

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umwelt- und Agrarausschuss  
Herrn Oliver Kumbartzky  
Vorsitzender  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/6267

Ansprechpartner  
Christoph Kostka  
Tel. 040/520 11-225  
E-Mail: kostka@vnw.de

06. September 2021

### **Stellungnahme (EWKG)**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes Drs.: 19/3061**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Kurz zu uns: der 1900 in Kiel gegründete VNW vertritt knapp 400 Mitgliedsunternehmen in Norddeutschland und ist Unterzeichner zahlreicher wohnungspolitischer Bündnisse – darunter auch der 2020 ausgelaufene Klimapakt des Landes Schleswig-Holstein. Unsere Mitgliedsunternehmen bewirtschaften im Verbandsgebiet knapp 40% des Mietwohnungsbestandes und bieten dort eine für Viele dauerhaft bezahlbare Wohnqualität. Aktuell 6,20 €/m<sup>2</sup> werden im Schnitt für die gut 740.000 Wohnungen der VNW-Mitgliedsunternehmen gezahlt, das ist sozialverträglich. Profite mit der Miete lassen sich so nicht machen.

### **„Efficiency First“: Leitlinie deutscher Klimapolitik**

Bevor wir zum EWKG selbst Stellung nehmen, grundsätzliche Anmerkungen zur „Mechanik“ der deutschen Klimapolitik. Ein Verständnis dafür ist wesentlich, wenn es um die Beurteilung der Erfolgsaussichten für eine bis 2045 zu dekarbonisierte Volkswirtschaft geht. Teil dieser Volkswirtschaft ist der Gebäudesektor - Teil dessen ist die Wohnungswirtschaft. Für sie geht es darum, insbesondere die energetische Versorgung des gesamten Wohnungsbestandes bis 2045 komplett zu dekarbonisieren.

Es gab und gibt keinerlei Dissens zu den klimapolitischen Zielsetzungen. Die Rolle von Gebäuden im Zusammenhang mit der Klimaentwicklung ist unbestritten. Unter anderem Prof. Hohmeyer (früherer IPCC-Leitautor) und Prof. Latif haben uns früh an das Thema und die Herausforderungen herangeführt. Die von uns vertretene Wohnungswirtschaft hat sich früh zu den deutschen Klimazielen bekannt.

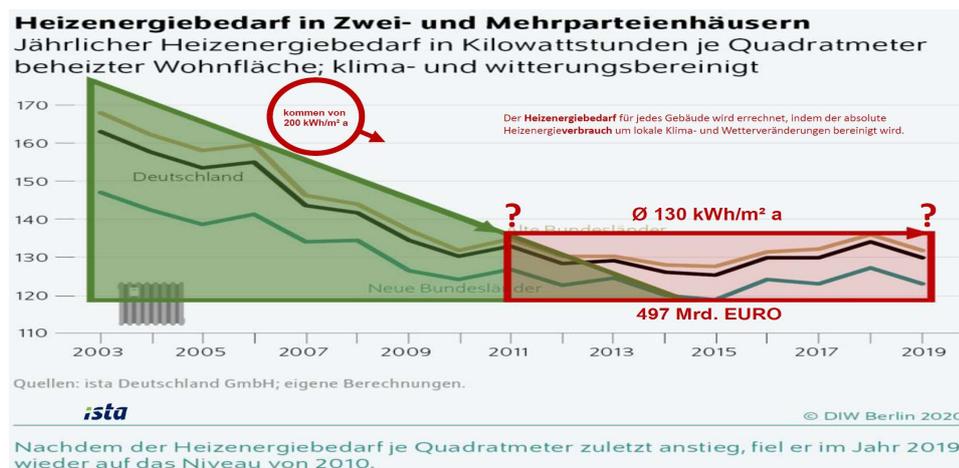
### **Überzeugungsarbeit in der Sache braucht man bei uns nicht zu leisten**

## In den Klimaschutz von Gebäuden wird viel investiert Investitionen allein führen offenkundig nicht zum Ziel

Tatsächlich arbeiten unsere Mitgliedsunternehmen seit vielen Jahren an dem Thema. Das heißt, sie investieren ihre Ressourcen (finanzielle/personelle) in die energetische Ertüchtigung des Bestandes und den energieeffizienten Neubau. So wie viele andere Gebäudeeigentümer auch.

Laut Bundesregierung/DIW wurden allein zwischen 2010 und 2018 497 Milliarden Euro explizit in den Gebäude-Klimaschutz investiert. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen sind Dank Erneuerbarer Energien gesunken – um 21%. Es wird aber nicht weniger Energie verbraucht. 2010 wie 2018 lag der Verbrauch im Schnitt bei 130 kWh/m<sup>2</sup> a (vgl. Grafiken).

**Entlang der klimapolitischen Leitlinie „Efficiency First“ und den abgeleiteten ordnungsrechtlichen Vorgaben wurden Milliarden verbaut. *Zuletzt ohne durchschlagenden Effekt*. Bildlich gesprochen treten wir viel Wasser (in Form finanzieller/personeller Ressourcen), machen aber kaum Strecke auf dem Klimapfad. *Bleibt das so, kann der Gebäudesektor und mit ihm die Wohnungswirtschaft 2045 kaum klimaneutral sein*. Es ist aus kaufmännischer Sicht bedenklich, wenn viel Geld beim Klimaschutz offenbar kaum noch voranbringt. Im Übrigen ist das u.a. auch das Geld der Mieter\*innen. Viel bedenklicher ist der Befund aber aus Sicht des Klimaschutzes. Denn dafür treiben wir den Aufwand. Effizienz ist wichtig. Im Interesse des Klimaschutzes noch viel wichtiger ist die Dekarbonisierung der Energieversorgung.**



Quelle: Eigene Darstellung UBA auf Basis AGEB, Projekt Temperaturbereinigung, Stand 05/2020; BMWi, Energiedaten, 03/2020

## Energieeffiziente Gebäude sind und bleiben wichtig

Die Wohnungswirtschaft bedient mit gut gedämmten Gebäuden, deshalb angenehmen Raumtemperaturen, geringeren Heiz- und Warmwasserkosten vor allem die berechtigten Anforderungen der Mieter\*innen an einen zeitgemäßen/bezahlbaren Wohnkomfort. Das erhöht die Wohnzufriedenheit und dient letztlich dem Interesse der Wohnungswirtschaft an möglichst dauerhaften Mietverträgen.

**Energieeffiziente Gebäude sind dafür die Voraussetzung. Infolge der Investitionen unserer Mitgliedsunternehmen in die Senkung des Energie-Bedarfs hat sich der Ø Energie-Verbrauch zwischen 1990/2017 von 195 kWh/m<sup>2</sup> auf 133 kWh/m<sup>2</sup> a reduziert. Die dazu investierten Milliardenbeträge sind auf längere Zeit in den Gebäuden gebunden. Selbstverständlich investieren unsere Mitgliedsunternehmen auch künftig in die Verbesserung der Effizienz und des Wohnkomforts. Es erscheint nur nicht zielführend, mit Blick auf den Klimaschutz und bezahlbares Wohnen immer höhere bauliche Standards erfüllen zu müssen.**

## „Efficiency First“ und effizienter Klimaschutz sind nicht dasselbe

Entlang der Leitlinie „Efficiency First“ müssen immer mehr Ressourcen aufgewendet werden. Mehr Dämmung, mehr Anlagen- und Haustechnik. Es geht darum, einen Effizienzstandard und dazu einen Energie-Bedarf nachzuweisen, wie er aufgrund der Bauweise des Gebäudes sein *sollte*. Dass die bauliche Umsetzung von Effizienzstandards selbst mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden ist, sei hier ebenso erwähnt, wie die Tatsache, dass die Wohnungswirtschaft es nicht in der Hand hat, die Baustoff- und Anlagenindustrie zur CO<sub>2</sub>-neutralen Herstellung ihrer Produkte zu zwingen. Sie kann höchstens auf die Verwendung dieser Produkte verzichten - also das Bauen einstellen.

### Hier setzt die Kritik der Wohnungswirtschaft an

Immer anspruchsvollere Effizienzstandards und deren immer anspruchsvollere bauliche Umsetzung haben zu einem *rechnerisch* sinkenden Energie-Bedarf geführt. Zunehmend wird deutlich, dass der anhand der Bauweise berechnete Energie-Bedarf und der aus der Art und Weise der Gebäudenutzung resultierende Energie-Verbrauch zwei Paar Schuhe sind.

