegen die erwartungsgemäß großen Unterschiede in der Erneuerungsintensität, bei den Modernisierungsschwerpunkten nach Baualtersgruppen und der Eigentümerstruktur in den Fallstädten. Die unterschiedliche Modernisierungspraxis hat zur Folge, dass die nach Aktenlage auswertbaren Daten in Leipzig und Heidelberg zur Umlage von Modernisierungskosten nach § 559 BGB einen sehr geringen Umfang einnehmen. Die örtliche Wohnungsmarktsituation lässt in Leipzig wenig Mieterhöhungen nach § 559 BGB zu und wird deshalb durch Pauschalvereinbarungen ersetzt. Anders gelagert sind die Ursachen in Heidelberg. Die Stadt weist im Wohnungsbestand einen deutlich geringeren Anteil an sanierungsbedürftiger Substanz auf und hat ein so hohes Mietenniveau, dass energetische Modernisierungen nach § 559 BGB eine sehr geringe Rolle spielen. Die Indikatoren für das Erneuerungsgeschehen verweisen in Heidelberg auf ein relativ niedriges Niveau bestandsbezogener Investitionen. In Leipzig gibt es dagegen ein deutlich höheres Niveau bestandsbezogener Bauleistungen; sie werden dort jedoch nur zu einem geringen Teil mietwirksam. Instandsetzungsmaßnahmen und Reparaturen überwiegen. In Dortmund und Berlin spielen modernisierungsbedingte Mieterhöhungen eine deutlich größere Rolle. In Dortmund ist die besondere Rolle eines bestimmten Typus von Wohnungsunternehmen und dessen spezifische Erneuerungsstrategie augenfällig.

Altbauwohnungen, die vor dem Ersten Weltkrieg gebaut wurden, sind in Berlin und Leipzig Schwerpunkt der Modernisierung. In Dortmund dominiert der homogene Bestand der Finanzinvestoren bei den 1950er-Jahrgängen das Modernisierungsgeschehen. In Heidelberg dominiert ein Unternehmen mit 1970er-Jahrgängen die insgesamt geringe Modernisierungspraxis.

Tabelle 24: Modernisierungsfälle nach Baualtersstufen je Stadt

	1905	1925	1955	1965	1975	1985	1995	2005	Summe
Berlin	52	21	16	25	28	5	1	0	148
Dortmund	3	1	61	4	0	0	0	0	69
Heidelberg	6	3	1	5	14	3	0	0	32
Leipzig	56	6	4	4	13	0	2	1	86
Summe	117	31	82	38	55	8	3	1	335

Quelle: ifss

Die Eigentümerstruktur spielt bei der Modernisierungspraxis eine entscheidende Rolle. Die privaten Unternehmen dominieren in Dortmund das Modernisierungsgeschehen. In Berlin, Leipzig und Heidelberg haben Privatpersonen, deren Besitz sich schwerpunktmäßig im Altbau befindet, einen wichtigen Stellenwert. In allen Städten, besonders aber in Berlin, Leipzig und Dortmund spielen private Unternehmen eine wichtige Rolle als Träger des Erneuerungsgeschehens.

Tabelle 25: Anzahl der Modernisierungsfälle nach Eigentübertypen je Stadt

Stadt	Privatpersonen	Private Unternehmen	Öffentl. Unternehmen	Wohnungsgenossenschaft	Summe
Berlin	23	52	55	2	132
Dortmund	9	56	1	1	67
Heidelberg	19	10	1	4	34
Leipzig	25	40	8	7	80
Summe	76	158	65	14	313

Quelle: Angaben der Mietervereine

Beim Vergleich der Modernisierungskosten je m² sind die geringen Fallzahlen der «§ 559er»-Modernisierung in Heidelberg und Leipzig zu beachten.

Tabelle 26: Modernisierungskosten pro m² je Stadt

Stadt	Median	Gültige Werte
Berlin	174,55	118
Dortmund	128,79	66
Heidelberg	120,97	17
Leipzig	112,59	16
Gesamt	136,21	217

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Die Mittelwerte spiegeln insbesondere für Heidelberg und Leipzig den Grad der Marktanspannung wider. Für Dortmund ist der Wert aufgrund der starken Präsenz der Finanzinvestoren in der Stichprobe vermutlich leicht überhöht.

Tabelle 27: Nettokaltmiete pro m² vor Modernisierung (in €)

Stadt	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Berlin	4,22	4,33	135
Dortmund	4,90	4,91	65
Heidelberg	5,97	5,92	18
Leipzig	3,37	3,47	31
Gesamt	4,58	4,49	249

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Tabelle 28: Nettokaltmiete pro m² nach Modernisierung (in €)

Stadt	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Berlin	5,9	6,2	135
Dortmund	5,99	5,94	65
Heidelberg	6,78	7,44	18
Leipzig	5,22	5,16	26
Gesamt	5,99	6,11	244

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

Tabelle 29:¹⁹ Differenz zwischen der Nettokaltmiete pro m² vor und nach Modernisierung (in €)

Stadt	Median	Arith. Mittel	Gültige Werte
Berlin	1,55	1,93	136
Dortmund	1,13	1,09	61
Heidelberg	0,85	1,52	18
Leipzig	0,96	1,51	23
Gesamt	1,27	1,64	238

Quelle: Angaben der Mietervereine, ifss-Berechnungen

- ¹⁹ Die Werte in der Tabelle entsprechen nicht zwangsläufig den Differenzen aus den beiden darüberstehenden Tabellen. Hier wurde jeweils pro Modernisierungsfall die Differenz zwischen der Miete vor und nach Modernisierung gebildet und anschließend nach diesen Parametern ausgewertet. Um die Differenz bilden zu können, mussten beide Parameter angegeben worden sein, was nicht immer der Fall war. Die Konsequenz sind geringere Fallzahlen. Dennoch ist diese Variante gegenüber der Differenzenbildung der Mediane aus den darüberstehenden Tabellen vermutlich die genauere, da hier jeweils dieselbe Wohnung betrachtet wird.

Teil II

Soziale Abfederung der energetischen Modernisierung

Der erste Teil des Gutachtens befasste sich mit den realen Preiswirkungen der energetischen Gebäudemodernisierung in vier Fallstädten und mit der Kostenverteilung zwischen Vermietern und Mietern. Dieser zweite Teil befasst sich im engeren Sinn mit den Auswirkungen von Modernisierungen, auch energetischen, auf Menschen, die sich aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit u.ä. in einer prekären Lebenslage befinden. Die Untersuchungsfrage geht davon aus, dass auch diese Personen Zugang zu energetisch modernisierten Wohnungen haben und damit in den Genuss niedriger Heizkosten und höheren Wohnkomforts kommen sollen. Da diese Wohnungen sich aufgrund der Modernisierungsfolgen zumeist in einem höherpreisigen Marktsegment befinden, stellt sich die Frage, ob die Instrumente der sozialen Abfederung von Wohnkosten, die in der Bundesrepublik existieren, geeignet sind, dies zu gewährleisten.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es derzeit zwei maßgebliche Instrumente der sozialen Abfederung von Wohnkosten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen: die Regelungen zur Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kosten der Unterkunft nach SGB II) und das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz.

Der erste Teil dieses Abschnitts zur sozialen Abfederung befasst sich mit dem SGB II und untersucht zwei Fragestellungen:

- Wie nehmen die vorhandenen Instrumente des SGB II die Folgen energetischer Modernisierung auf?
- Sind sie für den Zweck einer wirksamen sozialen Abfederung von Folgekosten energetischer Modernisierung hinreichend ausgestaltet?

Ob diese Zielsetzung durch die vorhandenen Instrumente eingelöst werden kann, wird in zwei Schritten geprüft. Der rechtliche Rahmen des SGB II und seine Anwendung werden einleitend kurz skizziert. Die Wirksamkeit wird dann im zweiten Schritt anhand von vier Fallstädten über Modellrechnungen überprüft.

Der zweite Teil dieses Kapitels prüft die Situation beim Wohngeld. Wir berechnen in jeweils zwei Fallbeispielen in den Städten Berlin und Dortmund gemäß den Vorgaben, wie sich die Belastungssituation von Wohngeldempfängern durch energetische Modernisierung verändert.

Sind ALG II- und Wohngeldbezieher/innen automatisch Härtefälle?

Bei der Betrachtung der sozialen Abfederung von Modernisierungskosten stellt sich die Frage, ob Wohngeldempfänger ebenso wie ALG-II-Empfänger nicht ohnehin zu dem einkommensschwachen Personenkreis zählen, der die modernisierungsbedingte Erhöhung nicht zu zahlen hat. Bei der Beantwortung sind die beiden Personenkreise zu unterscheiden. Zunächst zu den Wohngeldempfängern: Es gibt derzeit keine Rechtsprechung, die besagt, dass Wohngeldempfänger grundsätzlich zum Personenkreis gehören, für die eine übliche energetische Modernisierung eine finanzielle Härte bedeuten würde. Das Wohngeld wird sogar bei Überprüfung dem Einkommen zugeschlagen. Anders ist dies bei ALG-II-Empfängern. Bei ALG-II-Empfängern ist wegen der Richtwerte im Regelfall von einer finanziellen Härte auszugehen. Eine Rechtsprechung dazu gibt es nach unserer Kenntnis jedoch nicht. Hierzu folgendes Urteil: Für das Vorliegen einer unzumutbaren Härte ist der Mieter darlegungs- und beweispflichtig. Bezieht der Mieter Arbeitslosengeld II, so liegt eine unzumutbare Härte nicht vor, wenn davon auszugehen ist, dass die Wohnkosten auch nach einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung in voller Höhe durch die Sozialleistungen abgedeckt sein werden (Kammergericht v. 10.05.2007 – 8 U 166/06). Die Aussage begründet aber keineswegs, dass modernisierungsbedingte Erhöhungen deshalb im Falle der Leistungsempfänger automatisch wegen sozialer Härte zurückgewiesen werden. Zum einen werden – wie im Gutachten dargelegt – energetische Modernisierungen selten isoliert nur für den Bereich der energetischen Ertüchtigung durchgeführt. Üblicherweise werden sie mit Maßnahmen verkoppelt, die andere Maßnahmen und Wertverbesserungen einschließen. Die Wohnungen werden damit zumeist nur in einen zeitgemäßen Zustand versetzt (z.B. im Fall des Einbaus einer Sammelheizung, einer WC-Sanierung oder dem Unterputzlegen von Elektroleitungen). Sie müssen damit schon nach bisheriger Rechtsprechung geduldet werden. Eine Verhinderung aufgrund sozialer Härte ist hier nicht möglich. Oft reicht die Erhöhung für den nicht zurückweisbaren Teil der Modernisierung aus, um die Betroffenen erheblich zu überfordern.

