

## Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich

Freiburg, Juli 2024

### Autorinnen und Autoren

Sibylle Braungardt  
Tanja Kenkmann  
Katja Schumacher  
Malte Bei der Wieden  
Johanna Cludius  
Öko-Institut e.V.

Jonathan Claas-Reuther  
Averdung Ingenieure & Berater GmbH

### Kontakt

[info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)

### Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71  
79017 Freiburg

### Hausadresse

Merzhauser Straße 173  
79100 Freiburg  
Telefon +49 761 45295-0

### Büro Berlin

Borkumstraße 2  
13189 Berlin  
Telefon +49 30 405085-0

### Büro Darmstadt

Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Telefon +49 6151 8191-0



# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>14</b>
<b>2 Hintergrund und Zielsetzung</b>	<b>17</b>
<b>3 Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Rückblick und Status Quo</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Ansätze stärkerer Betonung sozialer Aspekte energetischer Sanierung in der BEG</b>	<b>26</b>
3.2.1 Förderrechtliche Grundlagen	27
3.2.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten	29
<b>4 Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Rückblick und Status Quo</b>	<b>33</b>
4.1.1 Bestand an Sozialwohnungen	34
4.1.2 Art der geförderten Wohneinheiten: Mietwohnungen vs. Wohneigentum	35
4.1.3 Art der geförderten Maßnahme: Neubau vs. Modernisierung	38
4.1.4 Mietpreis- und Belegungsbindung	41
4.1.5 Geförderte Gebäudeeigentümer*innen bei Mietwohnungen	44
<b>4.2 Ansätze zusätzlich stärkerer Betonung energetischer Sanierung im sozialen Wohnungsbau</b>	<b>45</b>
<b>5 Ansätze im Quartier: Städtebauförderung und energetische Stadtsanierung</b>	<b>46</b>
<b>5.1 Rückblick und Status Quo Städtebauförderung</b>	<b>47</b>
5.1.1 Beispiel: München „Neuaußing-Westkreuz“	49
5.1.2 Beispiel: Freiburg im Breisgau „Weingarten-West“	49
<b>5.2 Rückblick und Status Quo Energetische Stadtsanierung</b>	<b>50</b>
<b>5.3 Ansätze zusätzlich stärkerer Betonung sozialer Aspekte energetischer Sanierung in der Städtebauförderung</b>	<b>51</b>
<b>6 Förderbedarf für einkommensschwache Mieter*innen in Worst Performing Buildings</b>	<b>54</b>
<b>7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>57</b>
<b>Anhang I. Status Quo: Wer wohnt wie?</b>	<b>61</b>
<b>Anhang II. Ergänzende Informationen zur sozialen Wohnraumförderung</b>	<b>68</b>
<b>Anhang III. Ergänzende Informationen zu den rechtlichen Grundlagen</b>	<b>69</b>

## Zusammenfassung

Der Gebäudesektor verfehlte sein im Bundes-Klimaschutzgesetz festgeschriebenes Klimaziel im Jahr 2022 zum dritten Mal in Folge. Auch im Jahr 2023 lagen die Emissionen trotz anhaltender Gaseinsparbemühungen sowie milder Witterung über dem für den Sektor festgeschriebenen Zielwert.<sup>1</sup> Die bisher umgesetzten Politikinstrumente reichen nicht aus, um das Klimaziel für 2030 zu erreichen<sup>2</sup>. Für die Dekarbonisierung des Sektors bis zum Jahr 2045 sind zusätzliche Investitionen notwendig. Die Sanierungsrate muss deutlich gesteigert werden und der Umstieg auf erneuerbare Heizungen muss zügig erfolgen.

In Deutschland ist das Mittel der Wahl zur Steigerung der Sanierungsrate im Gebäudesektor seit jeher die Sanierungsförderung. Obgleich dieser Ansatz bislang keine relevante Erhöhung der Sanierungsrate auf ein für die Klimazielerreichung erforderliches Niveau hervorgebracht hat, ist eine allgemein auf den Gebäudebestand bezogene ordnungsrechtlich gestützte Erhöhung der Sanierungsquote bisher ausgeblieben. Auch auf EU-Ebene wurde zuletzt von der Einführung einer breiter angelegten Sanierungspflicht zur Erreichung von Mindeststandards im Wohngebäudebestand abgesehen.<sup>3</sup> Ob die in klimapolitischer Hinsicht erforderlichen Sanierungssteigerungen so zukünftig rechtzeitig erreicht werden können, bleibt angesichts der Erfahrungswerte zwar weiter fraglich. Da aber der Sanierungsförderung als Instrument politisch vorerst weiterhin der Vorzug im Bemühen um die Klimaziele im Gebäudesektor eingeräumt wird, legt die Studie einen besonderen Fokus darauf, welche sozialen Effekte mit der bestehenden energetischen Sanierungsförderung auf Bundesebene verbunden sind.

Neben der klimapolitischen Perspektive sind energetische Sanierungen, vor allem auch im Hinblick auf ihre sozialen Auswirkungen, von zentraler Bedeutung. Die Relevanz vulnerabler Haushalte bei der Transformation des Gebäudesektors ist auf EU-Ebene daher bereits seit Jahren im Fokus und ein wichtiger Bestandteil der im Rahmen des Fit-for-55-Pakets novellierten Richtlinien: Die EU-Energieeffizienzrichtlinie legt in Art. 8 Abs. 3 fest, dass Energieeffizienzmaßnahmen vorrangig umgesetzt werden müssen bei von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kund\*innen, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben.<sup>4</sup> Der Anteil der in dieser Zielgruppe erreichten Einsparungen muss dabei mindestens dem Anteil der Gruppe an der Gesamtbevölkerung entsprechen.<sup>5</sup> Die EU-

<sup>1</sup> Der Expertenrat für Klimafragen kommt in seinem [Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023](#) zu dem Ergebnis, dass eine Erreichung des entsprechenden Zielwerts etwa ebenso wahrscheinlich ist wie eine Nichterreicherung.

<sup>2</sup> BReg (2023): Projektionsbericht 2023 für Deutschland. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Umweltbundesamt (UBA) (Climate Change, 39/2023). Online verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39\\_2023\\_cc\\_projektionsbericht\\_2023.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_2023.pdf), zuletzt geprüft am 24.11.2023.

<sup>3</sup> [Maßnahme zum Klimaschutz: EU-Parlament billigt Sanierungsvorgaben für Gebäude | tagesschau.de](#).

<sup>4</sup> Art. 8 Abs. 3 UAbs. 1 der Energieeffizienz-RL; [Richtlinie \(EU\) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2023/955 \(Neufassung\) \(europa.eu\)](#).

<sup>5</sup> Art. 8 Abs. 3 UAbs. 3 der Energieeffizienz-RL; [Richtlinie \(EU\) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2023/955 \(Neufassung\) \(europa.eu\)](#).

Gebäuderichtlinie sieht ebenfalls vor, dass vulnerable Zielgruppen in den Förderprogrammen für energetische Sanierungen priorisiert werden sollen.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zu den EU-Anforderungen, berücksichtigt die Förderlandschaft für energetische Sanierungen in Deutschland die soziale Perspektive bisher kaum: So wird in der Bundesförderung für Effiziente Gebäude (BEG) erstmals ab dem Jahr 2024 mit dem Einkommensbonus eine Differenzierung nach Einkommen der Gebäudeeigentümer\*innen eingeführt, die sich allerdings auf das Segment der Heizungsförderung beschränkt und lediglich selbstnutzende Eigentümer\*innen adressiert. Dieser Einkommensbonus steht Haushalten mit einem zu versteuernden Einkommen von unter 40.000 Euro zur Verfügung, was bei der Antragstellung nachzuweisen ist.

Die Studie hat zum Ziel, auf dieser Basis Vorschläge zu erarbeiten für zielgerichtete, sozial-gerechte Fördermechanismen für energetische Sanierungen mit Fokus auf dem vermieteten Bestand. Dafür werden Daten zur tatsächlichen Wohnsituation und dem Mietmarkt in Deutschland unter Berücksichtigung sozialer Indikatoren ausgewertet. Auch die bisherige Berücksichtigung sozialer Aspekte energetischer Sanierung in den Rechtsgrundlagen der drei Hauptförderschienen für den Gebäudebereich – BEG, Soziale Wohnungsbauförderung und Städtebauförderung – sowie deren dahingehende Ausgestaltungsmöglichkeiten wird dabei betrachtet.