### Der tatsächlich gemessene Energie-Verbrauch und die daran hängenden CO<sub>2</sub>-Emissionen sind die für den Klimaschutz wesentlichen Parameter

## Die Wohnungsnutzer\*innen bestimmen über den tatsächlichen Energie-Verbrauch

1. Der Einfluss des Nutzerverhaltens auf den Energie-Verbrauch ist in energetisch besseren Wohnungen groß (sinkende Sensibilität - Rebound-Effekt).
2. Auch vglw. niedrige Energiepreise senken die Verbrauchersensibilität. Die politisch diskutierte Entlastung der Wohnungsnutzer\*innen vom nationalen CO<sub>2</sub>-Preis würde das Problem verschärfen. Die Wohnungswirtschaft hat in dem Zusammenhang einen differenzierten Vorschlag gemacht, der in der politischen Diskussion bisher nicht durchgedrungen ist (vgl. Anlage).
3. Der Einfluss der demografischen Entwicklung mit einer im Ø alternden Bevölkerung macht sich u.a. im Anstieg der Ø Raumtemperatur bemerkbar. Ältere haben höhere Raumtemperaturanforderungen (Ø +2°C) und nutzen ihren Wohnraum binnen 24 Stunden intensiver als z.B. Menschen, die in der Ausbildung oder im Berufsleben stehen. 1°C mehr Raumtemperatur entspricht rund 6% mehr Energie-Verbrauch. Nachfolgend statistische Demografie-Zahlen:
  - Anteil Altersgruppe 65+ zwischen 2000/2019 von 17% auf 23% gestiegen – Trend hält
  - Ø-Alter Bevölkerung: zwischen 2000/2019 von 41,4 auf 45,4 Jh. gestiegen – Trend hält

4. Eine steigende Wohnflächeninanspruchnahme (bzw. die sinkende Ø Haushaltsgröße) erhöht den absoluten Energieverbrauch im Gebäudesektor.
  - Ø Wohnfläche pro Kopf: zwischen 2000/2019 von 40,4 auf 48,4 m<sup>2</sup> gestiegen
  - Ø Haushaltsgröße: knapp 2 Personen – Trend sinkend

**Die Wohnungsnutzer\*innen entscheiden durch die Art und Weise der Wohnraumnutzung wesentlich über den Erfolg von „Efficiency First“ im Gebäudesektor. Die Wohnungswirtschaft ist seit Langem in aufklärender/appellierender Weise bemüht, Einfluss auf die Wohnungsnutzer\*innen zu nehmen. Dort aber enden ihre Kompetenzen. Was für den Gebäudesektor gilt, gilt für andere Sektoren auch. Beispiel Mobilität: Autos (egal ob Verbrenner oder E-Antrieb) erreichen die deklarierten Verbrauchskennwerte/Reichweiten nur, wenn die Nutzer\*innen eine der Berechnung zugrundeliegende Fahrweise beachten. Ein davon abweichendes Nutzerverhalten führt zu abweichenden Verbräuchen bzw. Reichweiten.**

### Der Erfolg von „Efficiency First“ ist an weitere Bedingungen gebunden

„Efficiency First“ stellt weitere Bedingungen, die gegeben sein *müssten*, damit bauliche Klimaschutzvorgaben praktische Umsetzung in der Breite finden – z.B.:

1. Die Verfügbarkeit u.a. langlebiger/bezahlbarer Heizungstechnik zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung im Bestand bei Gewährleistung der berechtigten Wohnungsnutzeransprüche an die Raumtemperatur und die dauerhaften Bezahlbarkeit der so erzeugten Wärme.
2. Eine nach politischer Vorstellung im Wesentlichen strombasierten Wärmewende setzt eine ausreichende und stabile Versorgung mit günstigem Grünstrom voraus. Hier sind viele Fragen offen.
3. Mit Blick auf den Ausbau von Fern-/Nahwärme wäre sicherzustellen, dass die angeschlossenen Gebäude spätestens 2045 tatsächlich mit CO<sub>2</sub>-freier/bezahlbarer Wärme versorgt werden. Dazu gibt es kaum belastbare Antworten des Energiesektors. Nachstehender Protokollauszug z.K.:

*(Stadtwerk) stellt in seinem Impuls ein Wärmenetzsystem 4.0 vor, das für ein neues Quartier geplant wird. Dieses soll 1.300 zu errichtende Wohneinheiten ... versorgen. ... In der laufenden Machbarkeitsstudie werden verschiedene Technologien betrachtet. ... Ein Anteil von 50 Prozent erneuerbaren Energien ist nach aktuellem Stand auf jeden Fall möglich.*

Hier wie in anderen Fällen ist offen, wie die 2045 noch existierenden Wohngebäude dekarbonisiert sein sollen. Die Nutzung von Fernwärme geht mit langfristigen Bindungen einher. Belastbare Strategien und Planungssicherheit sind essenziell, um weitere Fehlallokationen auf dem Weg in die Klimaneutralität zu vermeiden. Wie im Brückenbau von zwei Seiten müsste im Zusammenspiel zwischen Energie- und Gebäudesektor gewährleistet sein, dass in der Mitte alles passt.

4. Die Verfügbarkeit qualifizierter Planungs-/Bau-/Handwerkskapazitäten, um die fachgerechte damit nachhaltige und bezahlbare Umsetzung baulicher Effizienzstandards sicherzustellen.
5. Auch auf kommunaler Ebene müssen die Voraussetzungen für klimagerechtes Bauen/Sanieren bekannt sein - und berücksichtigt werden. In der Praxis ist das oft nicht der Fall. Dazu das Beispiel eines Neubaus, dessen Wärmeversorgung eine Geothermieanlage übernehmen soll. Die dafür benötigte Grundstücksfläche macht es notwendig, in die Höhe zu bauen. Die Geschossigkeit der umgebenden Bebauung hätte das zugelassen – nicht aber die kommunale Bauplanung.

Viele dieser Bedingungen sind nicht erfüllt. Dass Meiste liegt kaum in der Kompetenz der Gebäudeeigentümer. Klimaschutz muss gemacht werden. „Machen“ muss aber nicht nur die Wohnungswirtschaft. Im Übrigen birgt die Fokussierung auf Effizienz strukturelle Risiken. Ein Beispiel: Wärmepumpen, Sensoren, Monitoring-/Steuerungssysteme für die Haustechnik – in allem steckt Elektronik. Elektronik braucht Microchips, die global bei massiv wachsendem Bedarf wenig verfügbar/teuer sind. Ganze Branchen mussten ihre Produktion bereits runterfahren. Angesichts der wenigen bis 2045 verbleibenden Jahre, ist eine Fokussierung auf die technische Erfüllung von Klimaschutzzvorgaben ggf. schwierig. Auf die begrenzte Halbwertszeit technischer Ausstattungen und Nachhaltigkeitsfragen sei hingewiesen.

### Weitere praktische Herausforderungen

1. *Mit Blick auf 2045 ist Zeit ein zentrales Thema:* Die aus dem Neubau bekannten Probleme gibt es genauso bei größeren Modernisierungen. Meist sind Baugenehmigungen nötig, bei Quartiersmaßnahmen oft auch B-Plan-Änderungen. In allen Fällen ist dies mit großem zeitlichen Aufwand verbunden - die Kapazitäten *auch* der Bauämter bleiben beschränkt. Die Komplexität heutiger Genehmigungsverfahren führt zu oft mehrjährigen Projektvorlaufzeiten - und infolge der Preisentwicklung zu deutlichen Kostensteigerungen.
2. Klimaschutz, wie auch andere Wohnungsbaumaßnahmen haben oft *Investitionscharakter*. Ein Großteil der Gesamtinvestitionen muss fremdfinanziert, das nötige *Fremdkapital* über den Gebäudebestand besichert werden. Laufende Darlehen limitieren aber den verbleibenden Beleihungsspielraum, was der Aufnahme weiterer Darlehen zur Finanzierung *zusätzlicher* Investitionen entgegensteht. Ein nicht geringer Teil der Gesamtfinanzierung ist durch *Eigenkapital* zu decken, das dann längerfristig gebunden ist. Deshalb müssen Wohnungsunternehmen ihre Aufgaben planen (Instandhaltung, Modernisierung, Neubau etc.). Die Finanz-/Investitionsplanung umfasst mehrere Jahre. Reserven zur Finanzierung *zusätzlicher* Investitionen sind in der Regel nicht vorhanden.
3. Der zur Erreichung von Effizienzstandards notwendige Maßnahmenumfang lässt sich oft nur noch in *unbewohnten* Gebäuden abarbeiten. Das Maß der Beeinträchtigungen wird von den Mieter\*innen nicht toleriert. Dementsprechend braucht es Ersatzwohnungen bzw. Ausweichquartiere. Deren Verfügbarkeit ist in der Regel sehr limitiert. Auf die mit einem temporären Wohnungswechsel verbundenen und vom Vermieter zu tragenden Kosten sei hier nur hingewiesen.
4. Bund/Länder halten Förderprogramme für den Bau bzw. die Modernisierung von Wohnraum vor. Die Programme folgen dem Grundsatz ausschließlich *übergesetzliche* (Effizienz)Standards zu fördern. Unberücksichtigt bleibt die Tatsache, dass in enger Taktung höhere Standards gefordert und beschlossen werden. Die Folge ist, dass hohe Standards, die Dank Förderung *noch* wirtschaftlich umsetzbar waren, zu *gesetzlichen Mindeststandards* werden, die *nicht* förderfähig sind. Die Umsetzung dieses *dann neuen Mindeststandards* kostet aber nicht weniger als zuvor.