Außerdem: Stellt die sogenannte «Härtefallregelung» nach § 555d BGB ein wirksames rechtliches Schutzinstrument bereit, mit dem ein Mieter sich gegen die sozialen Folgen einer – für ihn unzumutbar – teuren Modernisierung schützen kann? Nach dem derzeitigen Kenntnisstand zur Rechtsprechung muss diese Frage verneint werden.

Der Obersatz des § 555d BGB zur «Duldung von Modernisierungsmaßnahmen...» lautet: «Der Mieter hat eine Modernisierungsmaßnahme zu dulden.» Diese grundsätzliche Duldungspflicht besteht nur dann nicht, «wenn die Modernisierungsmaßnahme für den Mieter, seine Familie oder einen Angehörigen seines Haushalts eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen sowohl des Vermieters als auch anderer Mieter in dem

Gebäude sowie von Belangen der Energieeinsparung und des Klimaschutzes nicht zu rechtfertigen ist» (§ 555d Abs. 2 Satz 1 BGB). Die Erweiterung um die klimapolitischen Belange in dieses Abwägungsgebot erfolgte durch das Mietrechtsänderungsgesetz von 2013. Insgesamt sind die Anforderungen an die Abwägung zu Lasten des Mieters erhöht worden. Insbesondere die zumeist miterledigten Maßnahmen zur Herstellung eines zeitgemäßen Zustands, die generell zu dulden sind, wurden auch ins Gesetz aufgenommen.

Etwas Weiteres kommt hinzu. Bei den Abwägungen zur Duldungspflicht sollen nach den neuen Vorschriften «die zu erwartenden Mieterhöhungen sowie die voraussichtlichen Betriebskosten» außer Betracht bleiben. Sie sind nur nach § 559 Absatz 4 und 5 bei einer Mieterhöhung zu berücksichtigen. Praktisch heißt dies, dass der Mieter zwar binnen eines Monats nach Erhalt der Modernisierungsankündigung das Vorliegen einer finanziellen Härte einwenden muss, die Modernisierung damit aber nicht verhindert werden kann. Erst nach der Modernisierung und der Zustellung des Mieterhöhungsverlangens kommt es zu der besagten Prüfung. Nicht ganz nebenbei ist anzumerken, dass die kurze Frist, die dem Mieter zum Widerspruch verbleibt, oft vertan und damit auch der Anspruch auf Nichtzahlung nach erfolgter Mieterhöhung verwirkt wird. Das betrifft nicht selten ALG-II-Empfänger/innen, weil diese irrtümlicherweise davon ausgehen, dass ihre Kosten generell vom Leistungsträger übernommen werden.

Wenig bekannt ist in diesem Zusammenhang eine Veränderung der Rechtslage, die nicht auf das Mietrechtsänderungsgesetz, sondern auf eine Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zurückgeht. Sie hat für den hier diskutierten Problembereich eine sehr wesentliche Bedeutung. Während es früher ausreichte, die streitige Erhöhung – etwa wegen einer sozialen Härte – bis zum Entscheidungsfall zurückzuhalten, kann die Nichtzahlung des verlangten Erhöhungsbetrags das Kündigungsrisiko wegen Zahlungsverzugs erheblich erhöhen. Der Mieter muss wegen des Kündigungsrisikos (laut BGH) den geforderten Betrag unter Vorbehalt zahlen (können), bis eine gerichtliche Klärung (nach Jahren) erfolgt ist.

1 Soziale Transfers zur Entlastung unterer Einkommen

1.1 ALG II – Wohnen

1.1.1 Die rechtlich-politische Konzeption ALG II

Das Arbeitslosengeld II, das umgangssprachlich oft «Hartz IV» genannt wird, wurde als staatliche Leistung zur Grundsicherung für erwerbsfähige Personen im Jahr 2005 im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) eingeführt. Es soll Arbeitssuchenden trotz Arbeitslosigkeit eine menschenwürdige Lebensführung ermöglichen und gleichzeitig Anreize zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt geben.

Die ALG-II-Regelungen zu den Kosten der Unterkunft (ALG II – Wohnen) sind Teil der sogenannten Hartz-IV-Gesetze, die eine lange und kontroverse politische Vorgeschichte haben. Mit den gesetzlichen Regelungen wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführt. Das politische Ziel der Neuregelung war es, Anreize für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mit Pflichten und Sanktionen zu kombinieren. Sanktionen sollen diejenigen treffen, die sich den fixierten Anforderungen (wie z.B. das Erscheinen zu Terminen mit der Jobvermittlung) entziehen oder sich andere «Pflichtverletzungen» bei der Arbeitssuche zuschulden kommen lassen. Die Verstöße werden mit Sanktionen bis zum völligen Streichen der Leistungen geahndet. Die Grundphilosophie wurde mit dem Schlagwort «Fördern und Fordern» zusammengefasst.

Als Teil der Grundsicherung werden die Wohnkosten von den zuständigen Stellen erstattet bzw. übernommen. Die Leistungen werden «in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen» erbracht, «soweit sie angemessen sind» (§ 22 Abs. 1 SGB II). In der Praxis bedeutet das, dass die Leistungen, die zur Deckung der Wohnkosten gewährt werden, durch Richtwerte für die sogenannten angemessenen Kosten der Unterkunft (kurz KDU) limitiert werden. Sie werden in Form von Richtwerten durch die Gemeinden in Kooperation mit den örtlichen Jobcentern festgelegt. Wenn die tatsächlichen Wohnkosten des Leistungsempfängers die festgelegten Richtwerte wesentlich überschreiten, werden sie nach Gewährung einer Übergangsfrist und unter Berücksichtigung eines Toleranzwerts bei der Überschreitung nicht angepasst. Der Empfänger wird aufgefordert, die Wohnung zu wechseln, um seine Wohnkosten auf ein angemessenes Maß zu senken. Umzüge müssen den Jobcentern grundsätzlich vorher angezeigt bzw. genehmigt werden. Die Praxis bei der Ausgestaltung und Anwendung dieser rechtlichen Regelungen durch die Leistungsträger weist je nach Gemeinde und Region eine große Bandbreite auf. Da die Unterschiede in der Ausgestaltung für die Frage nach der sozialen Abfederung von Modernisierungskosten Bedeutung haben, sollen sie kurz umrissen werden.

1.1.2 Ermittlung der Richtwerte für die angemessenen Kosten der Unterkunft

Die Differenzen sind nicht nur den örtlich unterschiedlichen Wohnungsmärkten geschuldet; sie basieren auch auf einer sehr unterschiedlichen «Ausfüllung» des unbestimmten Rechtsbegriffs der «angemessenen Kosten der Unterkunft» (KdU). Das verbindende Prinzip dieser Praxis lässt sich zunächst so skizzieren: Eine normativ festgelegte Mindestgröße je Wohnung und Person (Wohnfläche in m²) wird mit einem Quadratmeterwert für die Kaltmiete multipliziert, der aus unterschiedlichen Quellen stammt, zumeist aber auf den Mietspiegel Bezug nimmt. Daneben werden Erfahrungswerte für kalte Betriebskosten und Kosten für Heizung/Warmwasser mit dieser «abstrakt» festgelegten Normgröße multipliziert und dann zu einem Richtwert für die Gesamtmiete aufaddiert. Die Kosten werden nur bis zur Höhe dieses Richtwerts – im Einzelfall auch bis zu einem Toleranzwert oberhalb des Richtwerts – erstattet.

Wohnungsgröße: Zur Berechnung der Richtwerte wird in den meisten Kommunen eine normative Bedarfsgröße für die Wohnfläche in Abhängigkeit von der Personen-

zahl zugrundegelegt, aus der die Bedarfsgemeinschaft besteht. Nachdem ein Urteil des Bundessozialgerichts 2010²⁰ sich zur Ausgestaltungs- und Anwendungspraxis geäußert hatte, haben verschiedene Kommunen und Leistungsträger die bislang angewandten Richtsätze zur Wohnungsgröße korrigiert. Laut BSG soll bei der Festlegung der angemessenen Wohnfläche auf die Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Mietwohnungsbau abgestellt werden. Danach gilt zum Beispiel als angemessene Wohnungsgröße für einen Ein-Personen-Haushalt eine Wohnfläche von 50 m². Diese Quadratmeterzahl ist zunächst nur eine Hilfsgröße für die rechnerische Ermittlung der KdU. In der Anwendungspraxis hat sie zu höheren Bedarfswerten geführt.

Die als angemessen betrachteten Wohnflächen²¹ gehen als Multiplikatoren in die Bedarfsermittlung ein und bestimmen den Richtwert für die Gesamtmiete. Die meisten Leistungsträger legen dann die tatsächlich gezahlte Gesamtmiete neben den KdU-Richtwert. Es spielt praktisch keine Rolle, wenn einzelne Kostenbestandteile (Größe, Betriebskosten, Warmwasser/Heizung) der tatsächlichen Miete den Richtwert unter- oder übersteigen, solange der Gesamtwert nicht überschritten wird.