### **Hintergrund: Sozial-gerechte Förderung im vermieteten Bestand**

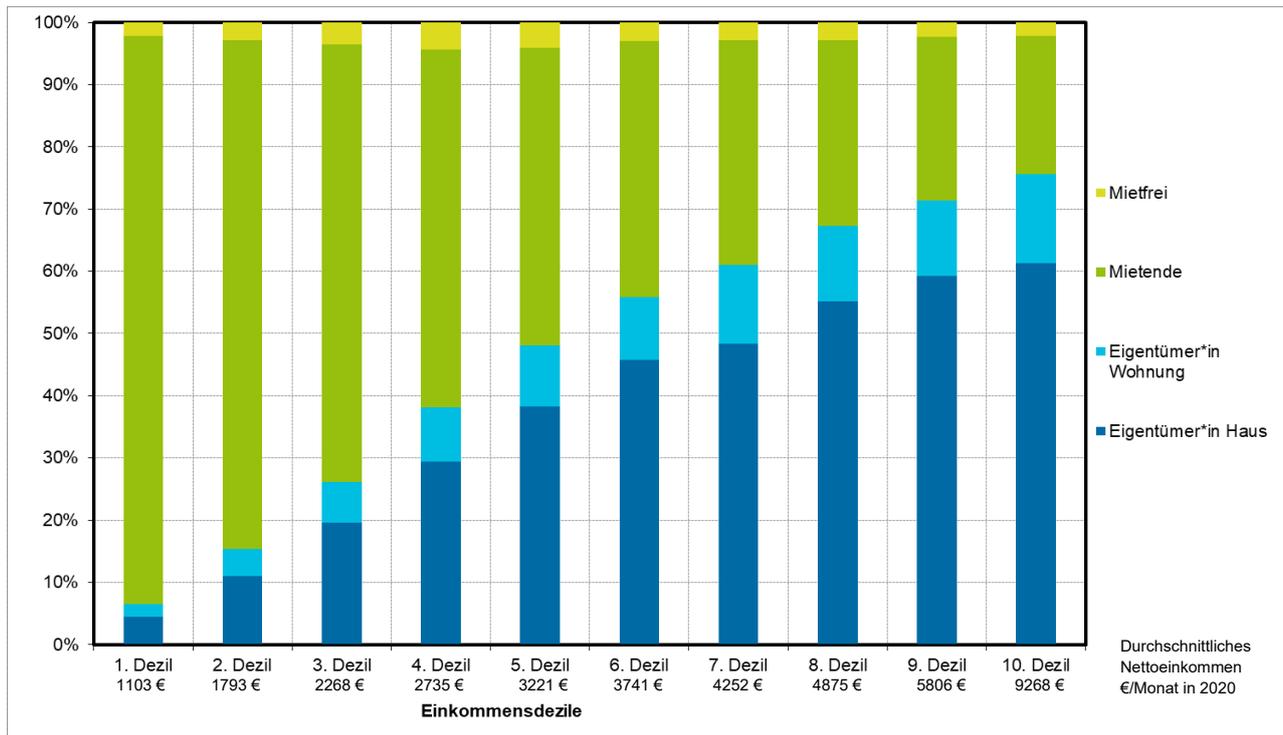
Der vermietete Bestand ist von besonderer Bedeutung für die sozialgerechte Ausgestaltung der Förderung für energetische Sanierungen, da insbesondere einkommensschwächere Haushalte in Deutschland oft in Mietwohnungen leben (Abbildung 1). In Deutschland sind mehr als die Hälfte der Wohnungen (53 %) vermietet, davon mehr als 82 % der Haushalte in Mehrfamilienhäusern (ca. 17,8 Millionen Haushalte). Die Eigentumsquote steigt mit zunehmendem Einkommen<sup>7</sup> deutlich (vgl. Abbildung 1). Ein Ziel von Förderung ist es dafür zu sorgen, dass Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen niemanden finanziell überfordern. Einkommensschwache Haushalte sind am stärksten davon betroffen, wenn sich die Kosten des Wohnens erhöhen. Das bedeutet: Für eine sozial gerechtere Ausgestaltung der Wärmewende ist daher der vermietete Bestand von großer Bedeutung, da hier besonders viele Menschen mit geringen finanziellen Mitteln leben.

---

<sup>6</sup> Siehe insbes. Art. 9 Abs. 4a, Art. 17 Abs. 19 der [Richtlinie \(EU\) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(Neufassung\) \(Text von Bedeutung für den EWR\) \(europa.eu\)](#)

<sup>7</sup> in Bezug auf die haupteinkommensbeziehende Person

**Abbildung 1: Wohnverhältnisse nach Einkommensdezilen**



Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts; bezogen auf Haushalte

### Voraussetzungen für eine sozial-gerechte Förderung im vermieteten Bestand

Damit die Förderung für energetische Sanierungen auch im vermieteten Bestand zu einer sozial-gerechten Transformation beitragen kann und gezielt die Gruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen unterstützen kann, müssen drei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Förderung und Mietsteigerung: Grundsätzlich kann sich die Förderung bei energetischen Sanierungen entlastend auf Mietende auswirken. Diese entlastende Wirkung der Förderung hängt im vermieteten Bestand allerdings von einem komplexen Zusammenspiel der mietrechtlichen Regelungen sowie der Bedingungen im Mietmarkt ab. Im vermieteten Bestand werden die Investitionskosten durch die Vermietenden getragen und können anteilig auf die Miete umgelegt werden (Modernisierungsumlage). Sofern dabei Förderung in Anspruch genommen wird, senkt dies die umlagefähigen Kosten. Die monetäre Auswirkung der Förderung auf die Mietbelastung im Zeitverlauf hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren ab.
2. Beantragung von Förderung: Damit Mietende von der Förderung profitieren können, muss diese zunächst durch Vermietende beantragt werden. Dies ist für Vermietende mit administrativem Aufwand verbunden, die monetären Einsparungen kommen allerdings aufgrund der reduzierten umlagefähigen Kosten den Mietenden zugute.
3. Zielgerichtete Adressierung: Im vermieteten Bestand ist eine zielgerichtete Förderung für Gebäude, in denen Haushalte mit geringem Einkommen leben, deutlich komplexer als im selbstgenutzten Bestand. Anders als im selbstgenutzten Bestand kann dem Förderantrag kein Einkommensnachweis beigefügt werden, da der Förderantrag durch die Vermietenden

gestellt wird; diesen liegt das Einkommen der Mietenden nicht vor. Um gezielt Gebäude mit Haushalten mit niedrigen Einkommen zu fördern, ist somit ein System mit weiteren Elementen wie z.B. Mietpreisobergrenzen oder Mietpreis/-Belegungsbindungen notwendig. Ein solcher Ansatz wird beispielsweise in den Förderprogrammen der Länder zum sozialen Wohnungsbau verfolgt, bei denen typischerweise eine Mietpreis- und Belegungsbindung gefordert wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie mögliche Ansätze für Förderprogramme, bei denen die genannten Herausforderungen adressiert werden.

### **Zusammenhang zwischen Förderung für energetische Sanierungen und Mietsteigerungen**

Im bestehenden Mietverhältnis kann die Förderung dazu beitragen, dass Mieterhöhungen nach Sanierungen geringer ausfallen als ohne Förderung. Dies ist dadurch begründet, dass die Förderung von den auf die Miete umlegbaren Kosten abgezogen werden muss. Nach einer energetischen Sanierung kann die Miete gemäß § 559 BGB erhöht werden. Nach der aktuellen Gesetzeslage dürfen bis zu acht Prozent der in die Wohnung investierten Kosten auf die Grundmiete aufgeschlagen werden - dabei müssen Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten sowie Anteile, die durch externe Finanzierungen wie Fördermittel abgedeckt sind, von den umlagefähigen Kosten abgezogen werden. Des Weiteren ist die Erhöhung durch eine Deckelung begrenzt, die bei drei Euro pro Quadratmeter innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren liegt<sup>8</sup>. Beim Heizungstausch können nach § 559e BEG 10 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten, abzüglich der in Anspruch genommenen Drittmittel, auf die Miete umgelegt werden, allerdings nur unter der Bedingung, dass Förderung in Anspruch genommen wurde. Dabei darf die monatliche Miete um nicht mehr als 0,50 Euro je Quadratmeter Wohnfläche innerhalb von sechs Jahren erhöht werden.

Weiterhin müssen energetische Sanierungen im Kontext der Regelungen zur Anhebung auf die ortsübliche Vergleichsmiete nach § 558 des Bürgerlichen Gesetzbuchs betrachtet werden. Dieser Paragraph erlaubt es Vermietenden, die Zustimmung zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu verlangen, sofern die Miete seit mindestens 15 Monaten unverändert ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete orientiert sich an den in den letzten vier Jahren vereinbarten Mieten für vergleichbare Wohnungen in der gleichen oder einer ähnlichen Gemeinde. Die Mieterhöhung darf innerhalb von drei Jahren maximal 20 % (in manchen Regionen 15 %) betragen, um den Mietenden vor übermäßigen Belastungen zu schützen. Im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen bedeutet dies, dass sich der relative monetäre Vorteil der Umlage von Sanierungskosten auf die Kaltmiete im Zeitverlauf verringert, da auch ohne die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen Mieterhöhungen durchgeführt werden können. Wenn nach einer Mieterhöhung nach § 559 (Modernisierungsumlage) die Miethöhe über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, darf so lange nicht erhöht werden, bis die ortsübliche Vergleichsmiete die Miete wieder eingeholt hat (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 zeigt den Einfluss von unterschiedlichen Fördersätzen auf die zulässigen Mieterhöhungen, wobei zur Veranschaulichung die Sanierung eines kleinen Mehrfamilienhauses auf Niveau Effizienzhaus-70 mit dem Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe betrachtet wird.<sup>9</sup> Im Jahr