## EWKG: Stellungnahme

Im Folgenden gehen wir auf die für uns derzeit wesentlichen Punkte des EWKG-Entwurfes ein. Unsere Anmerkungen sind auch vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen zu verstehen.

### § 7 Kommunale Wärme- und Kältepläne

Wie auf Seite 4 Ziffer 5 angesprochen, ist es essenziell für die Erreichbarkeit des Klimaziels 2045, dass auch auf kommunaler Ebene die Voraussetzungen für klimagerechtes Bauen und Sanieren bekannt sind – und auch berücksichtigt werden. In der Praxis ist das oft nicht der Fall. § 7 bietet Ansatzpunkte, um hier aufzuklären/zu sensibilisieren. Dazu wäre es hilfreich, wenn das Land den Kommunen verbindliche Checklisten inkl. Hintergrunderläuterung für die Erstellung dieser Pläne anhand gibt.

### § 9 Nutzungspflicht

Erstmals soll für die Wärmeversorgung von Wohngebäuden die (anteilige) Nutzung Erneuerbarer Energien verbindlich werden. Auf Basis des Zensus adressiert die Regelung *99 % des Bestandes*.

**Das ist als *Signal* grundsätzlich richtig – und 15% sind dafür mehr als ausreichend**

**Denn: Gebäude, für deren Betrieb Energie benötigt wird (Wärme/Strom), können nur dann CO<sub>2</sub>-neutral betrieben werden, wenn die für den Betrieb benötigte Energie dekarbonisiert ist. Zur Erfüllung der Vorgabe nach § 9 stehen dem Gebäudeeigentümer verschiedene Optionen offen. Das ist gut. Gleichwohl sind alle Erfüllungsoptionen an Bedingungen gebunden, deren Erfüllung teilweise oder ganz *außerhalb* der Kompetenz der Gebäudeeigentümer liegt.**

**Die Probleme liegen auch hier auf der praktischen Ebene – nicht im Wollen**

1. Die *technischen* Optionen (Geothermie/Umweltwärme/Wärmepumpen, Solarthermie) sind in der Umsetzung kostenintensiv und in der Praxis oft unwirtschaftlich da an Randbedingungen geknüpft (u.a. Dachausrichtung, freie Grundstücksfläche, Abstandsregelungen). Einer breientauglichen Umsetzung steht das oft entgegen.

Die Stromtarife für Wärmepumpen unterscheiden sich in der Höhe bisher kaum von den Stromtarifen normaler Haushaltskunden. Zudem ist mit weiter (deutlich) steigenden Strommarktpreisen zu rechnen (Folge des europäischen CO<sub>2</sub>-Handels). Ebenso ist die Frage der jederzeitigen Versorgungssicherheit mit *günstigem Grünstrom* vor dem Hintergrund eines massiv wachsenden Bedarfs unbeantwortet (Mobilität, Industrie, Digitalisierung, Gebäude).

Im Übrigen sollten technische Erfüllungsoptionen zu einer Deckung aus Erneuerbaren führen, die deutlich über 15% liegt. *Im Idealfall* sollte z.B. eine neu einzubauende teure Wärmepumpe ein durchschnittlich energieeffizientes Gebäude komplett und bezahlbar versorgen können, ohne dass es ergänzende Investitionen in zusätzliche Dämmung oder Haustechnik braucht. *Abseits des Idealfalls* bleibt die Frage, wie die in 24 Jahren anzusteuernde CO<sub>2</sub>-Neutralität erreichbar ist.

2. *CO<sub>2</sub>-freie Energieträger* (fest/flüssig/gasförmig) bieten sich grundsätzlich an. Beispielsweise verfügt Deutschland EU-weit über das am besten ausgebaute Gasnetz. 50% des Gebäudebestandes sind angeschlossen. In der Regel sind die Gebäude in einem guten energetischen Zustand. Erdgas-versorgte Gebäude könnten auf Bio-Methan umgestellt werden. Technisch ist es problemlos, Bio-Methan zu 100 % in das bestehende Gasnetz physisch einzuspeisen. Die bilanzielle Zurechnung zum Endverbraucher ist über die dena geregelt. Änderungen am Gasnetz bzw. an den Heizungsanlagen sind nicht erforderlich. Darin liegt erhebliches Potenzial für schnell wirksamen effizienten Klimaschutz. Zudem würden Ressourcen freigesetzt, um im nicht-gasversorgten Gebäudebestand mit der Dekarbonisierung voranzukommen. Zumindest als Brückenlösung könnte Bio-Methan einen signifikanten Beitrag zur weiteren Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen leisten. Brückenlösung insofern, als dass mit der fortschreitenden Erneuerung des Wohnungsbestandes Gas bei der Wärmeversorgung von abnehmender Bedeutung sein wird. Allerdings ist die *Verfügbarkeit* CO<sub>2</sub>-freier Energieträger in Deutschland beschränkt, die Kosten je Kilowattstunde sind relativ hoch (Bsp. Bio-Methan versus Erdgas: Ø 6 Cent/kWh versus 2 Cent vor Steuern, Abgaben, Netzentgelten). Bei einer anteiligen „Beimischung“ mag das aber weniger ins Gewicht fallen. Allerdings gilt nach GEG für Bio-Methan je nach Erzeugungsort ein gesetzlicher CO<sub>2</sub>-Faktor von 75 bzw. 140 g/kWh (fossiles Erdgas 240 g/kWh, Bio-Öl 105 bzw. 210 g/kWh). Und nur nach *heutiger* Rechtslage (BEHG bzw. EBeV 2022) ist Bio-Methan vom nationalen CO<sub>2</sub>-Preis befreit. Ohne Rechtssicherheit ist es aber nicht möglich, Lieferverträge für die Zeit nach 2022 zu schließen.

Holz/Pellets haben nach GEG einen relativ günstigen CO<sub>2</sub>-Faktor (20 g/kWh). Der Einsatz ist aber an Bedingungen gebunden, die im Mehrfamilienhausbestand oft nicht erfüllbar sind (u.a. Lagerkapazitäten). Nach (aktuellem) GEG mit einem CO<sub>2</sub>-Faktor von NULL deklariert sind nur Erdwärme, Geothermie, Solarthermie und Umgebungswärme (hinsichtlich Anwendbarkeit vgl. Ziffer 1).

3. Der *Anschluss an Wärmenetze* ist eine Option - da wo vorhanden, in den Kosten transparent, in den Preisen langfristig bezahlbar *und sicher dekarbonisiert*. Hier fehlt es gerade in der Frage der Dekarbonisierung der gelieferten Wärme an belastbaren Zusagen des Energiesektors (vgl. auch Seite 4 Ziffer 3). Solche Zusagen sind für langfristig bindende Investitionsentscheidungen essenziell. 15% Erneuerbare in einem Wärmenetz sind ein Einstieg. Die an das Wärmenetz angeschlossenen Gebäude sollen 2045 aber CO<sub>2</sub>-neutral sein. Für Versorger *verbindliche* Dekarbonisierungsfahrpläne könnten hier für mehr Entscheidungssicherheit des Gebäudesektors sorgen.