■ In *Heidelberg* wird die tatsächliche Größe der Wohnung mit dem einschlägigen Mietspiegelwert (nach Stadtteil bzw. Wohnlage für das Baujahr 1970 bis 1979) zugrundegelegt. Die Betriebskosten und Warmwasseranteile werden zu dieser Nettokaltmiete pauschal hinzuaddiert.

■ In *Leipzig* gilt für die Richtwertberechnung für Einpersonenhaushalte nach wie vor eine angemessene Wohnungsgröße von 45 m².

■ In *Dortmund* und *Berlin* wurde seit dem BSG-Urteil für Einpersonenhaushalte eine Richtfläche von 50 m² festgelegt.

Mietbegriff: Neben der anerkannten Normgröße Wohnfläche ist bei der Berechnung die Höhe der Nettokaltmiete entscheidend. Auch hier gibt es erhebliche Unterschiede bei der Ermittlung der «angemessenen» Miete, die sowohl die verwandten Mietbegriffe (Warm- oder Kaltmieten, Sozialmieten oder frei finanzierte Mieten), die Behandlung der kalten und warmen Betriebskosten (pauschale oder tatsächlich gezahlte Kosten für Heizung und Warmwasser) oder die Herkunft der Mietdaten betreffen.

■ In *Dortmund* werden die Bewilligungsmieten für den Sozialen Wohnungsbau (Förderrichtlinien für Gebiete mit Wohngeldstufe III) zugrundegelegt; mit 5,24 €/m² für die Nettokaltmiete einer kleinen Wohnung bis 50 m² und 4,86 €/m² für größere Wohnungen.

■ In *Berlin* werden für die Berechnung nur die Mietspiegelmieten für Wohnungen in einfacher Wohnlage zugrundegelegt.

²⁰ BSG Urteil vom 19.10.2010 – B14 AS 2/10 R.

²¹ In der Literatur ist von dem «abstrakten» Wert die Rede.

- In *Heidelberg* werden die Nettokaltmieten der Baualtersstufe 1970 bis 1979 differenziert nach vier Stadtlagen ermittelt. Dieses Verfahren erfolgt analog zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch stadtgebietsabhängige Aufschläge auf einen Basiswert.
- In *Leipzig* wird ein Basiswert in Höhe von 4,48 €/m² genommen, der unterhalb des Mietspiegeldurchschnitts liegt. Der Bezug auf diesen Wert wird begründet mit dem relativ großen Segment des teilsanierten preiswerteren Wohnraums in der Stadt.

Berücksichtigung von energetischen Kriterien: Die Einbeziehung des energetischen Status kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Wird bei der Berechnung nicht auf die tatsächlich gezahlten Kosten für Heizung und Warmwasser abgestellt (wie es z.B. in Dortmund der Fall ist), sondern auf eine Berechnung mit Pauschalen (Leipzig, Heidelberg, Berlin), so sind auch hier wieder unterschiedliche Wege möglich.

- In *Berlin* wird bei der Berechnung eine Tabelle unterlegt, die bei den Heizungskosten nach Heizungsart (Öl, Erdgas, Fernwärme) und Gebäudeflächentypen differenziert. Durch den Berliner Berechnungsweg fließen die Folgen der unterschiedlichen Energieformen in die Angemessenheitsprüfung ein. Wer aufgrund seiner Energieversorgung geringere Kosten hat, muss einen niedrigeren Richtwert akzeptieren.
- In *Dortmund* wird ein anderer Weg beschritten, der nicht an differenzierten pauschalen Wärmekosten, sondern zur Nettokaltmiete die tatsächlich gezahlten Wärmekosten addiert. Dabei gibt es eine Sonderregelung für wärmegeämmte Wohnungen, die einen Energiebedarf bis zu 60 kWh pro m² aufweisen. Für diese Wohnungen darf ein höherer Nettomietwert bei der Berechnung zugrundegelegt werden. Dies muss durch Vorlage eines Energiebedarfsausweises nachgewiesen werden. Es wird also davon ausgegangen, dass zur Herstellung eines besseren energetischen Zustands höhere Investitionskosten notwendig waren. Der entsprechend höhere Mietwert soll dies anerkennen. Da die Heizkosten in tatsächlicher Höhe berücksichtigt werden, entsteht für den heizenergiesparenden Nutzer kein doppelter Vorteil.

Bewertung: Der unbestimmte Rechtsbegriff der angemessenen Kosten wird in den Fallstädten in unterschiedlicher Weise ausgefüllt und angewandt. Für die unterschiedliche Handhabung gibt es im Einzelfall plausible Begründungen, aber die Praxis folgt keineswegs durchgängig den rechtlichen Vorgaben der Landes- und Bundesrechtsprechung der Sozialgerichte. In der Tatsache, dass beispielsweise in Berlin nur Mietspiegelwerte für Wohnungen in einfachen Wohnlagen zur Berechnung herangezogen werden, sieht die örtliche DMB-Mieterorganisation einen «eklatanten Verstoß gegen die vorhandene Rechtsprechung von LSG und BSG».²²

²² Quelle: Expertengespräch mit dem Geschäftsführer des Berliner Mieterverein e.V., Reiner Wild.

- In *Berlin, Heidelberg* und *Leipzig* wird der energetische Zustand bei der Nettokaltmiete nicht berücksichtigt, etwa durch Zuschläge für den Fall von energetischer Modernisierung.
- Nur in *Dortmund* gibt es eine an den Energiebedarfsausweis gekoppelte Berechnung mit einer höheren Nettokaltmiete.

1.1.3 Bedarfsdefinition und Wohnungsmarktrealität

Hinter der abweichenden Rechtspraxis im Bereich des SGB II steht ein grundlegendes Problem, das man als Konflikt zwischen normativen Bedarfsdefinitionen und Wohnungsmarktrealität bezeichnen kann. Während die gesetzliche Norm Missbrauch verhindern und sanktionieren soll und nur den anerkannten Bedarf befriedigen will, entscheiden die Marktrealitäten darüber, ob die für diesen Bedarf vorgesehenen Wohnungen und Mieten tatsächlich verfügbar sind. Dass die Verfügbarkeit berücksichtigt werden muss, hat das Bundessozialgericht explizit eingefordert.

Der Gesetzgeber verlangt von den Leistungsträgern, dass sie den Bedarfsgemeinschaften nach Ablauf einer Frist auferlegen, eine zu teure Wohnung zu wechseln. Die Gründe für diesen Preis können vielfältig sein. Die Wohnung kann etwa aufgrund ihrer Größe oder ihrer Eingangsmiete wesentlich über den Richtwerten der KdU liegen, es kann ein Wechsel in der Haushaltsgemeinschaft stattgefunden haben, die Wohnung kann aufgrund von Modernisierung teurer geworden sein und dadurch über den Angemessenheitsgrenzen liegen. Muss nun die Bedarfsgemeinschaft umziehen, so trifft sie vielerorts auf einen Markt, an dem die Widervermietungsmieten bei vergleichbarer Qualität wesentlich teurer sind als die Bestandsmieten. Allein aufgrund der Knappheitssituation können schlechtere und kleinere Wohnungen deutlich höhere Mieten aufweisen als die vorherige größere und bessere Wohnung der Bedarfsgemeinschaften. Kurz: Die gesetzlichen Anforderungen können am Markt nicht erfüllt werden. Es fehlen die dazu verfügbaren Wohnungen.

Es kommen weitere Probleme hinzu. Im Fall von Berlin bestehen mehr als die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften aus Einpersonenhaushalten, denen nach Bedarfsnorm maximal 50 m² Wohnraum in einfacher Wohnlage zustehen. Die tatsächliche Zahl der verfügbaren Wohnungen dieses Größen- und Lagetyps ist jedoch begrenzt. In einer Studie im Auftrag des Berliner Mieterverein e.V. hat TOPOS²³ dargelegt, dass es laut Wohnungsbestandsstatistik lediglich 57.000 kleine Wohnungen (unter 50 m²) in einfacher Wohnlage gibt. Nach der Studie zahlen 70.000 Bedarfsgemeinschaften Mieten, die deutlich über den Richtsätzen für Wohnkostenübernahme nach ALG II – Wohnen liegen. Hierbei handelt es sich also um potenzielle Wohnungswechsler. Die Kleinwohnungen in einfacher Lage sind in Berlin sowohl der Bezugspunkt für die Berechnung angemessener Kosten wie auch dasjenige Marktsegment, in dem die Versorgung der Mehrzahl der Bedarfsgemeinschaften erfolgen soll. Sieht man einmal von der wichtigen Tatsache ab, dass realiter eigentlich nur die Zahl der frei gewordenen Kleinwohnungen für diese Haushalte zur Verfügung steht, so gibt es de facto ein erhebliches Missverhältnis zwischen Bedarfsnorm und verfügbarem Wohnungs-

²³ Pressemitteilung des Berliner Mieterverein e.V. Nr. 11/12 vom 22. Mai 2012.

bestand. Die Vorstellung, dass eine kleine Bedarfsgemeinschaft auch in eine kleine Wohnung gehört, kann sich als realitätsferne Fiktion erweisen.

1.1.4 Ergebnisse der Modellrechnung

Die folgenden Modellberechnungen soll klären, ob die Regelungen des SGB II ausreichen, um die Folgen energetischer Modernisierung für ALG-II-Empfänger/innen auszugleichen. Die Modelle vergleichen die Bedarfsnormen mit den marktbestimmten Realitäten, die aus der Aktenauswertung in den Mietervereinen gewonnen wurden. Hierbei werden die Berliner Daten zugrundegelegt, weil sie eine ausreichende Datenmenge und Differenzierung aufweisen, die für die Modellberechnung notwendig sind.

Vor Betrachtung der Berechnungsergebnisse sind einige Anmerkungen notwendig. Abweichungen zwischen Bedarfsnormen und den Auswertungsergebnissen können mehrere Ursachen haben.