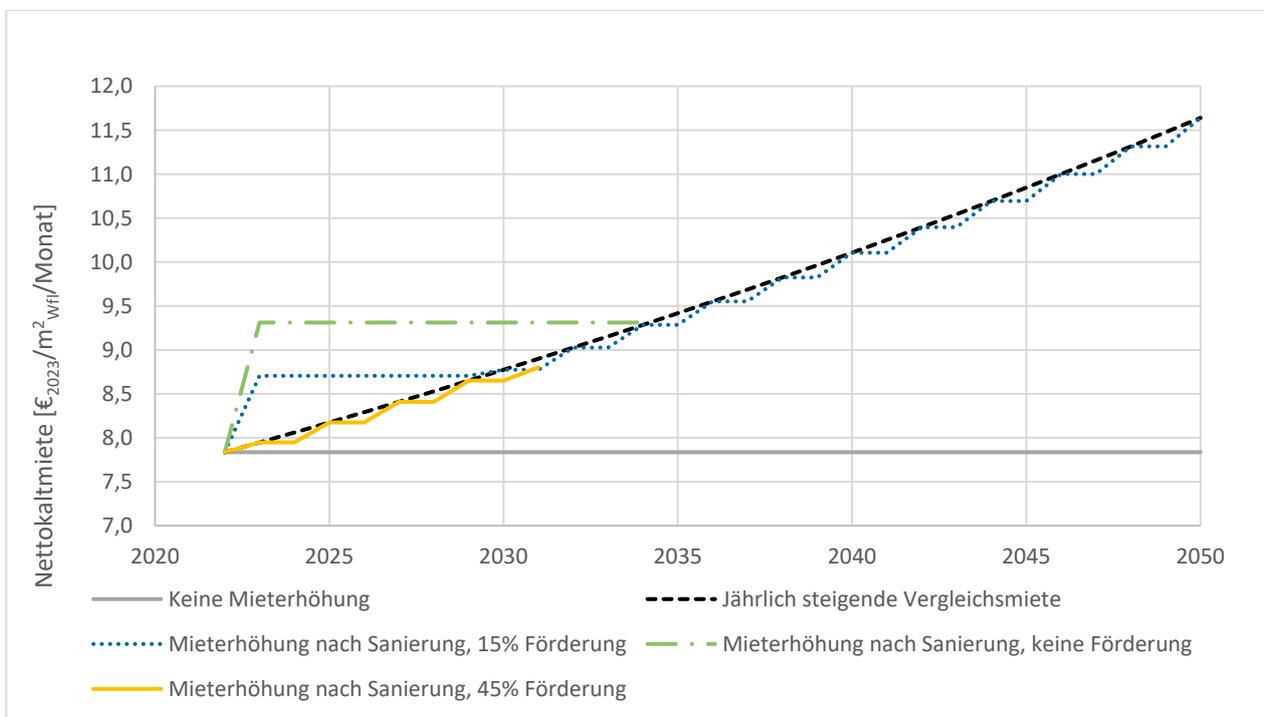
<sup>8</sup> Die Kappungsgrenze liegt bei zwei Euro pro Quadratmeter, sofern die Ausgangsmiete unter sieben Euro pro Quadratmeter lag.

<sup>9</sup> Annahmen Typgebäude basierend auf Öko-Institut (2024): [Analysen und Empfehlungen zur Vereinbarkeit von bezahlbarem Wohnen und Klimaschutz](#).

Vollkosten von 606 €/2023/m<sup>2</sup>, Instandhaltungskosten Erhaltungskosten 385 €/2022/m<sup>2</sup> (63 %); Energiebedingte Mehrkosten 221 €/2022/m<sup>2</sup>; Förderung 15 % BEG WG EH70EE

2023 wird die Kaltmiete nach der Sanierung erhöht<sup>10</sup>. Ohne Förderung beträgt die Mieterhöhung 1,5 €/m<sup>2</sup> im Monat, mit einer Förderung von 15 % sind es 0,9 €/m<sup>2</sup> und bei einer Förderung von 45 % erfolgt keine Mieterhöhung. Die Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Mieterhöhung nach Modernisierung mit den oben beschriebenen Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Anpassung an die ortsüblichen Vergleichsmiete, wobei sich der Anstieg am Durchschnitt der Mietsteigerungen von 1,4 % pro Jahr orientiert. Die Abbildung zeigt, dass sich die Möglichkeiten zur Mieterhöhung nach § 559 BGB bei Inanspruchnahme von Förderung reduzieren, und dass sich der Zeitraum der höheren Miete im Vergleich zu einer Erhöhung auf die ortsübliche Vergleichsmiete verringert. Dies kann dazu führen, dass sich die Inanspruchnahme von Förderung für Vermietende wirtschaftlich nicht rechnet bzw. eine Sanierung ohne Förderung als wirtschaftlicher betrachtet wird, wenn Vermietende die vollen Mieterhöhungsspielräume nach 558 nutzen.

**Abbildung 2: Zulässige Mieterhöhung nach energetischer Sanierung im Kontext der Vergleichsmiete**



Quelle: eigene Berechnung Öko-Institut; 1) Vergleichsmiete: Durchschnittliche Nettokaltmiete von 7,4 €2022/m<sup>2</sup> ([Mikrozensus 2022](#)), Inflationsbereinigung 2022->2023 106 % ([Destatis 2024](#)), Mittlere Steigung der Nettokaltmiete 2012-2022 von 1,4 % pro Jahr fortgeschrieben (CC13-0411 des VPI) ([Destatis 2024](#)), Anpassung an Vergleichsmiete vereinfacht alle 24 anstatt wie rechtlich zulässig alle 14 Monate; 2) Mieterhöhung: Sanierung eines kleinen MFH auf EH70 mit Luft-Wasser-Wärmepumpe mit energiebedingten Mehrkosten von 221 €<sub>2023</sub>/m<sup>2</sup>, 15 % Förderung in der BEG WG (EH70-EE), 8 % Modernisierungsumlage

<sup>10</sup> Wir gehen bei den Berechnungen davon aus, dass beim betrachteten Typgebäude Sanierungsbedarf besteht und Vermietende rechtskonform nur energiebedingte Mehrkosten umlegen. In der Praxis ist die korrekte Trennung im Einzelfall nicht immer eindeutig. Oft herrscht auch Unwissenheit bei Mietenden und Vermietenden. Werden Erhaltungskosten (auch nur teilweise) umgelegt, kann sich die Erhöhung infolge der Modernisierungsumlage schnell verdoppeln.

Aus der Betrachtung lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Aus Sicht der Mietenden führen höhere Fördersätze zu geringeren Mietsteigerungen und wirken sich somit im Vergleich zu einer Sanierung ohne Förderung immer positiv aus.<sup>11</sup> Allerdings führt auch eine geförderte Sanierung nicht zwangsläufig zur Entlastung bei der Warmmiete. Zudem haben Mietende keinen Einfluss darauf, ob Förderung beantragt wird.
- Aus Sicht der Vermietenden ist eine Sanierung ohne Förderung finanziell häufig attraktiver – dies gilt aber nur dann, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete steigt und die rechtlich möglichen Spielräume für Mieterhöhungen ausgenutzt werden<sup>12</sup>.
- Aus Sicht des Staates ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:
  - Begrenzte Anreizwirkung: Im bestehenden Rechtsrahmen sind energetische Sanierungen ohne Förderung aus Sicht der Vermietenden wirtschaftlicher als mit Förderung. Deshalb ist zu bezweifeln, dass die Förderung eine starke Anreizwirkung für Sanierungen entfaltet. Eine alleinige Erhöhung der Fördersätze im vermieteten Bestand würde somit voraussichtlich nicht zu einer deutlichen Steigerung der Sanierungsrate führen. Dies ist insbesondere in solchen Mietmärkten der Fall, in denen die ortsübliche Vergleichsmiete stark ansteigt. Die in der vorliegenden Studie betrachteten Anpassungen an der Förderlandschaft können dies nur begrenzt adressieren. Um eine stärkere Anreizwirkung zu erreichen, müssten ergänzend zu den Anpassungen an der Förderlandschaft auch Änderungen am Ordnungsrahmen und/oder Mietrecht betrachtet werden.
  - Zeitlich begrenzte soziale Wirkung: Die Förderung kann dazu beitragen, die negativen sozialen Auswirkungen von energetischen Sanierungen abzufedern, da sich die umlagefähigen Kosten (und damit die zulässigen Mietsteigerungen) verringern. Dieser Effekt ist allerdings zeitlich begrenzt, d.h. die Förderung trägt nur für einen begrenzten Zeitraum dazu bei, die Belastung von Mietenden bei energetischen Sanierungen zu reduzieren. Im oben dargestellten Beispiel ist dies für einen Zeitraum von 7 Jahren der Fall, dies ist allerdings abhängig von der Höhe der Investition, der angesetzten Erhaltungskosten sowie der jährlichen Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmieten (hier: Deutschlandweiter Durchschnittswert).

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass eine Erhöhung der Fördersätze für energetische Sanierungen im vermieteten Bestand allein nur begrenzt zum Ziel der sozial-gerechten Transformation in diesem Segment beitragen würde: Einerseits führt die Inanspruchnahme von Förderung von Vermietenden zu Entlastungen bei den Mietenden, da die umlagefähigen Kosten sinken. Andererseits ist dieser Effekt nur im bestehenden Mietvertrag gewährleistet, so dass die Förderung nur begrenzt zur langfristigen Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum beiträgt.

Denn die Wirkungen von energetischen Sanierungen auf Mietende hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die neben der in der vorliegenden Studie im Folgenden betrachteten Wirkung von Förderinstrumenten von großer Bedeutung sind. Einerseits ist dies der Abzug von Erhaltungskosten,

<sup>11</sup> Bei einem Fördersatz von 45 % werden die umlagefähigen energiebedingtem Mehrkosten komplett durch die Förderung getragen, weshalb die Miete nicht nach der Sanierung ansteigt. Im Beispiel zieht der Vermieter jedoch sobald wie möglich auf die Vergleichsmiete hoch.

<sup>12</sup> Für Berechnungen zur Gegenüberstellung von Investitionskosten und Mietmehreinnahmen siehe z.B. Henger et. al (2021): [Wer zahlt für den Klimaschutz im Gebäudesektor? Reformoptionen der Modernisierungsumlage](#)

der wie auch die Förderung den umlagefähigen Betrag reduziert. Andererseits sind die grundsätzlichen mietrechtlichen Rahmenbedingungen zur Umlage von Investitionskosten sowie die Regelungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete wichtige Treiber. Diese Punkte sind von großer Relevanz, jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

## **Anpassungsmöglichkeiten und -vorschläge zur bestehenden Förderkulisse**

### **1. Anpassungsvorschlag im Rahmen der BEG**

Im Rahmen der BEG, die derzeit mit deutlichem Abstand das finanzstärkste Förderinstrument für energetische Sanierungen darstellt, sind energetische Sanierungen in vermieteten Gebäuden förderfähig. Anders als beim Ansatz für Heizungsanlagen im selbstgenutzten Bestand (Einkommensbonus in der BEG-EM) bestehen jedoch im Segment der vermieteten Gebäude keine sozial gestaffelten Fördersätze.