Die netzgebundene Versorgung verleiht dem Versorger/Netzbetreiber eine *Monopolstellung*. Dazu passt: teilweise rechnen KWK-Anlagenbetreiber wegen fehlender rechtlicher Klarheit ggf. anfallende CO<sub>2</sub>-Kosten des nationalen Handels ausschließlich der erzeugten Wärme zu. Die ins Netz eingespeiste Stromerzeugung wird komplett entlastet. *Eine Quersubventionierung des Stroms zu Lasten der Wärme ist nicht im Interesse der Wärmekunden*. Die Verbindung von Wärmenetzen mit einem *möglichen Anschluss- und Benutzungszwang* ist auch deshalb klar abzulehnen.

4. Unklar/unbestimmt bleiben die Regelungen des § 9 Abs. 8 (Unmöglichkeit der technischen oder baulichen Umsetzung bzw. Unverhältnismäßigkeit des Erfüllungsaufwandes). Laut Gesetzesbegründung soll eine Konkretisierung ggf. durch Rechtsverordnung erfolgen. Das lässt Fragen offen.

## § 11 Ausbau von Photovoltaik (PV)

Es ist richtig, dass der Gesetzentwurf eine PV-Pflicht für den Wohnungsbau bzw. den Wohnungsbestand nicht vorsieht. Mit Blick auf weiter ungelöste Umsetzungsprobleme bzw. regulatorische Hemmnisse insbesondere im Mietwohnungsbau ist das konsequent (Stichwort Mieterstrom). Gleichwohl wissen wir um die Diskussion auf Bundesebene. Dort liegen aber auch die Kompetenzen zur Beseitigung regulatorischer Hindernisse bzw. zur Schaffung praktikabler Rahmensetzungen. Eine PV-Pflicht, die Fragen der Umsetzbarkeit in der Breite ausklammert, leistet keinen Beitrag zur Energiewende.

## Zusammenfassung

Klimaschutz braucht Akzeptanz und dazu praktikable/breitenwirksame, rechtlich abgesicherte Optionen. Was wir (als Gesellschaft) nicht brauchen, ist eine an Einzelfälle (gute wie schlechte) angelehnte Grundsatzdiskussion über den „richtigen“ Klimaschutz.

Das Klima *ist* zu schützen – die Mittel müssen in der Sache effektiv und damit für die Gesellschaft nachvollziehbar sein. Dazu müssen ein *bezahlbar realisierbarer, breitentauglicher Effizienzstandard und bezahlbare regenerative bzw. CO<sub>2</sub>-freie Energien* zusammenkommen. Ein Klimaschutzplan und eine flankierende Gesetzgebung die das berücksichtigen, würden Planungssicherheit schaffen und die Chancen auf eine erfolgreiche, weil bezahlbare, sozialverträgliche Energiewende erhöhen.

## Blick ins europäische Ausland – bessere CO<sub>2</sub>-Bilanz dank CO<sub>2</sub>-neutraler Energieversorgung

Dem Gedanken folgend „auch nutzen was schon da ist“ der Blick auf andere Länder. Beispiel Frankreich: Dort haben 71 % der Wohngebäude einen Primärenergiebedarf von 90-330 kWh/m<sup>2</sup> a. 25% liegen über 330 kWh/m<sup>2</sup> a (Deutschland: Ø 130). Trotzdem hat Frankreich pro Kopf gerechnet eine erheblich bessere CO<sub>2</sub>-Bilanz – dank Stromheizung mit einem deutlichen Akzent auf Atomkraft. Ähnlich ist die Situation beim Klimaschutzvorreiter Schweden. Dort liegt der Ø Primärenergiebedarf auf deutschem Niveau. Die Wärmeversorgung erfolgt aber hauptsächlich über CO<sub>2</sub>-neutrale Fernwärme bzw. Strom. Auch vor diesem Hintergrund wurde der 1980 beschlossene Atomausstieg nicht vollzogen. Kernkraft steht dort für einen Anteil von 40 % der Stromerzeugung. Schweden steht mit seinen CO<sub>2</sub>-Pro-Kopf-Emissionen im EU-Vergleich an vorletzter Stelle - vor Malta.

Das ist ausdrücklich kein Plädoyer für die Atomkraft. Gleichwohl ist der aktuelle CO<sub>2</sub>-Ausstoß dieser Länder vergleichsweise gering, *weil* die im Gebäudesektor eingesetzte Energie CO<sub>2</sub>-neutral ist.

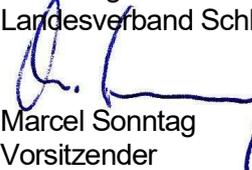
Freundliche Grüße

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Breitner  
Verbandsdirektor

Verband norddeutscher  
Wohnungsunternehmen  
Landesverband Schleswig-Holstein e.V.



Marcel Sonntag  
Vorsitzender

**Anlage: GdW-Modell zur Aufteilung des CO<sub>2</sub>-Preises**

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



## GdW kompakt

Begrenzung der Umlagefähigkeit der  
CO<sub>2</sub>-Bepreisung

**Anreizwirkung durch zielgerichtete  
Lastenverteilung**

13.01.2021

Herausgeber:

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

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

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

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2021



## 1 Einleitung

Die Wohnungswirtschaft will bis zum Jahr 2050 ihren Wohnungsbestand CO<sub>2</sub>-neutral bewirtschaften und damit wirksam zum Klimaschutz beitragen. Wir wissen heute nicht, ob das realisierbar ist. Wir wissen aber eines: Wir sind von der Erreichung der von der Politik vorgegebenen und von der Wohnungswirtschaft akzeptierten Klimaziele noch weit entfernt. Eine gemeinsame Anstrengung ist notwendig. Immer mehr Wohnungsunternehmen haben in den vergangenen Jahren begonnen, ihre Investitionen strategisch am Klimaziel auszurichten. Diese Anstrengung erfordert künftig erhebliche staatliche Unterstützung. Mit der geplanten BEG und mit dem 2020 sichtbar gewordenen politischen Willen, die Mittel jeweils der Nachfrage anzupassen, befinden wir uns am Anfang des Weges. Insgesamt gesehen ist jedoch eine größere Umsteuerung vonnöten, wie sie in der GdW-Position "[Soziale und ökonomisch verträgliche Umsetzung der Klimaziele in der Wohnungswirtschaft](#)" vom 23.11.2020 dargestellt ist.

Seit 2019 wurden erste Ansätze für eine soziale und wirtschaftlich leistbare Klimapolitik umgesetzt, die als Beginn eines Paradigmenwechsels verstanden werden können: die Innovationsklauseln im GEG sowie die erweiterten Möglichkeiten zur Nutzung erneuerbarer Energien nach GEG (bei Beibehaltung der Anforderungen), die geplante Zuschussförderung für Wohnungsunternehmen in der BEG und die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises auf Heiz- und Brennstoffe.

Entsprechend Klimaschutzprogramm 2030 sollen nun Änderungen im Mietrecht geprüft werden, die eine begrenzte Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorsehen. Dies würde zu einer doppelten Anreizwirkung führen: Für Mieter zu energieeffizientem Verhalten und für Vermieter zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen.

Auch nach Ansicht des GdW adressiert das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) die Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen klimapolitisch zu Recht. Verantwortlich für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Betrieb von Gebäuden ist aber nicht alleine der Vermieter, sondern auch der Mieter mit seinem Verhalten, und zwar besonders in energetisch modernisierten Gebäuden.

**Die Lasten, die durch den Klimaschutz entstehen, müssen gerecht verteilt werden. Vermieter, die bereits energetisch modernisiert haben, müssen gegenüber demjenigen, der dies noch nicht getan hat, bessergestellt werden. Das ergibt sich bereits aus Art. 3 GG. Der Gleichheitsgrundsatz gebietet, dass wesentlich Ungleiches nicht gleichbehandelt werden darf. Eine differenzierte Betrachtung ist erforderlich.**

Daher ist der Regelgeber gehalten, durch kluge Gestaltung eine vernünftige Lastenverteilung umzusetzen: die im Klimaschutzprogramm vorgesehene Anreizwirkung muss erreicht werden, ohne den Gebäudeeigentümern einfach nur erhebliche Mittel zu entziehen und diese damit in die faktische Handlungsunfähigkeit zu treiben. Denn genau diese Mittel werden ja für die gewünschte energetische Modernisierung dringend und in erheblich größerem Umfang als bislang benötigt.

Wie kann nun also eine solche begrenzte und beidseits anreizende Umlage ausgestaltet werden?