- Die Bedarfsnormen können gemessen an den Wohnungsmarktrealitäten unangemessen sein. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn es für den angemessenen Bedarf von Einpersonenhaushalten – der großen Mehrheit der Bedarfsgemeinschaften – nicht genügend Wohnungen gibt. Die Bedarfsgemeinschaften sind dann im Sinne der Bedarfsnormen «übersorgt». Es wurde für Berlin gezeigt, dass bei kleinen Wohnungen in einfachen Lagen tatsächlich ein Missverhältnis besteht. Die Bedarfsgemeinschaften haben gar keine reelle Chance, sich mit angemessenen kleinen Wohnungen zu versorgen. Hinzu kommt, dass nicht die Zahl der angemessenen großen Wohnungen in der Grundgesamtheit entscheidend sind, sondern die Zahl der in diesem Marktsegment frei werdenden Wohnungen.
- Die Richtwerte der KdU können sich auf Mietwerte beziehen, die nicht der Marktrealität entsprechen. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Fiktion des Vergleichsmietensystems – einfacher Standard stehe auch für geringere Mieten – sich als realitätsfremd erweist. Das ist häufig der Fall, weil die Preisentwicklung nicht den Qualitätsmerkmalen, sondern den Knappheitssituationen folgt. Mietwohnungen in München sind nicht deshalb überdurchschnittlich teuer, weil ihre Qualität – dazu zählt auch die energetische Beschaffenheit – über dem Bundesdurchschnitt liegt, sondern weil die Wohnkaufkraft dort hoch ist und es eine sehr ausgeprägte Mangellage gibt. Damit energetische Beschaffenheit zu einem wohnwertdifferenzierenden und mietspreisbestimmenden Merkmal werden kann, wird noch geraume Zeit ins Land gehen müssen.
- Die Folgekosten energetischer Modernisierungen können regelhaft zu Mieten führen, die deutlich über den Angemessenheitsgrenzen des SGB II liegen. Die Gründe für diese Abweichung zwischen Bedarfsnormen und Marktmieten sind zum einen die rechtlichen Regelungen im Falle einer Modernisierung nach § 559 BGB. Sie sind zum anderen darin begründet, dass die Richtwerte der KdU deutlich unterhalb der Wohnkosten modernisierter Wohnungen liegen. Im Ergebnis führen beide Tatbestände dazu, dass das Marktsegment «energetisch modernisiert» für SGB-II-Empfänger generell nicht zugänglich ist.

Die folgende Tabelle stellt die Richtwerte für die Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft im Fall Berlins dar. Außerdem wurden die KdU-Richtwerte für Nettokaltmieten den Nettokaltmieten des Mietspiegels 2011 für einfache Wohnlagen sowie Pauschalbeträgen für Heizkosten gegenübergestellt, die nach Gebäudegröße (Wohnfläche je Gebäude) und Heizungsart differenziert sind. Wir haben bei den Heizkostenpauschalen den häufigen Fall zugrunde gelegt, dass es sich um Wohnungen in Gebäuden mit mehr als 1.000 m² Wohnfläche handelt. Als Heizungsart wurde Gas ausgewählt. Zusätzlich wurde ein pauschaler Zuschlag für Warmwasser in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße eingesetzt, der bei der KdU-Berechnung verwandt wird.

Tabelle 30: Berlin – Richtwerte für die Berechnung der angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU)

KdU-Richtwert für die Wohnungsgröße in m ²	KdU-Richtwert Bruttokaltmiete	KdU-Richtwert Warmmiete	KdU-Richtwert Warmmiete inkl. Zuschlag Warmwasser
50	317,50 €	379,50 €	388,50 €
60	366,60 €	428,60 €	439,60 €
75	472,50 €	534,50 €	547,50 €
85	535,50 €	597,50 €	612,50 €
97	617,89 €	679,89 €	696,89 €

Quelle: Institut für Soziale Stadtentwicklung

Die Tabelle 33 legt die KdU-Richtwerte neben die Ergebnisse unserer Fallstudie für Berlin. Dabei sind die von uns ermittelten Nettokalt- und Warmmieten mit den Normgrößen der KdU-Tabelle multipliziert worden. Der Einfluss real abweichender Wohnungsgrößen bei den untersuchten Fällen wurde in dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Wir verwenden die Richtgrößen für angemessene Wohnungen als Multiplikator für Betriebs- und Nettomietwerte der Fallstudie. Real lag der Median der Wohnungsgröße in der Fallstudie bei 66 m². Außerdem enthielten die Angaben zu Berlin keinen Hinweis darauf, ob es sich um Wohnungen von ALG II-Empfängern handelt oder nicht. Es muss also von einem geringen Prozentsatz an Wohnungen von Bedarfsgemeinschaften in der Fallstudie ausgegangen werden.

Zunächst werden in der Tabelle hier nur die Bruttokaltmieten vor und nach Modernisierung verglichen. Die durch die Modernisierung eingesparten warmen Kosten werden in diesem Schritt noch nicht berücksichtigt. Das Ergebnis macht sichtbar, dass die Mieten vor Modernisierung regelmäßig niedriger sind als die KdU-Richtwerte. Das geht wahrscheinlich darauf zurück, dass ältere Bestandsmietverhältnisse in den Berliner Daten häufiger vertreten sind als in den Referenzwerten für die KdU, die dem Mietspiegel für einfache Wohnlagen entnommen sind. Bei den Mietwerten *nach* Modernisierung wird sichtbar, dass die KdU-Richtwerte deutlich überschritten werden. Da der Einfluss der Wohnungsgröße herausgerechnet wurde, handelt es sich hierbei ausschließlich um Modernisierungseffekte.

Tabelle 31: Berlin – Ergebnisse der Fallstudie und Kosten der Unterkunft (KdU) – Berechnung mit Richtgrößen für die Wohnfläche laut KdU

NKM vor Mod. 1	BKM vor Mod. 2	Differenz KdU und BKM vor Mod. 3	BKM nach Mod. 4	Differenz KdU und BKM nach Mod. 5
216,50 €	293,50 €	-24,00 €	381,00 €	63,50 €
259,80 €	352,20 €	-14,40 €	457,20 €	90,60 €
324,75 €	440,25 €	-32,25 €	571,50 €	99,00 €
368,05 €	498,95 €	-36,55 €	647,70 €	112,20 €
420,01 €	569,39 €	-48,50 €	739,14 €	121,25 €

Quelle: Institut für Soziale Stadtentwicklung
 NKM: Nettokaltmieten BKM: Bruttokaltmieten

Im dritten Schritt werden die Warmmieten vor und nach Modernisierung aus den Fallstudien mit den Richtwerten der KdU verglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Ergebniswerten der Fallstudie die Heizkosteneinsparungen nach erfolgter energetischer Modernisierung durchschlagen. Denkbar wäre also, dass sich die modernisierungsbedingte Erhöhung der Nettokaltmiete und die Heizkosteneinsparung ausgleichen. Das Ergebnis belegt dies jedoch nicht. Die Abweichungen zu den KdU-Warmmieten sind zwar geringer als bei den Kaltmieten nach Modernisierung, aber die Werte liegen immer noch deutlich über den KdU-Werten. Dieses Ergebnis kommt zustande, obwohl die Bruttokaltmieten vor Modernisierung im Durchschnitt unter den KdU-Werten lagen.

Tabelle 32: Berlin – Ergebnisse der Fallstudie und Kosten der Unterkunft (KdU) – Vergleich Warmmieten

BWM vor Mod.	BWM nach Mod.	Differenz BWM der KdU-Richtwerte und BWM nach Modernisierung
348,00 €	422,50 €	34,00 €
417,60 €	507,00 €	67,40 €
522,00 €	633,75 €	86,25 €
591,60 €	718,25 €	105,75 €
675,12 €	819,65 €	122,76 €

Quelle: Institut für Soziale Stadtentwicklung
 BWM: Bruttowarmmieten

Fazit: Das Ergebnis zeigt, dass die modernisierungsbedingte Erhöhung der Mieten zu einer deutlichen Überschreitung der KdU-Richtwerte führt. Auch die gegengerechneten Einsparungen bei den Heizkosten kompensieren die Überschreitung nicht, mildern sie allenfalls ab.

1.1.5 Schlussfolgerungen

Haushalte, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, sind mit den Folgekosten energetischer Modernisierung überfordert. Nach derzeitigen Maßstäben gehören energetisch sanierte Wohnungen zu einem hochwertigen Wohnungsmarktsegment, zu dem ALG-II-Empfänger keinen Zugang haben.

Die Kombination energiesparender mit anderen Modernisierungsmaßnahmen, die üblich und wirtschaftlich sinnvoll sind, überfordert die Bezieher von Leistungen nach SGB II. Dies ist kein ungewollter Nebeneffekt der ALG-II-Regelungen, sondern entspricht dem Geist der gesetzlichen Regelung. Ein Mieter, der Leistungen nach ALG II empfängt, muss sich bei einem modernisierungsbedingten Anstieg der Miete eine andere und billigere Wohnung suchen. Tut er es nicht, dann muss er für die zusätzliche Wohnkostenbelastung selbst aufkommen. Einer Heizkostensparnis, die nach Erfahrungswerten bei maximal 50 Cent/m² liegt, stünde eine Erhöhung der Wohnkosten um 1,50 €/qm gegenüber. Der Haushalt müsste erhebliche Abstriche an dem hinnehmen, was in der Sozialgesetzgebung als soziokulturelles Existenzminimum definiert wird.

Wenn diese stadtentwicklungspolitisch ungewollte Verdrängung verhindert werden soll, sind mehrere Varianten denkbar:

1) Für die Wohnungen, in denen ALG-Bedarfsgemeinschaften wohnen, werden Programme zur Modernisierungsförderung aufgelegt, die an eine Mietpreisbindung nach Modernisierung gekoppelt sind.