Die Studie untersucht zwei Anpassungsoptionen in der BEG, die auf die Einführung einer sozialgestaffelten Förderkomponente im vermieteten Bestand abzielen: 1) Einführung eines Förderbonus mit Verknüpfung zu einer Mietpreisbindung und Belegungsbindung; 2) Einführung eines Förderbonus in Verbindung mit einer Mietpreisobergrenze. Als weitere Optionen werden ein Förderbonus in Abhängigkeit der Miethöhe vor Sanierung und ein vermiertergruppen- bzw. gebäudemerkmalbezogener Förderbonus diskutiert.

Bei der erstgenannten Option bestehen allerdings rechtliche Bedenken: Die Ausgestaltung eines Fördertatbestandes mit Belegungsbindung in der BEG würde eine entsprechende Aufgabenkompetenz des Bundes erfordern. Die Aufgabenkompetenz für den mit einer Belegungsbindung vornehmlich verfolgten Zweck der „Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“ liegt jedoch bei den Ländern.

Bei der zweitgenannten Option bestehen hingegen keine grundlegenden rechtlichen Hürden. Bei diesem Ansatz besteht im Rahmen der Bestimmung des Förderzwecks bzw. bei Feststellung des erheblichen Bundesinteresses wegen des Wegfalls der Belegungsbindung keine klare Festlegung auf den Zweck der „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“. Vielmehr könnte hier wegen der reinen Preisbezogenheit des Förderansatzes gut argumentiert werden, dass der Zweck der sozialen Abfederung der energetischen Sanierungsmaßnahme verfolgt wird. Dass der Ansatz dabei über die reine Förderung der investiven Maßnahme hinweg auch die Preisentwicklung infolge der Umsetzung der Sanierungsmaßnahme adressiert, kann im Rahmen der begrenzten förderrechtlichen Möglichkeiten zumindest auf eine gerechtere Verteilung von Fördermitteln zielen. Die soziale Abfederung der Sanierungsmaßnahme über eine Mietpreisobergrenze kann zudem die europarechtliche Anforderung erfüllen, finanzielle Anreize zur Sanierung zu schaffen, die neben den Eigentümer\*innen auch den Mietenden zugutekommen und dadurch zur Vermeidung von Energiearmut beitragen.

Konkret kann die Mietpreisobergrenze beispielsweise in Prozent zur ortsüblichen Vergleichsmiete definiert werden. Gebäudeeigentümer könnten im Zuge der Fördermittelvergabe dazu verpflichtet werden, bestimmte in der Förderrichtlinie festzulegende Auskunft- und Prüfungspflichten hinsichtlich der Mietpreise im Gebäude zu erfüllen. Unter anderem kann vorgesehen werden, dass die Information über die Einhaltung der Mietpreisobergrenze für einen festgelegten Zeitraum unaufgefordert der Modernisierungsankündigung beizufügen ist und dass dem Förderantrag eine

Selbsterklärung beizulegen ist. Es könnte ein Verfahren zur Überprüfung eingeführt werden, das regelmäßige Berichtspflichten oder stichprobenartige Inspektionen umfasst und gewährleistet, dass diese Verpflichtungen im Falle eines Eigentümerwechsels auf den neuen Eigentümer übertragen werden. Bei Nichteinhaltung dieser Bedingungen besteht die Möglichkeit, eine Rückforderung gemäß den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu veranlassen.

Die Zielgruppe der Mietenden mit geringem Einkommen wäre dadurch zumindest indirekt priorisiert, da sich eine Deckelung der Miete infolge einer energetischen Gebäudesanierung, in Relation zur ortsüblichen Vergleichsmiete, positiv auf einkommensschwache Haushalte auswirken kann. Denn so besteht die Möglichkeit, dass reale Einsparungen bei den Energiekosten infolge der Sanierung den Haushalten direkt zugutekommen und nicht von Mieterhöhungen im Nachgang der Sanierung kompensiert werden. Insgesamt wohnen Haushalte mit geringem Einkommen häufiger im Segment der Wohnungen mit geringeren Mieten.

## **2. Anpassungsvorschlag im Rahmen der Bundesfinanzhilfen für den Sozialen Wohnungsbau**

Die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau sind darauf ausgerichtet, den Bau und die Modernisierung von bezahlbarem Wohnraum zu fördern, um einkommensschwächeren Haushalten angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Um sicherzustellen, dass die geförderten Wohnungen dauerhaft bezahlbar bleiben, werden Mietpreis- und Belegungsbindungen festgelegt. Dies bedeutet, dass die Mieten in diesen Wohnungen für einen bestimmten Zeitraum reguliert und unter Marktpreis gehalten werden müssen und dass die Wohnungen bestimmten Zielgruppen vorbehalten sind. Die genaue Ausgestaltung der Programme unterscheidet sich zwischen den Bundesländern.

Die Bundesfinanzhilfen für den Sozialen Wohnungsbau können prinzipiell für energetische Sanierungen von Mietwohnungen mit Miet- und/oder Belegungsbindung eingesetzt werden. Sie werden jedoch überwiegend im Neubau und nur zu einem geringen Teil für die Modernisierung genutzt; auch wird über dieses Programm mit erheblichen Mitteln der Eigentumserwerb gefördert. Der Anteil der Mittel, der in die energetische Sanierung von Mietwohnungen geht, beträgt nur ein Bruchteil der verausgabten Mittel.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, dass zusätzliche Finanzhilfen für energetische Sanierung im Sozialen Wohnungsbau in einer gesonderten „VV Energetisch Sanierter Sozialer Wohnraum“ zwischen Bund und Ländern vereinbart werden.<sup>13</sup> Ein zentrales Element dieser Vereinbarung ist, dass die zusätzlichen Mittel für das Segment des Gebäudebestands zur Verfügung stehen und für dessen energetische Sanierung genutzt werden. Wird die Förderung für Wohnraum genutzt, der bereits der Sozialbindung unterliegt, verlängert sich die Bindungsfrist entsprechend. Bei Nutzung der Förderung für Wohnraum, der bisher keiner Sozialbindung unterliegt, wird dieser mit den entsprechend festgelegten Bindungsfristen dem sozialen Wohnraum zugeführt.

Ein Nutzen der erweiterten Förderung für Sanierungen neben den finanziellen Unterstützungen im sozialen Wohnungsbau besteht darin, dass gezielt Haushalte, die Unterstützung benötigen, durch die Anbindung an die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften oder das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) besonders berücksichtigt werden. Dadurch wird ein

---

<sup>13</sup> Vergleichbar der Bereitstellung von besonderen zweckgebunden Finanzhilfen im Sozialen Wohnungsbau in der VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022; [VV Klima 2022 mit Anlagen \(bund.de\)](https://www.bund.de/SharedDocs/DE/Presse/Mitteilungen/2022/01/220107_vv_klimagerechter_sozialer_wohnungsbau.html).

spezifischer Teil der Zielgruppe bevorzugt behandelt. Allerdings profitiert von diesem Ansatz jener Teil der Zielgruppe nicht, der außerhalb des sozial gebundenen Wohnraums lebt, da die Finanzhilfen im Sozialen Wohnungsbau keine unmittelbare Auswirkung auf den freien Mietmarkt haben.

Ein sachlicher Vorteil einer solchen zusätzlichen Förderung liegt in dem deutlichen Fokus auf Sanierungen, der eine Steigerung der Sanierungsquote im sozial gebundenen Wohnraum ermöglicht. Zusätzlich kann durch die Erneuerung von Sozialbindungen im Rahmen von Sanierungen verhindert werden, dass Sozialwohnungen ihre Bindung verlieren, wodurch neuer sozial-gebundener Wohnraum geschaffen wird. Dies trägt zum Erhalt und zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bei. Denkbar ist - je nach Programmausgestaltung auf Länderebene – zudem auch die erstmalige Begründung sozialen Wohnraums im Zuge einer geförderten Sanierung.

### 3. Anpassungsvorschlag für die Quartiersebene

Sowohl die Städtebauförderung als auch die Energetische Stadtsanierung<sup>14</sup> sind quartiersbezogene Förderansätze und prinzipiell gut geeignet, besonders Quartiere mit einem hohen Anteil eher einkommensschwacher Haushalte zu fördern und dort energetische Sanierungen von Wohngebäuden anzureizen. Es gibt Beispiele, in denen das erfolgreich umgesetzt wurde.

Während bei der Energetischen Stadtsanierung soziale Aspekte bisher nicht berücksichtigt sind, gibt es mit der Programmsäule „Soziale Stadt“ der Städtebauförderung bereits einen Programmbestandteil, welcher sich explizit auf soziale Aspekte im Quartier bzw. auf Quartiere mit sozialen Herausforderungen fokussiert. Allerdings stehen dort nicht energetische Sanierungen von Mietwohnungen im Vordergrund. Die Umsetzung von mindestens einer Maßnahme zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel ist jedoch seit 2020 Fördervoraussetzung für alle drei Säulen der Städtebauförderung. Hier könnte eine klare Fokussierung auf Klimaschutzmaßnahmen und eine Ausweitung der verpflichtenden Umsetzung von mehr als einer Maßnahme zu einer stärkeren Inanspruchnahme für energetische Sanierung im Wohngebäudebereich führen.