### **Die Grundidee – Summary**

1. Anreiz zur schnellen Modernisierung setzen durch klare Zeitschiene.
2. Anfänglich verbleibt neben befristeter Zeit auch Geld für Modernisierung.
3. Die Gebäude mit den höchsten Energieverbräuchen zuerst im Fokus: hier ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis am ehesten in Einklang zu bringen und es entspricht dem EU-Ansatz.
4. Stufenweise Belastung der Vermieter und Entlastung der Mieter im Zeitpunkt höherer CO<sub>2</sub>-Kosten.
5. Nutzer werden dort dauerhaft angereizt, wo der gute Gebäudezustand keine wirtschaftlich vertretbaren weiteren Maßnahmen rechtfertigen würde. Diese Bestände werden mittel- bis langfristig auf erneuerbare Energien umgestellt.
6. Diese Aufteilung der Kosten ist datentechnisch ohne weiteres im Rahmen der Nebenkostenabrechnung leistbar.

In **Kapitel 3** legt der GdW seinen praktikablen Vorschlag vor, wie sich eine begrenzte Umlagefähigkeit umsetzen ließe, welche die im Klimaschutzprogramm vorgesehene Anreizwirkung für Mieter sowie für Vermieter tatsächlich umsetzt, ohne den Wohnungsunternehmen erhebliche Mittel für die energetische Modernisierung zu entziehen.

Die im gemeinsamen Eckpunktepapier zur Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung - Entwurf BMU / BMJV / BMF vom 16.09.2020 - vorgeschlagene Lösung wird dem in keiner Weise gerecht, siehe **Kapitel 2**.

Die Datenlage zeigt, dass auch die Mieter in der Verantwortung stehen, siehe **Kapitel 3**. Pauschale Lösungen sind an sich ungerecht und schaffen in der Regel keine bzw. nicht die richtigen Anreize. Zudem reduziert eine 50 : 50-Regel die Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen. Problematisch ist dies auch oder gerade in strukturschwachen Gebieten.

Die Datenlage zeigt weiter eine unbefriedigende Entwicklung der vergangenen zehn Jahre, in denen der Energieverbrauch oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro m<sup>2</sup> Wohnfläche praktisch konstant geblieben sind. Und dies trotz der Milliardeninvestitionen in die energetische Verbesserung der Wohngebäude und in den Neubau, siehe **Kapitel 4**.

In der Schweiz wird die CO<sub>2</sub>-Abgabe (in Höhe von aktuell 96 CHF pro Tonne) komplett vom Mieter getragen. Eine Entlastung erfolgt über die Sozialabgaben. Die Vermieter erhalten im Gegenzug Mittel für die energetische Modernisierung.



## 2 Gemeinsames Eckpunktepapier zur Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Entwurf BMU / BMJV / BMF vom 16.09.2020

Entsprechend dem in der Bundesregierung nicht abgestimmten Eckpunktepapier soll

- eine gesetzliche Verpflichtung eingeführt werden, nach der der Brennstofflieferant den auf den gelieferten Brennstoff entfallenen CO<sub>2</sub>-Preis in der Brennstofflieferungsrechnung auszuweisen hat,
- die Umlagefähigkeit des CO<sub>2</sub> -Preises auf 50 Prozent festgelegt werden und für alle Mietverhältnisse gelten,
- die Beschränkung der Umlagefähigkeit auch für Sonderfälle der Versorgung mit Wärme und Warmwasser gelten, wie Wärme-Contracting oder Gasetagenheizungen,
- ein Erstattungsanspruch für Mieter gegen Vermieter geschaffen werden, wenn keine Betriebskostenabrechnung stattfindet, weil der Mieter ein direktes Vertragsverhältnis mit einem Wärme- oder Brennstofflieferanten hat,
- für die Jahre 2021 und 2022 nur Erdgas und Heizöl erfasst werden. Über die Einbeziehung weiterer Brennstoffe, wie beispielsweise Kohle, in die Begrenzung der Umlagefähigkeit soll mit der Evaluierung des BEHG im Jahr 2022 mitentschieden werden.
- Fernwärme vorläufig von einer Regelung ausgenommen sein, (weil Fernwärmeanlagen größtenteils dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen und wegen des Bestehens von Anschluss- und Benutzungszwängen),
- die Beschränkung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zunächst die Festpreisphase 2021-2025 des Zertifikatehandels betreffen,
- dies alles möglichst am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

### **Der GdW lehnt die Eckpunkte zur beabsichtigten Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung von BMU, BMJV und BMF strikt ab.**

Im Wesentlichen schlägt das Eckpunktepapier die 50 : 50-Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Kosten zwischen Mietern und Vermietern vor. Das bedeutet, dass die Kosten unabhängig vom energetischen Zustand des Gebäudes auf Mieter und Vermieter aufgeteilt werden. Gerade bei energetisch modernisierten Gebäuden kann aber der Vermieter nichts weiter tun, weswegen die Begründung ins Leere läuft, dass die Begrenzung der Umlagefähigkeit einen Anreiz liefere, um in Heizungssysteme oder energetische Gebäudesanierung zu investieren. Der Nutzer hingegen hat mit seinem Verhalten in energetisch modernisierten Gebäuden maßgeblichen Anteil am Energieverbrauch.

Ein Vermieter, der sein Objekt in den vergangenen Jahren wie politisch gewollt energetisch saniert hat, wird durch die geplante Regelung aktiv bestraft, weil er

nun zusätzlich den CO<sub>2</sub>-Preis zu zahlen hat. Aufgrund des guten Sanierungszustands hat aber ein weiterer Eingriff in das Gebäude keinen Sinn. Eine undifferenzierte Umlage lässt jegliches Vertrauen in die Zukunftssicherheit von Investitionen verschwinden.

Nicht berücksichtigt wird im Eckpunktepapier, dass alle Mieter beim CO<sub>2</sub>-Preis über die verminderte EEG-Umlage entlastet werden und Wohngeldbezieher zusätzlich besonders (Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Wohngeld-CO<sub>2</sub>-Bepreisungsentlastungsgesetz - WoGCO<sub>2</sub>BepEntlG vom 15.05.2020).

Der Entwurf schlägt weiter vor, dass im Falle von Wärmecontracting oder von Einzelversorgungssituationen, wie z. B. Gasetagenheizungen, ein Erstattungsanspruch seitens des Mieters gegenüber dem Vermieter hergestellt wird. Auch hier sehen wir enorme Gefahren für das bisher gerechte und geübte System der Lastenaufteilung und in der Folge Gefahren für das friedliche Miteinander und den sozialen Frieden zwischen Vermieter und Mieter. So wird mit dem Gas meist auch gekocht und das warme Wasser erzeugt. Nicht zuletzt würde eine bestehende Rechtssystematik grundsätzlich verändert. Mit derartigen Regelungen werden Schleusentore einer Klageflut geöffnet. Es erscheint uns unerklärlich, wie der Gesetzgeber in derlei Regelungen einen Anreiz für Investitionen in Energieeffizienz- und Klimaschutzmaßnahmen vermuten kann.

Der Wohnungswirtschaft wird durch diese Regelungen der Freiraum für dringend benötigte Effizienzinvestitionen entzogen. Weiterhin werden bereits getätigte Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden entwertet, da der Immobilien-eigentümer weiterhin Beiträge im Rahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu leisten hat. Dies zerstört das Vertrauen in die Politik.

Gerade auch vor dem zeitlichen Hintergrund, der Regelungsdauer und der Dauer baulicher Maßnahmen ist eine Verbindung zwischen Regelungsansatz und Maßnahmenplanung nicht herstellbar.

**Für die Wohnungswirtschaft können je nach Ausgestaltung erhebliche Schäden entstehen, die den notwendigen finanziellen Freiraum für dringend benötigte Investitionen zerstören, siehe Tabelle 1.**

**Fazit:** Mit dem Eckpunktepapier von BMU, BMJV und BMF verlieren Wohnungsunternehmen für ihre durch Gaskessel beheizten Wohnungen so viel Eigenkapital, dass im Jahr 2021 für gasbeheizte Bestände 40 % und 2026 80 % weniger Investitionspotenzial in energetische Modernisierungen zur Verfügung steht, siehe Tabelle 1. Das ist Strafe statt Anreiz. Mieter, speziell mit niedrigen Einkommen und Wohngeldbezieher, werden für Jahre komplett kompensiert bis überkompensiert<sup>1</sup>. Das hat Überkompensation statt Anreiz zur Folge.