2) Die Richtsätze des ALG II - Wohnen werden so verändert, dass es für energetische Modernisierungen erweiterte Richtwerte zur Angemessenheit gibt. Einzelne Städte - wie z.B. Bielefeld - haben diesen Weg bereits beschritten oder sie befinden sich - wie Dortmund - in der Diskussion. Dortmund hat bereits heute höhere Richtwerte für Wohnungen in Gebäuden mit besserem energetischem Zustand verankert. Die Umsetzung solcher Standards findet man jedoch heute erst in wenigen Baualtersgruppen. Die Bielefelder Regelung unterlegt einen angemessenen Grundwert aus dem Mietspiegel (4,64 €/m²) mit der Zusatzregelung: «Wird der Endenergieverbrauch anhand eines Gebäudeenergieausweises nachgewiesen, dann sollen folgende Werte gelten.»²⁴ Es werden die KdU-Richtwerte mit möglichen Zuschlägen versehen, wenn der Energieverbrauch von 175 kWh/m²/a bzw. 125 kWh/m²/a oder 75 kWh/m²/a unterschritten wird. Das Spektrum der Quadratmeterrichtwerte reicht von 4,99 €/m² bis 5,29 €/m².

Jede dieser Varianten bietet Vor- und Nachteile:

Zu 1) Vorteile der Regelung liegen in der Verkopplung von Investitions- und Beschäftigungs- mit sozialpolitischen Effekten. Der Nachteil: Die Inanspruchnahme von öffentlichen Fördermitteln zur Modernisierung kann nach geltender Rechtslage nur dann verpflichtend gemacht werden, wenn dafür entsprechende Normen geschaffen wird, die üblicherweise mit den besonderen städtebaulichen oder sozialen Merkmalen des Gebiets begründet sind (z.B. Sanierungsrecht).

²⁴ KdU-Richtlinie 1.2.2.1 Grundsatz.

Zu 2) Vorteile: Die Regelung greift sozial zielgenau und schert «die» sozial sehr unterschiedlich gestellten «Mieter» nicht über einen Kamm. Sie dürfte keine zusätzlichen Hürden für Investoren aufbauen. Sie verkoppelt Sozial- und Wohnungsgesetzgebung. Nachteile: Die Sozialerlöse werden teilweise zur Absicherung von Investorengewinnen eingesetzt. Der Anreiz für kostensparende Maßnahmen wird zumindest für die betreffenden Wohnungen beseitigt. Die soziale Wirkung betrifft nur die «Hartz IV-Haushalte» und berücksichtigt nicht diejenigen einkommensschwachen Mieter, die erwerbstätige Niedrigverdiener, Arbeitslosengeldempfänger oder Rentner sind. Dennoch sind diese Kommunen Beispiele dafür, wie kreative Wege gefunden werden können, auch einkommensschwachen Mietern das Leben in energetisch sanierten Wohnungen zu ermöglichen.

1.2 Wohngeld

Neben den Sozialleistungen nach SGB II werden für einen weiteren Personenkreis Leistungen nach dem Wohngeldgesetz gewährt. Nach der politischen Zielsetzung ist die Zielgruppe des Wohngeldes Haushalte mit geringem Einkommen, die sich oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle der Sozialhilfe befinden oder nicht zum Kreis der Arbeitssuchenden zählen. Mit der Neuordnung der Leistungen zur sozialen Sicherung im Zuge von Hartz IV wurde der Kreis der Wohngeldempfänger deutlich reduziert. Es erhalten nur noch solche Haushalte Wohngeld, deren Unterkunftskosten nicht durch andere Transferleistungen – insbesondere ALG II – Wohnen II – berücksichtigt werden. Die Wohngeldzahlungen sanken hauptsächlich infolge der Neuregelung um 74% von 5,2 Mrd. € im Jahr 2004 auf 1,35 Mrd. Die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte lag 2004 noch bei gut 3,5 Mio. und sank nach der Neuordnung auf 810.864 Haushalte im Januar 2005. Im März 2012 gab es 850.000 mit Wohngeldbezug. Davon waren 78.000 Eigentümer- und 774.000 Mieterhaushalte.²⁵ Das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Wohngeldbezieher lag bei 843 € im Monat. Wie bei den Beziehern von Leistungen nach SGB II besteht die Mehrheit der Bezieher (56,1 % im Jahr 2010) aus Einpersonenhaushalten. Deren Durchschnittseinkommen lag bei 613 €. Wie für die Leistungen nach ALG II – Wohnen gibt es beim Wohngeld einen Rechtsanspruch, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt werden.

Wenn überprüft wird, in welchem Maße Wohngeldleistungen die Auswirkungen energetischer Modernisierung sozial abfedern, müssen zwei Sachverhalte unterschieden werden. (1) Zum einen hängt die soziale Wirkung des Wohngeldes davon ab, wie zeitnah die Miethöchstbeträge und Einkommensgrenzen des Wohngeldgesetzes an die Entwicklung der Mieten und Einkommen angepasst werden. Verschleppte Anpassungen haben die soziale Entlastung des Wohngeldes seit Bestehen der Regelung immer wieder gemindert. Mit wachsendem Abstand zur letzten Anpassung haben die Mietbelastungen von Wohngeldbeziehern zu- und die soziale Entlastungswirkung abgenommen. Die jüngst erfolgte Ankündigung, das Wohngeld an die gestiegenen Mieten anzupassen, ist bislang nicht eingelöst worden. Allein die Ankündigung

²⁵ Im folgenden werden wir uns nur mit den Regelungen für Mieterhaushalte befassen.

hat verdeutlicht, dass es einen solchen Anpassungsbedarf gibt. (2) Mietsteigerungen infolge einer energetischen Modernisierung spielen im Vergleich zur Dynamik von Wiedervertragsmieten bei Mieterwechsel eine untergeordnete Rolle, soweit es um den statistischen Durchschnitt geht. Dennoch können modernisierungsbedingte Mietsteigerungen die ohnehin prekäre Lage von einkommensschwächeren Mietern im Einzelfall verschlimmern. Allzumal dann, wenn das örtliche Umfeld des Wohnungsmarktes bereits hohe Mietbelastungen zur Folge hat und notwendige Anpassungen bei Wohngeldleistungen unterblieben sind. Die kumulierenden Folgen dieser Situation werden durch die unten folgenden Fallbeispiele illustriert.

Vor dem Hintergrund der hohen Energiepreise wurden durch eine Reform des Wohngeldrechts im Januar 2009 Heizkosten bei der Gewährung von Wohngeld mit berücksichtigt.²⁶ Bereits zum 1. Januar 2011 wurde die Heizkostenkomponente über ein neues Wohngeldgesetz wieder entfernt. Die Streichung wurde mit den gesunkenen Energiekosten begründet. Die in der Finanzkrise gesunkenen Energiepreise haben sich allerdings schnell «erholt». Seit 2008 – dem Zeitpunkt kurz vor der Einführung der Heizkostenkomponente – sind die Preise für Öl um 18% und für Fernwärme um 16% teurer geworden (Bezug 2012). Der Gaspreis bewegt sich auf dem Niveau von 2008, und Strom ist sogar um 25% teurer geworden. Auch in diesem Punkt besteht also Anpassungsbedarf.

Wohngeld und ALG II – Wohnen sichern das soziokulturelle Existenzminimum auf unterschiedliche Weise. Im Fall der ALG II-Regelungen erstrecken sich die Zahlungen auf die gesamte Grundsicherung inklusive der Wohnkosten. Im Fall des Wohngelds sorgt ein staatlicher Zuschuss zur Miete dafür, dass nach Abzug der Miete noch ein angemessener Betrag zur Lebensführung übrig bleibt. Vergleichbar werden die beiden Sozialleistungen aufgrund der Tatsache, dass es sich bei den Wohnkosten um einen fixen, wiederkehrenden und nicht-substituierbaren Ausgabenbereich handelt, für den im Adressatenkreis der Geringverdiener mindestens ein Viertel des verfügbaren Einkommens aufgebracht werden muss.

Bei den folgenden Fallbeispielen werden die unterschiedlichen Bemessungs- und Berechnungsgrundlagen auf einen gemeinsamen fiktiven Restbetrag des Einkommens nach Abzug der Wohnkosten zurückgeführt. Der wesentliche Unterschied ist, dass diese Wohnkosten im Falle von ALG II – Wohnen komplett übernommen und im anderen Fall «nur» bezuschusst werden. Die Einkommens-, Wohn- und Mietbelastungssituationen der Fallhaushalte sind realitätsnah. Aufgrund der Datenlage in den voranstehenden Fallstudien beschränken sich die Modellrechnungen auf Berlin. An diesem Wohnungsmarkt spielt die energetische Modernisierung eine Rolle und wird nicht durch ein extrem hohes Mietniveau (Heidelberg) bzw. einen vergleichsweise entspannten Wohnungsmarkt (Leipzig) überlagert.

Die Grundannahmen zu Einkommen und Mieten in den folgenden Fallbeispielen sind durch die gesetzlichen Grenzen und nicht durch Bedarfsannahmen bestimmt. Die Frage, ob die derzeitigen Einkommens- und Miethöchstbeträge des Wohngeld-

²⁶ Für einen Einpersonenhaushalt betrug diese Heizkostenkomponente bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 48 m² und 0,50 €/m² Heizkosten 24 €.

gesetzes angemessen sind, bleibt außer Betracht.²⁷ Es wird also unterstellt, dass die ausgewählten Haushalte nach den derzeitigen Regelungen einen Wohngeldanspruch haben. In den Fallbeispielen wird – gemäß den Vorgaben – geprüft, wie sich die Belastungssituation von Wohngeldempfängern durch energetische Modernisierung verändert.

Zunächst werden zwei Fallhaushalte mit einer ortsüblichen Wohn- und Mietsituation ohne energetische Modernisierung betrachtet. In einem zweiten Schritt untersuchen wir, was passiert, wenn diese Haushalte mit den im ersten Teil des Gutachtens ermittelten durchschnittlichen Mieterhöhungen in Berlin und in Dortmund konfrontiert sind.