Ein möglicher Ansatz wäre – ganz allgemein – die Aufstockung der Mittel in dieser Förderschiene. Ein weiterer möglicher Ansatz wäre die Schaffung einer speziellen Programmsäule mit Fokus auf Sanierungen in sozial benachteiligten Gebieten. Die Erhöhung der Mittel ist dabei an sich keine neue Idee, sie ist als Ziel der aktuellen Bundesregierung im Koalitionsvertrag niedergelegt.<sup>15</sup>

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Fördermittel in der Städtebauförderung in der Vergangenheit nicht vollständig ausgeschöpft wurden, wäre es zunächst hilfreich, die Gründe für den nicht vollständigen Mittelabruf zu analysieren und etwaige Hemmnisse abzubauen. Zum anderen muss Einklang mit dem Gedanken der Subsidiarität hergestellt werden. Danach sind Bund und Länder angehalten, Finanzierungsmittel für Aufgaben mit nicht unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen in erster Linie in anderen Programmen Investitionshilfen zu suchen. Darüber hinaus verbinden Bund und Länder mit dem Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung einen möglichst effizienten und sparsamen Mitteleinsatz. In der Begründung einer

<sup>14</sup> Die Analysen wurden vor Einstellung des Förderprogramms Anfang 2024 durchgeführt. Die Ergebnisse werden hier trotzdem dargestellt in der Hoffnung, dass das Programm in den kommenden Jahren wieder aufgenommen wird. Derzeit sind jedoch keine Mittel im Bundeshaushalt dafür vorgesehen.

<sup>15</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 92; [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de).

Programmneugestaltung wäre sich daher vertieft mit dem städtebaulichen Ursachenzusammenhang zu befassen, um dem Subsidiaritätsgedanken gerecht zu werden.

### **Fördermittelbedarfe**

Die oben beschriebenen Ansätze zielen darauf ab, die energetische Sanierung von Mietwohnungen von Haushalten mit geringem Einkommen zu unterstützen und einen Beitrag zur dauerhaften Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum zu leisten. Exemplarisch für die Vorschläge haben wir den Förderbedarf abgeschätzt, der notwendig ist, um alle Worst Performing Wohnungen mit einkommensschwachen Mietenden bis 2030 zu sanieren. Den Fördermittelbedarf schätzen wir auf 5 bis 8 Mrd. Euro pro Jahr.

Sofern die benötigten Mittel nicht als zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können, wird empfohlen, die sehr auskömmliche Förderung im Bereich der Heizungsanlagen nach Einkommen zu staffeln und die Fördersätze (derzeit 30 % Grundförderung + 20 % Geschwindigkeitsbonus) für Haushalte mit hohem Einkommen zu verringern bzw. auszusetzen. Würden Haushalte mit hohem Einkommen von der Förderung ausgenommen, ließe sich der Fördermittelbedarf deutlich reduzieren. Öko-Institut (2024)<sup>16</sup> berechnen z.B. für den Förderbedarf für den Heizungstausch von selbstnutzenden Eigentümer\*innen, dass sich der Fördermittelbedarf zum Austausch aller Heizungen (bei Annahmen einer Tauschrate von 4 %) um rund die Hälfte reduzieren würden, wenn die Förderung auf die Haushalte in den unteren 60 % der Einkommensverteilung beschränkt würde. Bei Beschränkung auf die unteren 80 % der Einkommensverteilung ließen sich noch knapp 20 % der Fördermittel sparen.

### **Schlussfolgerungen**

Die in der Studie betrachteten Ansätze können zu einer Stärkung der sozial-gerechten Transformation im vermieteten Bereich beitragen. Die Studie zeigt, dass für alle betrachteten Optionen mit Ausnahme der Einführung einer Belegungsbindung in der BEG keine gravierenden rechtlichen Hindernisse bestehen.

Jenseits der im Gutachten betrachteten konkreten Ausgestaltungen möglicher Förderansätze, lassen sich zudem folgende Schlussfolgerungen ableiten: Um die Nutzung der bestehenden sowie der hier vorgeschlagenen Förderprogramme zu steigern und eine faire Transformation im Mietsektor zu fördern, wäre es ratsam, die Möglichkeiten zur Mieterhöhung durch die Modernisierungsumlage (§ 559 BGB) sowie die durch Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 BGB) zu beschränken. Die wirtschaftliche Attraktivität der vorgeschlagenen Programme und somit deren voraussichtliche Inanspruchnahme hängt nicht nur von den konkreten Förderbedingungen der Programme selbst ab: Unter der Annahme einer durchschnittlichen Mietsteigerungsquote sind vergleichsweise hohe Fördersätze notwendig, um eine Wirtschaftlichkeit aus Sicht der Vermietenden zu erreichen. Dies liegt darin begründet, dass als Alternative zur Förderung weitreichende Spielräume zur Mieterhöhung bestehen.

---

<sup>16</sup> Öko-Institut (2024): [Analysen und Empfehlungen zur Vereinbarkeit von bezahlbarem Wohnen und Klimaschutz](#).

## 1 Einleitung

Der Gebäudesektor verfehlte sein im Bundes-Klimaschutzgesetz festgeschriebenes Klimaziel im Jahr 2022 zum dritten Mal in Folge. Auch im Jahr 2023 lagen die Emissionen trotz anhaltender Gaseinsparbemühungen sowie milder Witterung über dem für den Sektor festgeschriebenen Zielwert.<sup>17</sup> Die bisher umgesetzten Politikinstrumente reichen nicht aus, um das Klimaziel für 2030 zu erreichen<sup>18</sup>. Für die Dekarbonisierung des Sektors bis zum Jahr 2045 sind zusätzliche Investitionen notwendig. Die Sanierungsrate muss deutlich gesteigert werden und der Umstieg auf erneuerbare Heizungen muss zügig erfolgen.

Neben der klimapolitischen Perspektive sind energetische Sanierungen auch in Hinblick auf die sozialen Auswirkungen von zentraler Bedeutung: Einerseits können durch energetische Sanierungen die Energiekosten dauerhaft gesenkt werden, was insbesondere vor dem Hintergrund steigender Energiepreise zu deutlichen Entlastungen führt. Andererseits fallen bei energetischen Sanierungen Kosten an, die insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen eine Herausforderung darstellen können.

Die zentrale Bedeutung vulnerabler Haushalte bei der Transformation des Gebäudesektors ist auf EU Ebene bereits seit Jahren im Fokus und ist wichtiger Bestandteil der im Rahmen des Fit-for-55-Pakets novellierten Richtlinien: Die EU-Energieeffizienzrichtlinie legt in Art. 8 Abs. 3 fest, dass Energieeffizienzmaßnahmen vorrangig umgesetzt werden müssen bei von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kunden, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben. Der Anteil der in dieser Zielgruppe erreichten Einsparungen muss dabei mindestens dem Anteil der Gruppe an der Gesamtbevölkerung entsprechen. Die EU-Gebäuderichtlinie sieht ebenfalls vor, dass vulnerable Zielgruppen in den Förderprogrammen für energetische Sanierungen priorisiert werden sollen.

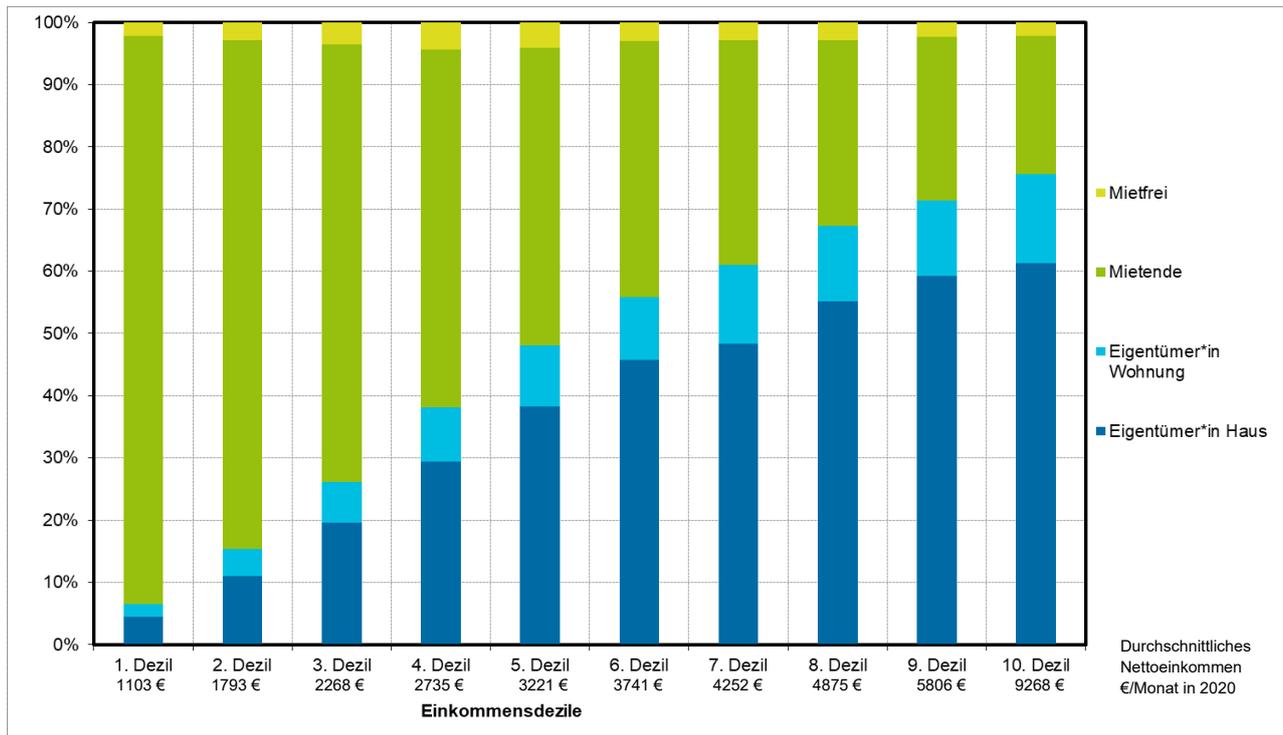
Im Gegensatz zu den EU-Anforderungen berücksichtigt die Förderlandschaft für energetische Sanierungen in Deutschland die soziale Perspektive bisher kaum: In der Bundesförderung für Effiziente Gebäude (BEG) wird mit dem Einkommensbonus seit dem Jahr 2024 erstmals eine Differenzierung nach Einkommen der Gebäudeeigentümer\*innen eingeführt, diese beschränkt sich allerdings auf das Segment der Heizungsförderung und adressiert lediglich selbstnutzende Eigentümer\*innen.