---

<sup>1</sup> Siehe Keimeyer, Friedhelm, Öko-Institut, Klinski, Stefan, Professur an der HWR, Braungardt, Sybille, Öko-Institut, Bürger, Veit, Öko-Institut: Kurzstudie „Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff-Emissionshandels auf Mieter\*innen“ im Auftrag des BMU, Berlin 03.07.2020, höhere Entlastung der Mieter bei der EEG-Umlage und Wohngeld-CO<sub>2</sub>-Bepreisungsentlastungsgesetz

Tabelle 1: Beispiel: Wohnungsunternehmen mit 5.000 WE, Gaskessel, Durchschnitts-WE 60 m<sup>2</sup>, 2 Personen / WE, Aufteilung 50 : 50

	<b>2021</b>	<b>2026</b>
Durchschnittliche CO <sub>2</sub> -Emissionen pro WE	2,3 t/WE	1,8 t/WE (Reduktionspfad entsprechend Klimaschutzgesetz, 4 % p.a.)
CO <sub>2</sub> -Preis pro Tonne	25 EUR/t	65 EUR/t
CO <sub>2</sub> -Preis pro WE	57,5 EUR/WE	117 EUR/WE
Entlastung Mieter durch WoGCO <sub>2</sub> BepreEntlG	144 EUR/WE	144 EUR/WE
Eckpunktepapier: 50 % CO <sub>2</sub> -Preis beim WU	28,75 EUR/WE	58,5 EUR/WE
Summe beim WU bei 5.000 WE	0,144 Mio. EUR	0,292 Mio. EUR
Entspricht bei 20 % Eigenkapital einer Investitionsfähigkeit von:	0,720 Mio. EUR	1,462 Mio. EUR
Durchschnittliche jährliche Investition in Modernisierung bei 5.000 WE lt. GdW-Statistik	3,670 Mio. EUR	3,670 Mio. EUR
Davon 50 % energetische Modernisierung:	1.835 Mio. EUR	1.835 Mio. EUR
<b>Minderung des Investitionspotenzials wegen des durch das WU zu tragenden CO<sub>2</sub>-Preises: In Modernisierung allgemein / in energetische Modernisierung:</b>	<b>20 % / 40 %</b>	<b>40 % / 80 %</b>



### 3

Vorschlag des GdW: Wie kann eine begrenzte Umlagefähigkeit ausgestaltet werden, dass ein in der Realität funktionierendes Anreizsystem entsteht?

#### 3.1 Aus Sicht der Wohnungsunternehmen

**Eckpunktepapier** von BMU, BMJV und BMF: Wohnungsunternehmen verlieren für ihre durch Gaskessel beheizten Wohnungen so viel Eigenkapital, dass im Jahr 2021 für gasbeheizte Bestände 40 % und 2026 80 % weniger Investitionspotenzial in energetische Modernisierungen zur Verfügung steht, siehe Anlage. Das ist Strafe statt Anreiz.

**GdW-Vorschlag:** Worst Performing Buildings bis 2024 energetisch verbessern. Anschließend weitere energetische Verbesserungen schrittweise anreizen. Zeit für die Planung und Umsetzung geben, ohne den Unternehmen über Gebühr Investitionsmittel zu entziehen. Das ist Anreiz statt Strafe.

Damit der Anreiz wirkt, und eine teilweise Übernahme der Kosten des CO<sub>2</sub>-Preises durch Wohnungsunternehmen zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen führen, braucht es eine Kopplung an die Gebäude, die auch wirklich verbesserungsfähig sind. Wohnungsunternehmen benötigen für den weiteren Umbau ihrer Bestände und die Umstellung auf erneuerbare Energien außerdem Zeit und Geld.

Bislang lag der Fokus auf der energetischen Modernisierung. Jetzt findet ein Politikwechsel hin zur CO<sub>2</sub>-Neutralität statt. Wer bereits energetisch saniert hat, wäre durch den CO<sub>2</sub>-Preis der Leidtragende. Würden bereits energetisch modernisierte Gebäude mit einem begrenzten CO<sub>2</sub>-Preis versehen, würde dies keinen Anreiz, sondern eine Strafe darstellen.

In Übereinstimmung mit den Zielen der Renovierungswelle der EU sollten zuerst die "**worst performing buildings**", also Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch an Gas oder Öl, adressiert werden:

- Entsprechend dem internationalen Treibhausgasregime sind Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch vorrangig am tatsächlichen Energieverbrauch festzumachen.
- Der tatsächliche spezifische Energieverbrauch kann jährlich mit der Heizkostenabrechnung ermittelt werden: abgerechneter Energieverbrauch in kWh geteilt durch die Wohnfläche.

Vorschlag: Die Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch sind diejenigen, welche mehr als 190 kWh/m<sup>2</sup>a Endenergie pro m<sup>2</sup> Wohnfläche für Heizung und Warmwasserbereitung benötigen. Dies entspricht den Energieeffizienzklassen F, G und H im GEG, Anlage 10, und zwar umgerechnet vom Bezug auf die Nutzfläche in den Bezug auf die Wohnfläche.

Ein direktes Festmachen am Energieausweis verbietet sich. Zum einen dient der Energieausweis nur der Information. Zum anderen dauert es bei energetischen Verbesserungen immer mindestens drei Jahre, bis sich diese im Energieausweis vollständig darstellen lassen, obwohl sie sich bereits in der Heizkostenabrechnung durch geringeren Energieverbrauch abbilden.

**Für energetisch bereits modernisierte Gebäude** darf keine begrenzte Umlagefähigkeit vorgesehen werden. Dies wäre eine Bestrafung der Gebäudeeigentümer, die Portfolien bewirtschaften, in die sie in den vergangenen 25 Jahren erhebliche Investitionen in die energetische Modernisierung gesteckt haben, derzeit die entsprechenden Kredite tilgen und die ihre Bestände nur über Jahrzehnte hinweg entwickeln können. Vorschlag für energetisch bereits modernisierter Gebäude: Gebäude, die weniger als 120 kWh/m<sup>2</sup>a verbrauchen. Dies entspricht den Energieeffizienzklassen A+, A, B und C im GEG, Anlage 10, und zwar umgerechnet vom Bezug auf die Nutzfläche in den Bezug auf die Wohnfläche.

Diese Benchmarks gelten für zentralbeheizte Gebäude mit verbundener Anlage für Heizung und Warmwasserbereitung. Bei Gebäuden mit dezentraler Warmwasserbereitung sind vor dem Vergleich mit den Benchmarks 20 kWh/m<sup>2</sup>a für den Warmwasseranteil hinzuzurechnen.

Für Gebäude, in denen keine Umlegung der Betriebskosten erfolgt, also der Mieter selbst den Brennstoff Gas oder Öl bezieht, z. B. bei Gasetagenheizung, darf keine begrenzte Umlagefähigkeit gelten. Der im Eckpunktepapier vorgeschlagene Erstattungsanspruch ist ein unakzeptabler Systembruch. Und es ist eine einseitige Pönalisierung von Vermietern für eine Technik, die zudem teilweise im Mietereigentum liegt. In den 1990-er Jahren wurden große Programme zur Mietermodernisierung aufgelegt, um Kohle aus der Beheizung zu verdrängen, indem Mieter selbst in Gasetagenheizungen investierten.

Nachdem 2024 die Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch an Gas oder Öl adressiert wurden, können ab 2027 und folgend weitere Gebäude in die begrenzte Umlagefähigkeit einbezogen werden. Zu berücksichtigen ist, dass der weitere Umbau des Gebäudebestandes zeit- und kostenintensiv ist und den Wohnungsunternehmen nicht zu viele Investitionsmittel dafür entzogen werden dürfen.

In der nachfolgenden Abbildung ist dieser Vorschlag grafisch dargestellt.

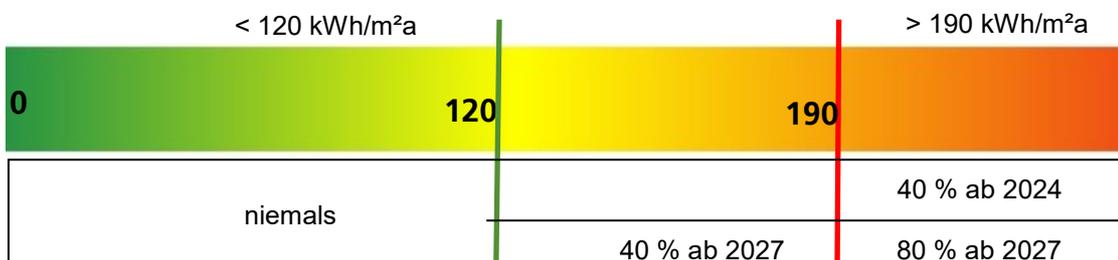


Bild 1: Schematische Darstellung des GdW-Vorschlags. Alle Werte für den Gas- bzw. Ölverbrauch, Heizung und Warmwasser, bezogen auf die Wohnfläche.