Modellrechnungen Wohngeld für Berlin

Im *ersten Berliner Fall* handelt es sich um eine alleinstehende Rentnerin mit einem Wohngeldeinkommen von 840 € brutto. Dieser Betrag liegt etwas höher als der in 2012 ermittelte Durchschnittsbetrag für das Wohngeldeinkommen. Die Person bewohnt eine Altbauwohnung von 55 m² im Berliner Altbau. Die Kaltmiete liegt bei einem Mittelwert, den wir wie im ersten Teil der Fallstudie aus dem F+B-Mietenindex für eine Referenzwohnung des Mietspiegels in mittlerer Lage, mit normaler Ausstattung und im Altbau ermittelt haben (5,70 €). Die kalte Nettomiete ohne Nebenkosten liegt bei 313,50 €/m². Die für die Wohngeldberechnung maßgebliche Bruttokaltmiete inklusive der kalten Betriebskosten beträgt 392,70 €. Da der Miethöchstbetrag des Wohngelds in Mietstufe IV (Berlin) für diesen Haushalt bei 358 € im Monat liegt, wird nur dieser Höchstbetrag berücksichtigt. Das Bruttoeinkommen wird nach den Regelungen des Wohngelds um einen pauschalen Abzug von 8,50 € und 10% auf 748,35 € reduziert. Der Wohngeldanspruch beträgt 51 €. Die Mietbelastung vor Modernisierung, aber nach Wohngeld liegt bei 41%. Betrachtet man die Mietbelastung warm, so liegt diese bereits bei 49%. Dieses Fallbeispiel illustriert auch ganz ohne Hinzunahme der Modernisierungsproblematik den Anpassungsbedarf im Wohngeldgesetz.

Im *zweiten Fall* handelt es sich um einen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit einem Bruttoeinkommen von 2.290 €. Durch Abzug der Freibetrags und die im Wohngeldgesetz vorgesehenen 30% (662 €) beträgt das anrechnungsfähige (nettoähnliche) Wohngeldeinkommen 1.544,67 €. Die ortsübliche Bruttokaltmiete²⁸ von 606,90 € für eine 85-Quadratmeterwohnung liegt nur wenig über dem Miethöchstbetrag von 600 € in Mietstufe IV. Aus diesen Rahmendaten errechnet sich ein Wohngeldanspruch von 113 €. Die Mietbelastung durch die Bruttokaltmiete bezogen auf das Bruttoeinkommen liegt bei moderaten 22%. Bezogen auf das nettoähnliche – also verfügbare – Einkommen liegt sie allerdings bei 32%. Nimmt man die Warmmiete als Maßstab, dann steigt sie auf 39%.

²⁷ Kritische Anmerkungen zur Anpassungsthematik haben wir weiter oben gemacht.

²⁸ Der Mietwert ist anhand des F+B-Mietspiegelindex für eine Berliner Normalwohnung errechnet.

Tabelle 33: Mietbelastung nach Wohngeld vor modernisierungsbedingter Mieterhöhung in Berlin

Wohngeldeinkommen	Miete warm	Wohngeld	Mietbelastung warm vom Nettoeink. nach Wohngeld
748,35 €	466,40 €	51 €	49%
1.544,67 €	720,80 €	113 €	39%

Nimmt man in beiden Fallbeispielen die Annahme einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung dazu, so steigt die Bruttokaltmiete in beiden Fällen um 1,55 €, den wir als durchschnittlichen Differenzbetrag (Median) der Mieten vor und nach Modernisierung ermittelt haben. Im *zweiten Fall* liegt die Mietbelastung am Nettoeinkommen durch die Bruttokaltmiete bei 29% und durch die warme Miete bei 48%. Unterstellt man optimistisch eine Einsparung der Heizkosten um 0,40 €, so sinkt die Belastung des Nettoeinkommens durch die Warmmiete auf 46%.

Im *ersten Fall* liegt die Belastung nach Wohngeld und Modernisierung bei 47% (vorher 49%).

Tabelle 34: Mietbelastung nach Wohngeld bei Modernisierungsumlage von 1,55 €/m²

Wohngeldeinkommen	Miete warm	Wohngeld	Mietbelastung warm in vH Nettoeink. nach Wohngeld und Heizkosteneinsparung
748,35 €	444,50 €	51 €	47%
1.544,67 €	818,55 €	113 €	46%

Fazit: (a) Die Beispiele zeigen zwei Anpassungsnotwendigkeiten. Die Einbeziehung der Heizkostenkomponente ist auch ohne Hinzutreten der Modernisierungsproblematik überfällig. (b) Da die Miethöchstbeträge des Wohngelds deutlich unterhalb des zu erwartenden Niveaus nach energetischer Modernisierung liegen, ist die Einbeziehung einer Klimakomponente erforderlich. Diese Klimakomponente ergibt vor allem dann Sinn, wenn sie mit dem gleichzeitigen Bezug der Wohngeldleistungen auf warme Mietkosten, also mit einer wiedereingeführten Heizkostenkomponente parallel verankert wird. Dann ist eine Aufrechnung von eingesparten Heizkosten und modernisierungsbedingter Erhöhung des Miethöchstbetrags möglich und sinnvoll.

Modellrechnungen Wohngeld für Dortmund

Im ersten und zweiten Modellfall für *Dortmund* werden die gleichen Haushalts- und Einkommenssituationen unterstellt wie für Berlin. Dies ist trotz der ungleichen Wohnungsmarktverhältnisse beider Städte eine durchaus plausible Grundannahme, da Berlin sich zwar deutlich stärker an das Mietenniveau des Bundesdurchschnitts angenähert hat, bei den Einkommen jedoch ebenso deutlich unter dem Niveau großer Vergleichsstädte wie etwa dem Hamburgs befindet. Im ersten Modellfall handelt es sich wieder um einen Einpersonen-Rentnerhaushalt mit einer Rente von 840 € monatlich und einer tatsächlich gezahlten Miete von 369,05 € (bruttokalt je m²

und Monat). Dieser Betrag wurde aus den durchschnittlichen Mietwerten errechnet, die in der Dortmunder Untersuchung vorlagen. Anders als in Berlin haben wir hier die Baualtersgruppe der 1950er Jahre zugrunde gelegt, weil sich in ihnen der Großteil des Modernisierungsgeschehens abspielt. Der Miethöchstwert der Wohngeldtabelle für die Mietstufe III liegt auch vor der Modernisierung mit 330 € (bruttokalt) unter der gezahlten Miete. Der anhand des ermittelten Wohngeldeinkommens von 748,35 € und des anrechnungsfähigen Miethöchstbetrags der Tabelle errechnete Wohngeldanspruch beträgt 38 €. Wie in Berlin macht sich die verschleppte Anpassung der Tabellenwerte geltend. Die Mietbelastung nach Wohngeld durch die Bruttokaltmiete beträgt bereits 39%.

Im zweiten Fall handelt es sich wieder um einen Arbeitnehmerhaushalt mit zwei Kindern, der über ein Bruttoeinkommen von 2290 € verfügt. Nach Abzug der im Wohngeldgesetz vorgesehenen Pauschalen liegt das Wohngeldeinkommen für diesen Haushalt bei 1.544,67 €. Die gezahlte Miete bruttokalt beträgt für die 85-Quadratmeter-Wohnung 570,35 € und liegt nur wenig über den Miethöchstbeträgen der Wohngeldtabelle (556,00 €). Der daraus errechnete Wohngeldanspruch laut Tabellen beträgt für diesen Haushalt 96 €. Nach Wohngeld liegt die Mietbelastung durch die Bruttokaltmiete bei 21%. Hier greift die Familienkomponente des Wohngeldgesetzes.

Tabelle 35: Mietbelastung nach Wohngeld vor Modernisierung in Dortmund

Wohnungsgröße in m ²	Bruttokaltmiete in €/Monat	Miethöchstbetrag laut Wohngeld Mietstufe III in €/Monat	Bruttoeinkommen in € je Monat	Ange-rechnetes Wohngeld-einkommen in € je Monat	Wohngeldanspruch in € je Monat	Mietbelastung warm durch Bruttokaltmiete nach Wohngeld
55 m ²	369,05 €	330 €	840,00 €	748,35 €	38 €	39%
85 m ²	570,35 €	556 €	2290,00 €	1544,67 €	96 €	21%

Für beide Fälle wird nun die Mietbelastung ermittelt, die nach erfolgter energetischer Modernisierung entsteht. Dabei wird – der Vergleichbarkeit wegen – neben der Kalt- auch die Bruttowarmmietbelastung in Augenschein genommen. Schließlich geht es um die Einschätzung, welchen Effekt auf die Mietbelastung einerseits die aufgerechnete Minderung der Heizkosten und andererseits die modernisierungsbedingte Überschreitung des Miethöchstbetrags haben. Außerdem werden die im Vergleich zu Berlin um rund 50 Cent geringeren Mietsteigerungen nach der energetischen Modernisierung berücksichtigt. Das Ergebnis fällt so aus. Die Mietbelastung durch die warme Miete nach Modernisierung liegt auch nach Abzug des Wohngelds im Fall des Rentnerhaushalts bei 51% und im Falle des 4-Personenhaushalts bei 40%. In beiden Fällen sind für Dortmund optimistische Abzüge für ersparte Heizkosten von 40 Cent je Quadratmeter gegengerechnet worden.

Fazit: Weil die Miethöchstbeträge der Wohngeldtabelle bei einem Durchschnittsbetrag enden, der Mietwerte ohne Modernisierung berücksichtigt, gleichen die

Wohngeldzahlungen Steigerungen in der Wohnkostenbelastung auch dann nicht aus, wenn Einsparungen bei den Heizkosten gegengerechnet werden.