Verschiedene bestehende Studien zeigen, dass insbesondere im Bereich der vermieteten Gebäude ein besonderer Bedarf für sozial-gestaffelte Förderprogramme bei der energetischen Sanierung besteht, da ein großer Anteil der Haushalte mit geringem Einkommen zur Miete wohnen (Abbildung 3).

<sup>17</sup> Der Expertenrat für Klimafragen kommt in seinem [Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023](#) zu dem Ergebnis, dass eine Erreichung des entsprechenden Zielwerts etwa ebenso wahrscheinlich ist wie eine Nichterreichung.

<sup>18</sup> BReg (2023): Projektionsbericht 2023 für Deutschland. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Umweltbundesamt (UBA) (Climate Change, 39/2023). Online verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39\\_2023\\_cc\\_projektionsbericht\\_2023.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_2023.pdf), zuletzt geprüft am 24.11.2023.

Abbildung 3: Wohnverhältnisse nach Einkommensdezilen



Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts; bezogen auf Haushalte

Haushalte aus den unteren Dezilen geben anteilig, gemessen am verfügbaren Einkommen, deutlich mehr für Energie aus als Haushalte mit höherem Einkommen. Deren Ausgaben liegen zwar absolut gesehen höher, aber relativ sind ihre Ausgaben viel geringer. Der Anteil am verfügbaren Einkommen, der für Heizkosten ausgegeben wird, liegt bei den obersten Einkommensgruppen bei 2-3 % bei aktuellen Preisen, in den mittleren Dezilen bei 2-3 % bzw. 3-4 % und bei den Haushalten mit geringem Einkommen bei 5-7 % (vgl. Abbildung 25).

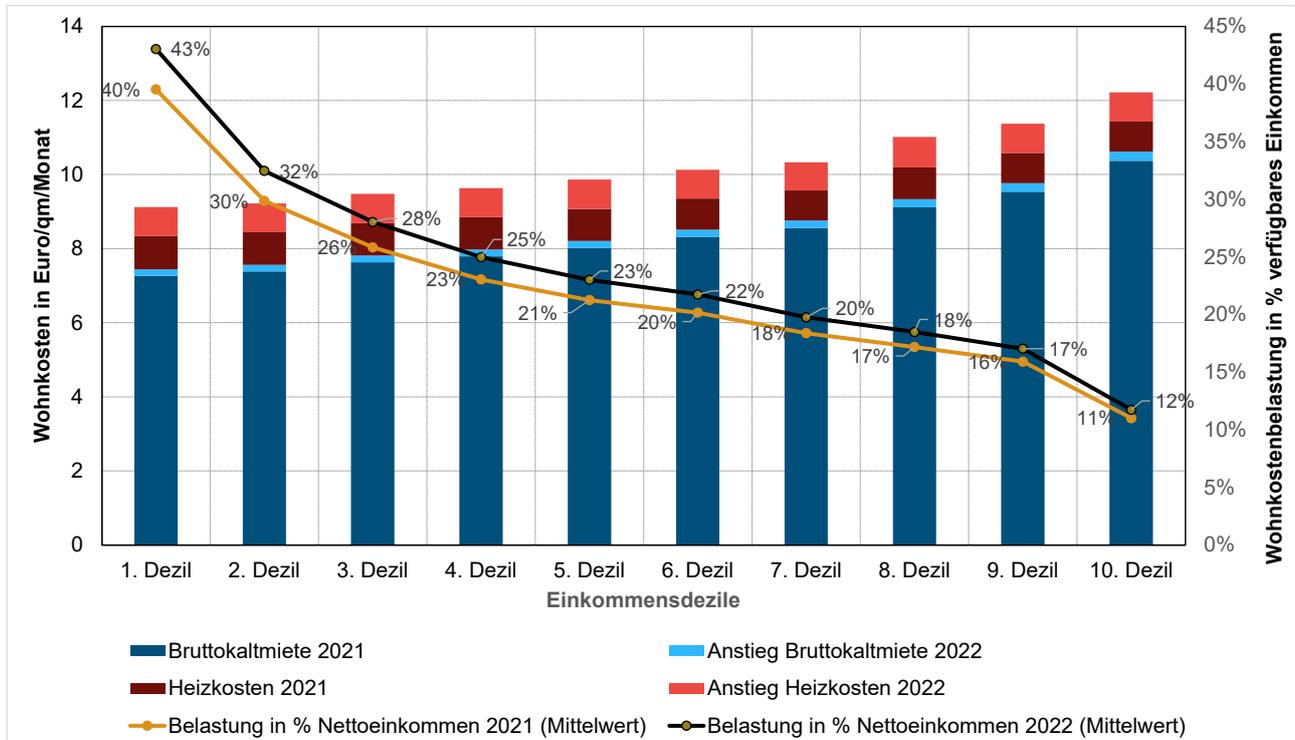
Neben den Ausgaben für Wärme, haben die Haushalte und vor allem Mietendenhaushalte weitere Wohnkostenbelastungen. Dazu zählen insbesondere Ausgaben für Miete und kalte Nebenkosten. Im Zeitraum 2015 bis 2020 sind diese Kosten zwischen 7 % und 8 % gestiegen. Insbesondere in Großstädten sind Haushalte mit starken Anstiegen der Nettokaltmiete konfrontiert<sup>19</sup>. Den Angaben des Mikrozensus 2022 zufolge liegt die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland bei 28 % (Anteil des Einkommens für Miete)<sup>20</sup>. Die Wohnkostenbelastung sinkt mit steigendem Einkommen. Die Wohnkostenbelastung lag im ersten Dezil im Jahr 2022 bei 43 % vom verfügbaren Einkommen, hingegen sind es im zehnten Dezil nur 12 %. Haushalte mit wenig Einkommen sind demnach durch Steigerungen von Mieten und Heizkosten besonders betroffen. Mieterhöhungen, bspw. durch die Umlagen von Modernisierungskosten, fallen auch aufgrund der niedrigeren Ausgangsmiete bei Haushalten mit wenig Einkommen deutlich stärker ins Gewicht. Abbildung 4 zeigt die Wohnkosten

<sup>19</sup> Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Maximilian; Stephan, Meret (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Online verfügbar unter [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008039/p\\_fofoe\\_WP\\_217\\_2021.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008039/p_fofoe_WP_217_2021.pdf).

<sup>20</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2023): Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus. Online verfügbar unter <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland>, zuletzt geprüft am 28.08.2023.

pro qm sowie die Belastung durch die Warmmiete im Verhältnis zum Haushaltseinkommen. Die Wohnkosten pro qm nehmen mit steigendem Einkommen zu.

**Abbildung 4: Wohnkosten pro Quadratmeter und Wohnkostenbelastung von Mietenden nach Einkommensdezilen**



Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts basierend auf Noka et al. (2023)

Während die Förderprogramme für energetische Sanierungen im Unterschied zur Heizungsförderung bisher keine Differenzierung nach Einkommen vornehmen, besteht aus anderen Bereichen in Deutschland umfassende Erfahrung mit solchen Ansätzen: Bei den Länderprogrammen für den sozialen Wohnungsbau, die zum Ziel haben Haushalte, die sich selbst am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können zu unterstützen, wird nach Einkommen differenziert und es bestehen Vorgaben für Belegungs- und Mietpreisbindungen.

Vor dem Hintergrund der notwendigen Investitionen für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors hat die Studie zum Ziel, Vorschläge für eine sozialgerechtere Ausgestaltung der Förderlandschaft zu erarbeiten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bereich der vermieteten Gebäude, wo der Anteil an Haushalten mit geringem Einkommen besonders hoch ist, und wo eine Differenzierung nach Einkommen im Vergleich zum selbstgenutzten Bestand eine größere Herausforderung ist.

Kapitel 2 stellt zunächst den Hintergrund und die Zielsetzung der Studie dar. Die darauffolgenden Kapitel widmen sich den erarbeiteten Ansätzen für zielgerichtete Förderung: In Kapitel 3 werden Vorschläge für Anpassungen an der Bundesförderung für effiziente Gebäude betrachtet. Kapitel 4 untersucht Ansätze basierend auf den Programmen im Rahmen der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau. In Kapitel 5 werden Ansätze auf Quartiersebene betrachtet. Kapitel 6 untersucht, welche Fördermittel für die Umsetzung der Vorschläge notwendig sind. Die Schlussfolgerungen der Studie werden in Kapitel 7 dargestellt. Weitere Informationen zur Gebäude-

und Bewohnerstruktur in Deutschland, zur sozialen Wohnraumförderung sowie zu den rechtlichen Grundlagen der Programme finden sich im Anhang.