Damit entstände ein erheblicher Anreiz für die Wohnungsunternehmen, die Energieeffizienz der Gebäude über 190 kWh/m<sup>2</sup>a in den nächsten Jahren zu verbessern. Das ist aktiver Klimaschutz und fördert den sozialen Frieden zwischen Mietern und Vermietern: einen Anreiz für die Wohnungsunternehmen setzen, zuerst in den energetisch schlechtesten Gebäudebereich zu investieren.

Die Mieter werden dabei nicht außer Acht gelassen. In den Jahren 2021 bis 2023 erfolgt bereits eine hohe Kompensation der Mieter durch die reduzierte EEG-Umlage und durch zusätzliches Wohngeld. Entsprechend sollte den Wohnungsunternehmen ebenfalls Planungszeit gegeben werden und eine begrenzte Umlagefähigkeit für die Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch sollte erst ab 2024 in Kraft treten.

### 3.2 Aus Sicht der Mieter

Das Nutzerverhalten ist unbestreitbar eine wesentliche Einflussgröße für den Energieverbrauch bei der Gebäudekonditionierung. Der Nutzer definiert die Ansprüche an die Raumluft (z. B. Temperatur und Luftwechsel), greift in die Anlagentechnik ein (z. B. Absenkbetrieb) und bestimmt den Warmwasserbedarf (z. B. Wassermenge und Zapfprofil)<sup>2</sup>.

Untersuchungen eines Messdienstleisters ergaben, dass verändertes Nutzerverhalten eine Streubreite von 0,1 bis zum 6-fachen des Gebäudemittelwertes verursacht.<sup>3</sup>

Wird das Wärmeschutzniveau verbessert, steigt die Bedeutung von Nutzereingriffen, die nicht oder kaum im Zusammenhang mit dem Gebäudewärmeschutz stehen. Dies gilt in erster Linie für die Trinkwassererwärmung und für den Luftwechsel.<sup>2</sup>

Dazu kommen systematisch höhere Innentemperaturen in neuen oder energetisch modernisierten Gebäuden. Nach einer Auswertung beträgt die Differenz im Mittel fast 2 K<sup>4</sup>. Obwohl die Auswirkung der Innentemperatur mit steigendem Wärmeschutz absolut gesehen geringer wird, beträgt sie in Gebäuden, die vergleichbar mit dem Neubaustandard 2009 sind, doch noch ca. 8 kWh/m<sup>2</sup>a pro Grad höherer Innentemperatur<sup>5</sup>, also bei 2 Grad mehr 16 kWh/m<sup>2</sup>a. Dazu kommen Auswirkungen der Lüftung. Ein einziges acht Stunden gekipptes normales Fenster verursacht unabhängig vom Wärmeschutz einen Mehrverbrauch von ca. 10 kWh/m<sup>2</sup>a. Ein höherer Warmwasserverbrauch kann leicht 7 kWh/m<sup>2</sup>a erreichen. In der Summe kommen bei einem energetisch modernisierten Gebäude also allein durch Mieterverhalten leicht 33 kWh/m<sup>2</sup>a zusammen.

Die Kurzstudie zur Begrenzung der Umlagemöglichkeit des CO<sub>2</sub>-Preises im Auftrag des BMU<sup>6</sup> hat ermittelt, dass bei 50 %-iger Umlage auf die Vermieter die Nettobelastung der verschiedenen untersuchten Mieterhaushalte bei praktisch null läge. Die Mieter werden nämlich durch die Politik mittels einer Absenkung der EEG-Umlage bewusst entlastet und geschützt. Selbst 2025 wäre die Belastung Alleinerziehender und Rentner und Pensionäre mit niedrigen Einkommen noch praktisch null.

---

<sup>2</sup> Richter, Wolfgang et.al.: Einfluss des Nutzerverhaltens auf den Energieverbrauch in Niedrigenergie- und Passivhäusern. Forschungsbericht 2002, gefördert mit Mitteln des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Aktenzeichen: Z6 - 5.4.00 – 19/II 13 -80010019).

<sup>3</sup> Techem Energiekennwerte 2018

<sup>4</sup> <https://www.brunata-metrona.de/unternehmen/newsroom/fachbeitraege/bauidee-0910-2015.html>

<sup>5</sup> IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH: Berücksichtigung des Nutzerverhaltens bei energetischen Verbesserungen. BBSR-Online-Publikation Nr. 04/2019

<sup>6</sup> Keimeyer, Friedhelm, Öko-Institut, Klinski, Stefan, Professur an der HWR, Braungardt, Sybille, Öko-Institut, Bürger, Veit, Öko-Institut: Kurzstudie „Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff-Emissionshandels auf Mieter\*innen“ im Auftrag des BMU, Berlin 03.07.2020

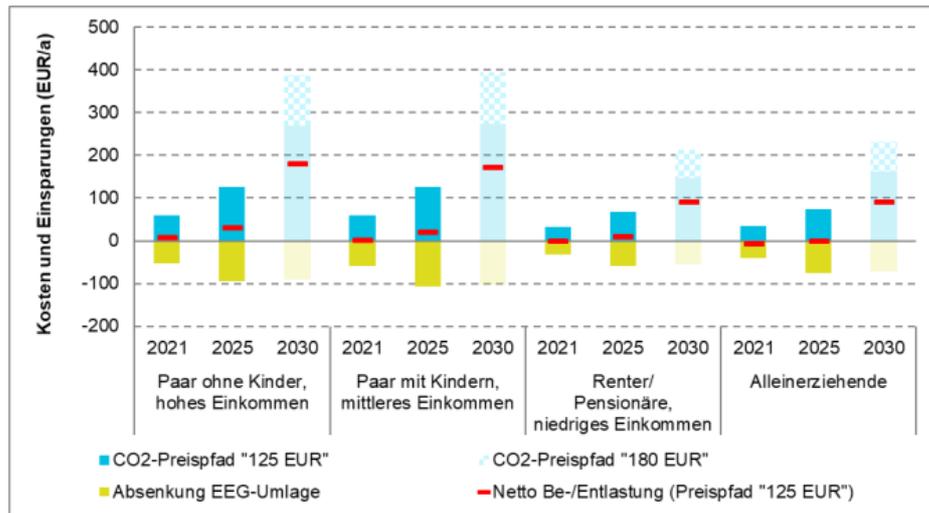


Bild 2: Vergleich der Be- und Entlastungen bei 50% Umlage auf Mieter. Quelle: Kurzstudie Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoffemissionshandels auf Mieter\*innen im Auftrag des BMU. Berlin, 03.07.2020

Dazu kommt: Die Kurzstudie hat mit einer Absenkung der EEG-Umlage für 2021 um 1,6 Ct/kWh gerechnet<sup>7</sup>. Immer im Oktober wird die EEG-Umlage des folgenden Jahres bekanntgegeben. Am 15.10.2020 wurde bekanntgegeben, dass die EEG-Umlage im Jahr 2021 auf 9,65 Ct gestiegen wäre<sup>8</sup>, wenn sie von der Politik nicht wie zugesagt auf 6,5 Ct reduziert worden wäre. Die Entlastung beträgt also nicht 1,6 Ct/kWh, sondern 3,15 Ct/kWh.

Das Ökoinstitut hat die o.g. Kurzstudie Anfang Januar ergänzt<sup>9</sup>. Nun wird der volle Effekt der Entlastung beim Strompreis ermittelt, betrachtet wird der CO<sub>2</sub>-Preis von 25 EUR/t und eine Begrenzung der EEG-Umlage auf 6,5 Cent/kWh gegenüber der von den Übertragungsnetzbetreibern prognostizierten EEG-Umlage von 9,651 ct/kWh. Strenggenommen ist die Zusätzliche Entlastung aber der Corona-Pandemie zuzuordnen.