Tabelle 36: Mietbelastung nach Wohngeld bei Modernisierungsumlage von 0,90 €/m² und Monat in Dortmund

tatsächliche Bruttokaltmiete in €/Monat	tatsächliche Bruttokaltmiete in €/Monat	Wohngeldanspruch in € je Monat	Mietbelastung warm durch Bruttokaltmiete nach Wohngeld	Mietbelastung warm durch Bruttowarmmiete nach Wohngeld in vH des Einkommens
429,00	462,55	38	47	51
663,00	714,85	96	25	40

2 Bewertungen und Schlussfolgerungen

Die Umlage der Kosten für energetische Modernisierung führen sowohl beim Wohngeld wie bei den «angemessenen Wohnkosten» des ALG II – Wohnen dazu, dass die Belastungsfähigkeit einkommensschwächerer Haushalte deutlich überschritten wird. Diese Überschreitung fällt beim ALG II – Wohnen höher aus als beim Wohngeld, die Problematik ist jedoch nach Auslöser und Umfang sehr ähnlich.

Die klimapolitisch notwendige energetische Modernisierung von Wohnungsbeständen entzieht die sanierten Wohnungen dem sozialpolitischen «Zugriff» des Wohngelds und des ALG II. In beiden Fälle sind Miethöchstbeträge und die Richtsätze für angemessene Kosten der Unterkunft deutlich unterhalb der Mieten nach energetischer Modernisierung definiert. Sind es im Fall des ALG II – Wohnen die Richtsätze für angemessene Unterkunftskosten, so sind es im Falle des Wohngelds die Miethöchstbeträge, die – für den Fall einer Modernisierung – um einen Euro nach oben angehoben werden müssten, um die Folgen energetischer Modernisierung sozialpolitisch abzufedern.

Ein wesentliches Problem der sozialen Abfederung ist außerdem, dass die bestehenden Instrumente nur für den eingeschränkten Kreis der Leistungsberechtigten gelten und nicht für andere einkommensschwache Mieter, wie erwerbstätige Niedrigverdiener, Arbeitslosengeldempfänger oder Rentner.

Die Problemlage, mit der wir uns in diesem Gutachten befasst haben, entsteht auch aus dem Zusammenwirken des § 559 BGB und den Regelungen des SGB II bzw. des Wohngeldgesetzes. Die Problematik des § 559 BGB wurde im ersten Teil des Gutachtens skizziert. Hier sollen deshalb die Grundzüge einer reformierten Modernisierungsumlage noch einmal umrissen werden. Eine geeignete Alternative könnte folgende Eigenschaften haben:

■ In der Neufassung des im § 558 BGB wurde die energetische Beschaffenheit als Wohnwertmerkmal aufgenommen. Der § 559 BGB müsste als Übergangsvorschrift ausgestaltet werden, die solange benötigt wird, bis sich Energieeffizienz hinreichend als mietpreisbestimmende Qualität ausgebildet hat. Dazu braucht

man nicht nur eine deutlich beschleunigte Modernisierungsintensität, sondern auch eine sehr große Transparenz.

- Es werden Pauschalen verankert, die abhängig von Art und Umfang der erzielbaren Energieeinsparung sind. Für die Festlegung der Pauschalen nach Höhe und Art der energetischen Modernisierung gibt es heute einen Datenpool. Die Definition der umlagefähigen Maßnahmen sollte am besten Ergebnis, sozusagen am heute möglichen «state of the art» orientiert sein. Dadurch könnte man den Umfang, die Geschwindigkeit, die Attraktivität guter Maßnahmen und die Bekanntheit besserer Techniken befördern. Das heute vorherrschende «Thermokannenprinzip» führt zu hohen Kosten und bei vielen Gebäuden des Altbaus (bei Doppelkistenfenstern und neubauuntypischen Außenwandstärken) zu wärmetechnisch suboptimalen Ergebnissen. Ziel einer Pauschalierung und Qualifizierung von Maßnahmen sollte auch sein, mehr Anreize für intelligente Lösungen zu schaffen.

Je näher die Umlagen an der Höhe der erzielbaren Energieeinsparungen liegen, desto sozial verträglicher wären sie. Sie würden tatsächlich helfen, Energiekosten einzusparen, statt hohe Baukosten zu generieren.

Um sie darüber hinaus sozial abzufedern, müssten im SGB II entsprechende KdU-Pauschalen verankert werden, wie sie ansatzweise im Dortmunder und Bielefelder Fall vorhanden sind.²⁹

Das Wohngeld sollte um eine ökologische Komponente erweitert werden. Die Vorgaben für ein solches «Klimawohngeld» könnten so aussehen: Die ab Januar 2009 geltenden Miethöchstbeträge und Mietstufen werden um eine Stufe KS (Klimaschutz) erweitert. Für Wohnungen, die energetisch modernisiert oder neugebaut wurden, sind auf Nachweis (Energieausweis) die Miethöchstbeträge anzuheben. Für diese Anhebung muss es eine angemessene Staffelung geben. Hierfür sollte der Grundsatz gelten: Je geringer der Bedarf, desto höher die Grenze.

29 Richtlinien zu § 22 SGB II der Stadt Bielefeld vom 1.12.2012.

Anhang

Anmerkungen zur Berechnung der Hilfsgröße «Erneuerungsindikator»

Das Modernisierungsgeschehen ist nur ein Teilbereich aller bestandsbezogenen Investitionen am Wohnungsmarkt. Sie setzen sich zusammen aus Instandsetzungsmaßnahmen und Reparaturen, Modernisierungen, die Wertverbesserungen und Mieterhöhungen zur Folge haben, sowie dem engeren Bereich der energetischen Modernisierung. Laut BBSR liegt die Quote der Bautätigkeit, die im Wohnungsbau auf den Gebäudebestand entfällt, mittlerweile bei über 80%.³⁰ Um den Einfluss einzuschätzen, den die Modernisierungspraxis allgemein und die energetische Erneuerung im Besonderen auf die Mietentwicklung hat, muss überlegt werden, wie hoch das Erneuerungsvolumen und die Zahl der davon betroffenen Wohnungen ist. Die hierzu verfügbare Datenbasis ist sehr lückenhaft. Die neubauorientierte amtliche Bautätigkeitsstatistik, die bei den bestandsorientierten Bautätigkeiten lediglich die genehmigungsbedürftigen Maßnahmen erfasst, reichte für unseren Zweck nicht aus. Sie steht im Kontrast zu der bereits erwähnten großen Bedeutung bestandsbezogener Baumaßnahmen.

Auch wenn man lediglich das Modernisierungsgeschehen betrachtet, wirken nicht-energetische und energetische Modernisierungen in der Modernisierungspraxis eng zusammen. Laut einer Studie von KfW und IW³¹ haben 68% der befragten Wohnungsunternehmen neben energetischen Modernisierungen zugleich andere Maßnahmen durchgeführt. Von 622 €/m² entfielen dabei durchschnittlich 320 € auf energetische Maßnahmen.³² Die Ergebnisse unserer eigenen Auswertung der Modernisierungsfälle bestätigen diese Anteilswerte.³³ Die energetische Modernisierung ist Teil des allgemeinen Modernisierungsgeschehens. Eine isolierte Betrachtung energetischer Modernisierungen ist weder möglich noch wäre sie sachgerecht.

Verschiedene Untersuchungen waren bisher damit befasst, die Informationslücken zum bestandsbezogenen Baugeschehen auszugleichen. Die Bauvolumenberechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) weisen den wertmäßigen Umfang und die Grobstruktur von Baumaßnahmen an bestehenden

30 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (Hrsg.): Struktur der Bestandsinvestitionen, BBSR-Berichte Kompakt 12/2011.

31 KfW/IW Köln: Wohngebäudesanierer-Befragung 2010, Frankfurt am Main 2010.

32 Ebd., S. 23. Diese Kosten je Quadratmeter fallen bei den privaten Kleingewerbetümern im Schnitt deutlich niedriger aus.

33 Ebd.

Gebäuden aus, die Ergebnisse sind jedoch nicht kleinräumlich quantifiziert und auch nicht ohne rechnerische Zwischenschritte auf die Zahl der Maßnahmen herunterzubrechen. Ergänzend hat das BBSR das Marktforschungsinstitut Heinze GmbH mit Primärerhebungen beauftragt, die es ermöglichen, den Umfang und die Struktur von Bestandsmaßnahmen in den Bereichen Wohnungsbau, Wirtschaftsbau und öffentlichem Bau zu ermitteln und auf Bundesebene hochzurechnen. Die Studie der Heinze GmbH liefert Daten zu den wertmäßigen Anteilen von energetischen Maßnahmen und zur Aufteilung des Bauvolumens nach Voll- und Teilmodernisierungen im Wohn- und im Nichtwohnbau. Eine kleinräumliche Berechnung auf städtischer Ebene und eine wohnungsbezogene Ermittlung von Baumaßnahmen sind damit jedoch ebenfalls nur schätzungsweise möglich. Um uns der Frage nach der Struktur und dem Umfang des bestandsbezogenen Baugeschehens in den Fallstädten zu nähern, haben wir eigene Modellrechnungen vorgenommen.

Methodische Erläuterungen zur Modellrechnung «Erneuerungsindikator»

Um eine Hilfsgröße zur vergleichenden Betrachtung des Erneuerungsgeschehens in den Fallstädten zu erhalten, haben wir eine Modellrechnung vorgenommen, die auf den amtlichen Statistiken über die Umsätze im Ausbaugewerbe der jeweiligen Städte³⁴ basiert. Das Ausbaugewerbe ist der baugewerbliche Bereich, der im Falle von Modernisierungen das Gros der Bauleistungen erbringt. Vom Gesamtvolumen der ausbaugewerblichen Umsätze der Fallstädte im Jahr 2011 wurden die neubauinduzierten Anteile³⁵ und die entsprechenden Anteile für den Wirtschafts- und öffentlichen Bau abgezogen, um ausschließlich bestandsbezogene Umsatzgrößen im Wohnungsbau zu ermitteln. Zum Herausrechnen des neubauinduzierten Anteils der ausbaugewerblichen Umsätze haben wir auf die jährlich aktualisierten und regionalisierten BKI-Kostenkennwerte der Deutschen Architektenkammern zurückgegriffen.³⁶

Der von uns gerechnete Erneuerungsindikator ist eine Hilfsgröße. Er soll nicht den absoluten Umfang der jährlichen Erneuerungsmaßnahmen darstellen, sondern lediglich grobe Unterschiede im Erneuerungsgeschehen zwischen den Vergleichsstädten aufzeigen. Eine beschränkte Aussagekraft haben die Umsatzzahlen des Ausbaugewerbes vor allem deshalb, weil sie sich auf den Unternehmenssitz und nicht auf den Ort der Baumaßnahme beziehen. Das Ausbaugewerbe bietet seine Leistungen im Unterschied zu anderen Wirtschaftszweigen und den großen Betrieben des Bauhauptgewerbes überwiegend im unmittelbaren räumlichen Umfeld an. Dennoch erzielt ein Berliner Betrieb des Ausbaugewerbes Teile seines jährlichen Umsatzes auch auf Baustellen im Brandenburger Umland. Das gleiche gilt in umgekehrter Richtung.