## 2 Hintergrund und Zielsetzung

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf Ansätzen für sozial gestaffelte Sanierungs-Förderung für den vermieteten Bestand. Dieser Fokus ist einerseits dadurch begründet, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen häufig zur Miete wohnen (siehe Kapitel 3). Andererseits bestehen für dieses Segment bisher kaum gezielte Förderinstrumente, so dass sich eine Lücke in der Förderlandschaft zeigt.

Die Untersuchung von Förderprogrammen für den vermieteten Bestand muss im breiteren Kontext weiterer mietrechtlicher Regelungen betrachtet werden, da die Förderung durch die Vermietenden beantragt wird und somit nur eine indirekte Wirkung auf Mietende entfaltet. Dabei wird unterschieden zwischen bestehenden Mietverträgen und Neuvermietung, da nur im bestehenden Mietvertrag Regelungen bestehen, die zu einem Vorteil von Mietenden bei Inanspruchnahme von Förderung führen. Die entsprechenden Regelungen werden in den nachfolgenden Abschnitten diskutiert. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Förderung nur begrenzt zur langfristigen Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum beiträgt, da sich die Wirkung bei Neuvermietungen weitestgehend verlorenght.

Besonders relevant im Kontext bestehender Mietverträge ist die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB, nach der Vermietenden die jährliche Miete nach Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen um 8 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen dürfen. Modernisierungsmaßnahmen umfassen dabei solche Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken. Beim Heizungstausch können nach § 559e BEG 10 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten abzüglich der in Anspruch genommenen Drittmittel auf die Miete umgelegt werden, allerdings nur unter der Bedingung, dass Förderung in Anspruch genommen wurde. Dabei darf die monatliche Miete um nicht mehr als 0,50 Euro je Quadratmeter Wohnfläche innerhalb von sechs Jahren erhöht werden.

Im Rahmen der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB müssen Vermietende die Kosten für Erhaltungsmaßnahmen von den umlagefähigen Modernisierungskosten abziehen. Beispielsweise kann der Austausch alter Fenster durch energieeffiziente Fenster sowohl eine Modernisierung als auch eine Instandsetzung darstellen. In einem solchen Fall müssen Vermietende die Kosten, die normalerweise für die regelmäßige Erneuerung oder Reparatur dieser Fenster aufgebracht werden, von den Gesamtkosten der Modernisierung abziehen, bevor die Kosten auf die Miete umgelegt werden. Der Anteil der Erhaltungskosten an den Modernisierungskosten ist jedoch oft strittig. Die Höhe der abzuziehenden Instandhaltungskosten ist eine sehr sensitive Größe bei der Ermittlung der Modernisierungsumlage. Mietsteigerungen hängen stark von den angesetzten Instandhaltungskosten ab<sup>21</sup>.

Wenn Vermietende in die energetische Sanierung eines Gebäudes investieren und hierfür staatliche Fördermittel erhalten, müssen zudem die erhaltenen Fördergelder von den Gesamtkosten der

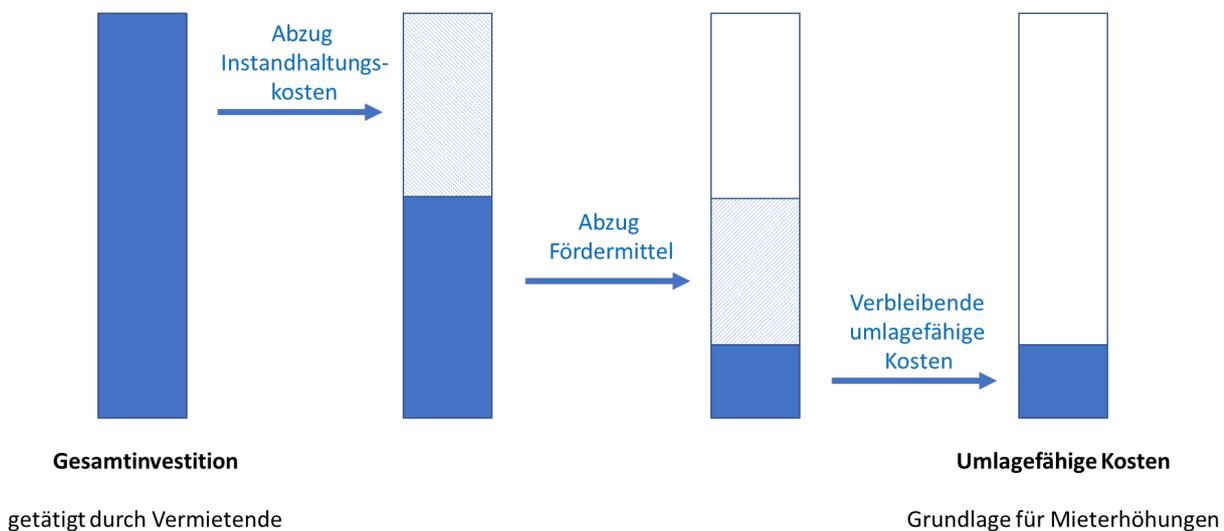
---

<sup>21</sup> Sensitivitätsrechnungen zur Rolle von Instandhaltungskosten für Mieterhöhungen finden sich z.B. in Ifeu (2024): Klimaschutz in Mietwohnungen: Modernisierungskosten fair verteilen. Online verfügbar unter [https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/Publikationen/Energie/20240416\\_Klimaschutz\\_in\\_Mietwohnungen\\_Drittmodell\\_DMB\\_BUND\\_ifeu.pdf](https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/Publikationen/Energie/20240416_Klimaschutz_in_Mietwohnungen_Drittmodell_DMB_BUND_ifeu.pdf)

Maßnahmen abgezogen werden. Die verbleibenden Kosten bilden dann die Basis für die Berechnung der Mieterhöhung nach § 559 BGB.

Das Vorgehen zum Abzug von Erhaltungskosten und Fördermitteln ist in Abbildung 5 schematisch dargestellt. Die Abbildung macht deutlich, dass sowohl die Erhaltungskosten als auch die Fördermittel sich deutlich auf die umlagefähigen Kosten und somit auf die zulässige Mieterhöhung auswirken. Dabei ist zu beachten, dass der Abzug der Fördermittel nur dann erfolgt, wenn Vermietende diese beantragt und erhalten haben.

**Abbildung 5: Schematische Darstellung: Abzug von Erhaltungskosten und Fördermitteln bei Modernisierungen nach § 559 BGB.**



Quelle: Eigene Darstellung.

Weiterhin müssen energetische Sanierungen im Kontext der Regelungen zur Anhebung auf die ortsübliche Vergleichsmiete nach § 558 des Bürgerlichen Gesetzbuchs betrachtet werden. Dieser Paragraph erlaubt es Vermietenden, die Zustimmung zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu verlangen, sofern die Miete seit mindestens 15 Monaten unverändert ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete orientiert sich an den in den letzten vier Jahren vereinbarten Mieten für vergleichbare Wohnungen in der gleichen oder einer ähnlichen Gemeinde. Die Mieterhöhung darf innerhalb von drei Jahren maximal 20 % (in manchen Regionen 15 %) betragen, um den Mieter vor übermäßigen Belastungen zu schützen.

Abbildung 6 zeigt den Einfluss von unterschiedlichen Fördersätzen auf die zulässigen Mieterhöhungen im bestehenden Mietverhältnis, wobei zur Veranschaulichung die Sanierung eines kleinen Mehrfamilienhauses auf Niveau Effizienzhaus-70 mit dem Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe betrachtet wird<sup>22</sup>. Dabei werden exemplarische Fördersätze von 15 % und 45 %

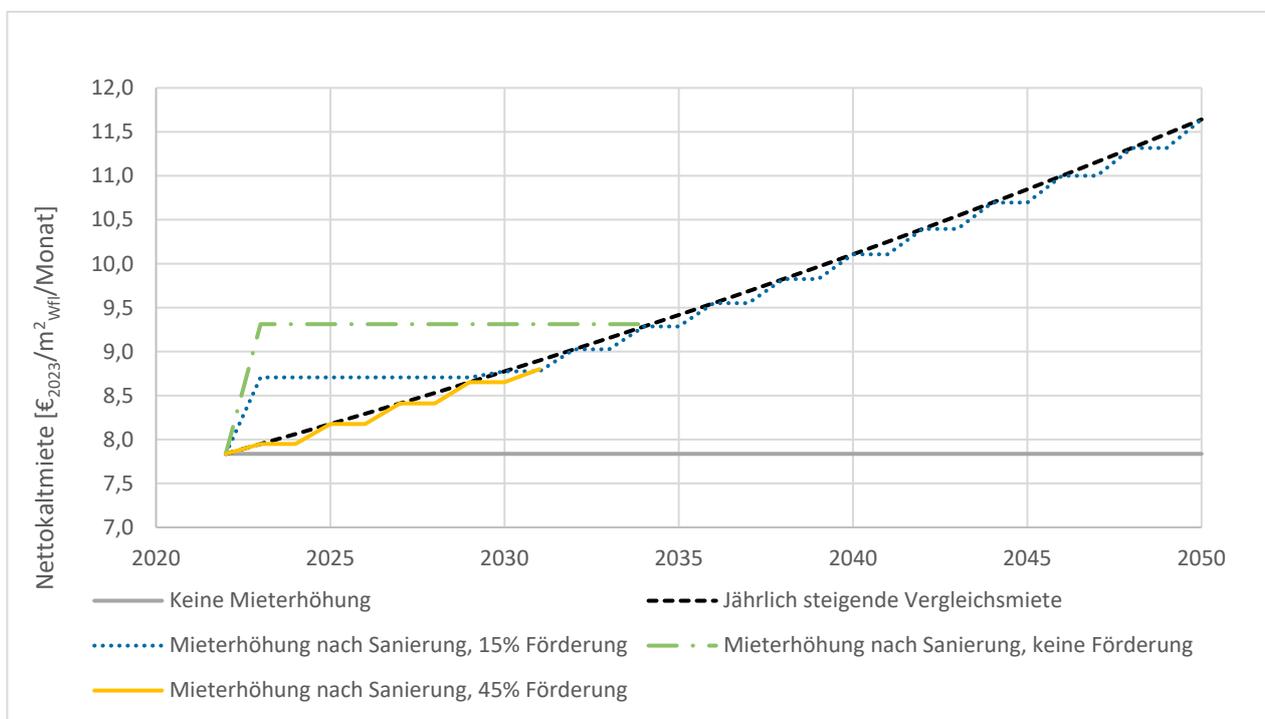
<sup>22</sup> Annahmen Typgebäude basierend auf Öko-Institut (2024): [Analysen und Empfehlungen zur Vereinbarkeit von bezahlbarem Wohnen und Klimaschutz](#).