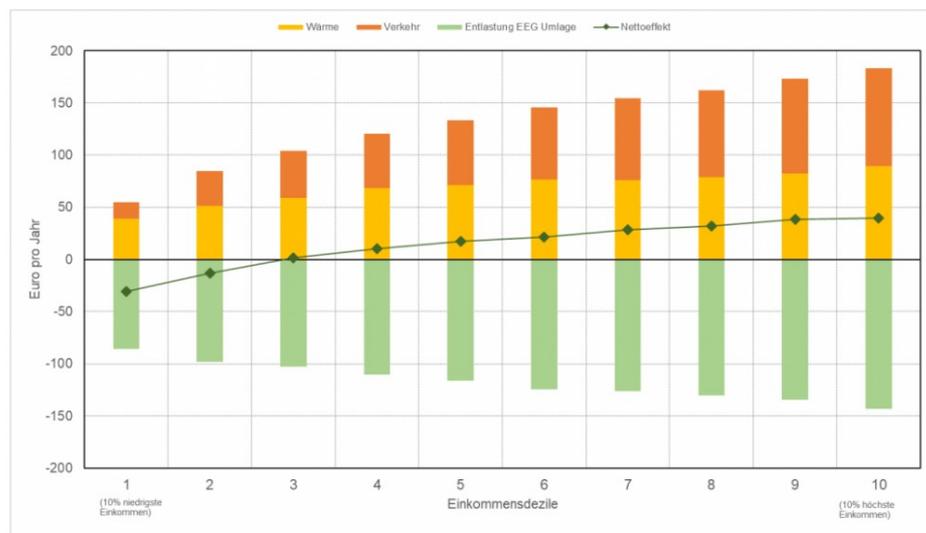


Bild 3: Wie sich die Ausgaben der Haushalte durch CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Begrenzung der EEG-Umlage ändern. Quelle: blog.oeko.de

<sup>7</sup> 2022 1,7 Ct/kWh, 2023 2 Ct/kWh, 2024 2,5 Ct/kWh, 2025 ff 3 Ct/kWh

<sup>8</sup> <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/bdew-zur-eeu-umlage-2021/>

<sup>9</sup> <https://blog.oeko.de/neu-ab-januar-stuerzt-uns-der-co2-preis-zusaetlich-in-die-krise/>

Haushalte mit geringerem Einkommen werden danach im Durchschnitt durch die Kombination aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Begrenzung des Strompreisanstiegs begünstigt. Haushalte mit mittlerem Einkommen werden durch die Kombination nur gering belastet. Dabei ist der CO<sub>2</sub>-Preis für Mobilität bereits eingerechnet. Nicht berücksichtigt wird die zusätzliche Entlastung durch das Wohngeld-CO<sub>2</sub>-Bepreisungs-Entlastungsgesetz.

Alle Bezieher von Wohngeld werden zusätzlich durch ein höheres Wohngeld entlastet, ein Zweipersonenhaushalt mit durchschnittlich 144 EUR p.a. In den Jahren 2021 bis 2023 werden allein durch Wohngeld alle Wohngeldbezieher deutlich überkompensiert.

### **Überkompensation ist kein Anreiz zur sparsamen Energieverwendung!**

Mieter würden für mehrere Jahre auf Kosten von Investitionen für die Gebäudesanierung überkompensiert.



## 4 Was wurde in den letzten zehn Jahren erreicht?

Seit 2010 stagniert in Deutschland der temperaturbereinigte spezifische Endenergieverbrauch für Raumwärme, obwohl deutschlandweit von 2010 bis 2018 über 350 Milliarden EUR in die energetische Verbesserung des Gebäudebestandes geflossen sind und die Wohnungsunternehmen überdurchschnittlich viel energetisch modernisieren (siehe Bild 1). Außerdem wurden in dem Zeitraum 4,4 % der Wohneinheiten neu gebaut (unterdurchschnittlicher Energieverbrauch) und 0,6 % der Wohneinheiten abgerissen (überdurchschnittlicher Verbrauch). Geschätzt hätten in dem Zeitraum durchschnittlich 16 kWh/m<sup>2</sup>a eingespart werden müssen, der Raumwärmeverbrauch sollte also bereits bei 114 kWh/m<sup>2</sup>a liegen.

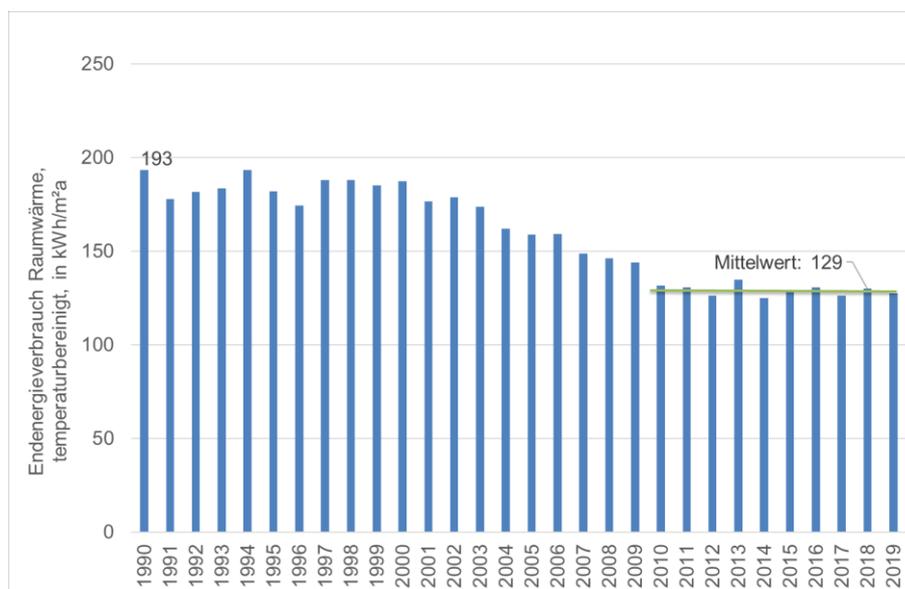


Bild 4: Entwicklung des Raumwärmeverbrauchs, temperaturbereinigt je qm bewohnte Wohnfläche. Quelle: BMWi-Energiedaten.

Mögliche Gründe sind:

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

Insgesamt gesehen ist die bisherige Klimaschutzpolitik also ganzheitlich betrachtet nachweislich nicht erfolgreich. Außerdem ist der spezifische Energieverbrauch für die Warmwasserbereitung in den vergangenen Jahren angestiegen, von 25 kWh/m<sup>2</sup>a 2014 auf 28 kWh/m<sup>2</sup>a 2019.

Wie der Raumwärmeverbrauch stagnieren auch die temperaturbereinigten CO<sub>2</sub>-Emissionen der Wohngebäude in Deutschland (siehe Bild 2).

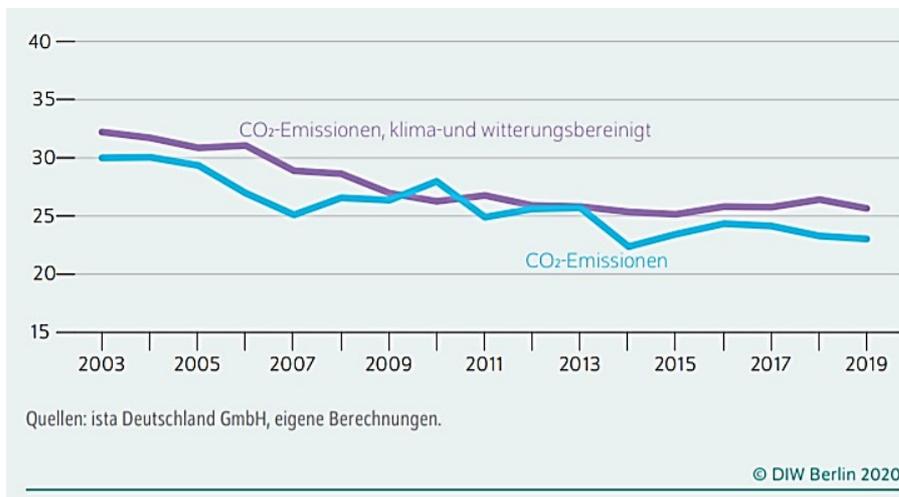


Bild 5: Jährliche spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen der Wohngebäude in Deutschland Bildquelle: DIW [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.799883.de/20-40-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799883.de/20-40-1.pdf).

Ein wesentlicher Teil des Problems besteht offenbar - neben einem abnehmenden Grenznutzen bei zunehmenden energetischen Standards – in der oft fehlenden energieeffizienten Nutzung der Gebäude.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 30 82403-0  
Telefax: +49 30 82403-199

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

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>