34 Die Umsätze, die hier zugrundeliegen, enthalten die verfügbaren Daten von allen ortsansässigen Betrieben des Ausbaugewerbes mit 10 und mehr Beschäftigten.

35 Hierfür wurden die Neubaufertigstellungen im Jahr 2011 mit den nach BKI-Kostenkennwerten ermittelten Ausbauanteilen berücksichtigt.

36 BKI Baukosteninformationszentrum (Hrsg.): BKI Baukosten Gebäude 2012, Stuttgart 2012. Um die beiden Datenquellen zusammenzuführen, wurden die in der amtlichen Statistik enthaltenen Nettowerte ohne Umsatzsteuer auf die Bruttowerte umgerechnet, wie sie in der Baukostenstatistik des BKI ausgewiesen sind.

Umlandbetriebe bieten auf Berliner Baustellen auch Bauleistungen an, die in den Daten des Umsatzvolumens der Berliner Unternehmen nicht enthalten sind. Würde man die regionsbezogenen Umsätze von Kernstadt und Umland zusammenziehen, so würden die Ergebnisse durch die deutlich unterschiedlichen Gebäude- und Eigentümerstrukturen in Kernstadt und Umland verzerrt. Wir haben deshalb mit der hilfsweisen Annahme gearbeitet, dass sich die Effekte dieses standortnahen «Bauleistungsexports bzw. -imports» weitgehend neutralisieren. Wir halten diese Annahme für den hier gegebenen Zweck hinnehmbar, weil die ermittelten Daten in der Hauptsache dazu dienen, Strukturunterschiede zwischen den Fallstädten einzuschätzen.

Für die Modellrechnung wurden die auf den Neubau entfallenden Anteile der ausbaugewerblichen Umsätze ebenso abgezogen wie die Umsätze, die durch den öffentlichen und den Wirtschaftsbau ausgelöst werden. Dazu wurde auf die Anteilswerte zurückgegriffen, die das Heinze Marktforschungsinstitut ermittelt hat. Da die Berechnung sich auf Kernstädte bezieht, wurden die Anteile des öffentlichen Baus höher gewichtet als die Umsätze im Wirtschaftsbau. Dies war notwendig, weil die Ergebnisse der Heinze GmbH nicht nach städtischen und Umlandregionen unterscheiden.

Über diese Modellberechnung, die mit einer ähnlichen Differenzmethode arbeitet wie das DIW, erhält man Umsatzgrößen, die ausschließlich Werte enthalten, die auf bestandsbezogenen Maßnahmen im Wohnungsbau basieren. Unter Rückgriff auf die jährlich aktualisierten kleinräumlich differenzierbaren Baukostenkennwerte wurde der Kostenaufwand erfasst, der jährlich auf Erneuerungsmaßnahmen³⁷ im Wohnungsbestand entfällt. Noch einmal: Die Ergebnisse liefern Näherungswerte und dienen hauptsächlich dazu, die Strukturunterschiede zwischen den Fallstädten einzuschätzen.

Ergebnis: (1) Den ersten groben Indikator erhält man, wenn man die ausbaugewerblichen Umsätze (in Euro brutto) im Wohnungsbestand auf die Gesamtzahl der Wohnungen bezieht. Während Leipzig mit 662 €/WE etwas unterhalb des Durchschnitts der Fallstädte von 610 € liegt, beträgt der Wert in Dortmund 722 €, in Berlin 706 € und in Heidelberg liegt er bei lediglich 351 €/WE im Wohnungsbestand der Stadt. Die Abstufung im Wertvolumen der ausbaugewerblichen Umsätze spiegelt – wie später zu zeigen ist – das unterschiedliche starke Erneuerungsniveau in den Städten wider. Die Umsatzzahlen enthalten jedoch keine Differenzierung nach instandsetzungsbedingten Reparaturmaßnahmen, Instandsetzungen, die im Zusammenhang mit Modernisierungen vorgenommen wurden und Modernisierungen im engeren Sinne. Erst die Analyse des Modernisierungsanteils anhand der Modernisierungsfälle, gibt Aufschluss über die sehr unterschiedlichen Erneuerungsstrategien, die in den Fallstädten vorherrschen. An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass das wertmäßige Erneuerungsniveau in Leipzig etwas unter dem Durchschnitt liegt, in Heidelberg sehr deutlich, während es in Berlin und Dortmund auf mittlerem Niveau

³⁷ Als Quelle wurden die Ergebnisse der Studie KFW/IW Köln, Wohngebäudesanierer-Befragung 2010, Frankfurt am Main 2010, benutzt.

liegt. Bei Leipzig – dies sei im Vorgriff gesagt – konzentriert sich das Erneuerungsgeschehen sehr stark auf den Altbereich. Die überwiegend unternehmensgetragene Erneuerungswelle im industriellen Neubau der 1970er und 1980er Jahre war zum Zeitpunkt unserer Analyse weitgehend abgeschlossen.

Tabelle 37: Erneuerungsumsätze je Wohnung (vereinfachte Berechnung)

Fallstadt	Zahl der WE 2011	Umsätze für Erneuerung in € brutto	Ausbauumsätze € je WE
Leipzig	328.323	217.297.883 €	662 €
Dortmund	314.660	227.073.260 €	722 €
Berlin	1.891.402	1.334.996.534 €	706 €
Heidelberg	72.128	25.342.379 €	351 €

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Amt für Information und Technik NRW, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Umsätze im Ausbaugewerbe, Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011, ifss-Berechnungen

(2) Um die Anzahl der von Erneuerungsmaßnahmen betroffenen Wohnungen zu schätzen, haben wir einen weiteren Rechenschritt vorgenommen. Dabei sind die Daten einer KfW-Befragung von Wohngebäudesanierern unterlegt worden. Unter dem Gesamtkreis der Investoren, die KfW-Kredite in Anspruch genommen haben, hat die KfW gemeinsam mit dem IW-Köln ermittelt, wie hoch die unterschiedlichen Aufwendungen je Erneuerungsmaßnahme und m² bei den Befragten ausfallen. Während die Kosten (Median) bei den Vermietern bei 393 €/m² waren, betragen sie bei den unternehmerischen Vermietern 622 €/m². «Der hohe Durchschnitt ist auf die Art des Sanierungsprojekts zurückzuführen, denn 86,6% der Unternehmen haben eine Gesamtsanierung der Objekte durchgeführt, welche mit einem größeren Sanierungsaufwand einhergeht.» Bei den privaten Vermietern, die häufiger sanieren, wurde mit einem erheblich geringeren Kostenaufwand saniert. Hier dominieren die Teilmodernisierungen. Nimmt man vereinfachend an, dass die Durchschnittskosten bei Erneuerungsmaßnahmen in allen Fallstädten je Quadratmeter bei 400 € liegen, so ergibt sich ein Prozentwert an erneuerten Wohnungen (erneuerte Wohnungen im Verhältnis zum Wohnungsbestand), der in Leipzig bei 2,6% des Wohnungsbestands, in Dortmund bei 3,1%, in Berlin bei 2,6% und in Heidelberg bei 1,1% liegt. Es sei wiederholt: Dieser Prozentwert unterscheidet nicht nach Art der Maßnahmen. Je nach Wohnungsmarktlage können entweder reine Reparatur- und Instandsetzungsmaßnahmen oder Modernisierungen das Erneuerungsgeschehen dominieren.

Es sei wiederholt: Die hier vorgenommenen Modellrechnungen sind lediglich eine Hilfsrechnung, um die Auswertung und Interpretation der ausgewerteten Modernisierungsakte zu stützen.

Tabelle 38: Erneuerungsquote für auf den Bestand bezogene Umsätze im Ausbaugewerbe, dividiert durch 400 € durchschnittliche Erneuerungskosten mit Zu- und Abschlägen für örtliche Baupreise

Fallstadt	Zahl der WE	Quote erneuerte WE/Jahr
Leipzig	328.323	2,6%
Dortmund	314.660	3,1%
Berlin	1.891.402	2,6%
Heidelberg	72.128	1,1%



Gebäudedämmung und die Erneuerung alter Heizanlagen spart Energie und reduziert auf diesem Weg die Kosten für Wärme und den Ausstoß von Klimagasen. Doch diese unbestritten notwendige Modernisierung erfordert Investitionen, die Mietwohnungen verteuern und vor allem Geringverdiener in Schwierigkeiten bringen können. Dieses Problem hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt, weil die Mie-

ten durch einen erhöhten Nachfrageboom ohnehin gestiegen sind. Das vorliegende Gutachten des Potsdamer Instituts für soziale Stadtentwicklung zeigt einige interessante Details der Modernisierungsaktivitäten und wirft ein Schlaglicht auf die Fehlsteuerungen, die einer Vereinbarkeit der beiden Ziele «Erhalt bezahlbaren Wohnraums» und «Klimaneutralität im Gebäudebestand» im Wege stehen.

Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
Die grüne politische Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin
T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-126-1