Vollkosten von 606 €/2023/m<sup>2</sup>, Instandhaltungskosten Erhaltungskosten 385 €/2022/m<sup>2</sup> (63 %); Energiebedingte Mehrkosten 221 €/2022/m<sup>2</sup>; Förderung 15 % BEG WG EH70EE

angesetzt. Im Jahr 2023 wird die Kaltmiete nach der Sanierung erhöht<sup>23</sup>. Ohne Förderung beträgt die Mieterhöhung 1,5 €/m<sup>2</sup> im Monat (siehe grüne Linie), mit einer Förderung von 15 % sind es 0,9 €/m<sup>2</sup> (blaue Linie) und bei einer Förderung von 45 % erfolgt keine Mieterhöhung zum Zeitpunkt der Modernisierung (gelbe Linie).

Die Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Mieterhöhung nach Modernisierung mit den oben beschriebenen Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Anpassung an die ortsüblichen Vergleichsmiete (schwarze Linie), wobei sich der Anstieg am Durchschnitt der Mietsteigerungen von 1,4 % pro Jahr orientiert. Die Abbildung zeigt, dass bei Sanierungen ohne Förderung bzw. mit geringer Förderung im Vergleich zum Fall mit hohen Fördersätzen deutlich höhere Mietsteigerungen möglich sind. Zudem ist bei höheren Mietsteigerungen der Zeitraum länger, in dem die Miete über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. In diesem Zeitraum sind keine weiteren Mietsteigerungen nach § 558 BGB möglich.

**Abbildung 6: Zulässige Mieterhöhung nach energetischer Sanierung im Kontext der Vergleichsmiete**



Quelle: eigene Berechnung Öko-Institut; 1) Vergleichsmiete: Durchschnittliche Nettokaltmiete von 7,4 €2022/m<sup>2</sup> ([Mikrozensus 2022](#)), Inflationsbereinigung 2022->2023 106 % ([Destatis 2024](#)), Mittlere Steigung der Nettokaltmiete 2012-2022 von 1,4 % pro Jahr fortgeschrieben (CC13-0411 des VPI) ([Destatis 2024](#)), Anpassung an Vergleichsmiete vereinfacht alle 24 anstatt wie rechtlich zulässig alle 14 Monate; 2) Mieterhöhung: Sanierung eines kleinen MFH auf EH70 mit Luft-Wasser-Wärmepumpe mit energiebedingten Mehrkosten von 221 €<sub>2023</sub>/m<sup>2</sup>, 15 % Förderung in der BEG WG (EH70-EE), 8 % Modernisierungsumlage

<sup>23</sup> Wir gehen bei den Berechnungen davon aus, dass beim betrachteten Typgebäude Sanierungsbedarf besteht und Vermietende rechtskonform nur energiebedingte Mehrkosten umlegen. In der Praxis ist die korrekte Trennung im Einzelfall nicht immer eindeutig. Oft herrscht auch Unwissenheit bei Mietenden und Vermietenden. Werden Erhaltungskosten (auch nur teilweise) umgelegt, kann sich die Erhöhung infolge der Modernisierungsumlage schnell verdoppeln.

Aus der Betrachtung lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Aus Sicht der Mietenden führen höhere Fördersätze im bestehenden Mietverhältnis zu geringeren Mietsteigerungen und wirken sich somit im Vergleich zu einer Sanierung ohne Förderung immer positiv aus.<sup>24</sup> Allerdings liegt die Entscheidung Förderung zu beantragen bei den Vermietenden, so dass Mietende keinen Einfluss darauf haben. Zudem führt auch eine geförderte Sanierung nicht zwangsläufig zur Entlastung bei der Warmmiete.
- Aus Sicht der Vermietenden ist eine Sanierung ohne Förderung finanziell attraktiver – dies gilt aber nur dann, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete steigt und die rechtlich möglichen Spielräume für Mieterhöhungen ausgenutzt werden.
- Aus Sicht des Staates ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:
  - Begrenzte Anreizwirkung: Im bestehenden Rechtsrahmen sind energetische Sanierungen ohne Förderung aus Sicht der Vermietenden häufig wirtschaftlicher als mit Förderung, da die Fördermittel von den umlagefähigen Kosten abgezogen werden müssen<sup>25</sup>. Deshalb ist zu bezweifeln, dass die Förderung eine starke Anreizwirkung für Sanierungen entfaltet. Eine Erhöhung der Fördersätze im vermieteten Bestand würde somit voraussichtlich nicht zu einer deutlichen Steigerung der Sanierungsrate führen. Dies ist insbesondere in solchen Mietmärkten der Fall, in denen die ortsübliche Vergleichsmiete stark ansteigt. Die in der vorliegenden Studie betrachteten Anpassungen an der Förderlandschaft können dies nur begrenzt adressieren, um eine stärkere Anreizwirkung zu erreichen müssten ergänzend zu den Anpassungen an der Förderlandschaft auch Änderungen am Ordnungsrahmen und/oder Mietrecht betrachtet werden.
  - Zeitlich begrenzte soziale Wirkung: Die Förderung kann dazu beitragen, die negativen sozialen Auswirkungen von energetischen Sanierungen abzufedern, da sich die umlagefähigen Kosten (und damit die zulässigen Mietsteigerungen) verringern. Dieser Effekt ist allerdings zeitlich begrenzt, d.h. die Förderung trägt nur für einen begrenzten Zeitraum dazu bei, die Belastung von Mietenden bei energetischen Sanierungen zu reduzieren. Im oben dargestellten Beispiel ist dies für einen Zeitraum von 7 Jahren der Fall, dies ist allerdings abhängig von der Höhe der Investition, der angesetzten Erhaltungskosten sowie der jährlichen Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmieten (hier: Deutschlandweiter Durchschnittswert 1,4 %).

Die Wirkungen von energetischen Sanierungen auf Mietende hängen somit von einer Vielzahl von Faktoren ab, die neben der in der vorliegenden Studie betrachteten Wirkung von Förderinstrumenten von großer Bedeutung sind. Einerseits ist dies der Abzug von Erhaltungskosten, der wie auch die Förderung den umlagefähigen Betrag reduziert. Andererseits sind die grundsätzlichen mietrechtlichen Rahmenbedingungen zur Umlage von Investitionskosten sowie die Regelungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete wichtige Treiber. Diese Punkte sind von großer

<sup>24</sup> Bei einem Fördersatz von 45 % werden die umlagefähigen energiebedingtem Mehrkosten komplett durch die Förderung getragen, weshalb die Miete nicht nach der Sanierung ansteigt. Im Beispiel zieht der Vermietende jedoch sobald wie möglich auf die Vergleichsmiete hoch.

<sup>25</sup> Für Berechnungen zur Gegenüberstellung von Investitionskosten und Mietmehreinnahmen siehe z.B. Henger et. al (2021): [Wer zahlt für den Klimaschutz im Gebäudesektor? Reformoptionen der Modernisierungsumlage](#)

Relevanz und können wie die Förderkulisse politisch gestaltet werden, sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass eine reine Erhöhung der Fördersätze für energetische Sanierungen im vermieteten Bestand nur begrenzt zum Ziel der sozial-gerechten Transformation in diesem Segment beitragen würde. In der Studie werden daher Ansätze diskutiert, wie die Förderung für energetische Sanierungen im vermieteten Bestand auch langfristig zu dem Ziel einer sozialgerechten Transformation beitragen könnte.

Das Ziel der Studie besteht darin, den Beitrag der Förderung zu untersuchen, um die notwendigen Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der Sanierung von Wohngebäuden sozialverträglich zu gestalten. Da viele Haushalte mit niedrigem Einkommen zur Miete wohnen, ist es essenziell, dass Förderprogramme diesen Aspekt besonders berücksichtigen. Eine soziale Staffelung der Förderungen soll sicherstellen, dass einkommensschwache Mietende nicht überproportional belastet werden und gleichzeitig die Klimaziele erreicht werden können. Die betrachteten Ansätze zielen darauf ab Empfehlungen abzuleiten, wie Sanierungsmaßnahmen so gefördert werden können, dass sie sowohl ökologisch effektiv als auch sozial gerecht sind. Die hier zu betrachtenden Ansätze für sozial gestaffelte Förderung knüpfen an den vorhandenen Förderstrukturen für energetische Sanierungen von Gebäuden an und unterscheiden zwischen drei grundsätzlichen Vorgehensweisen:

1. Der erste Ansatz basiert auf der Bundesförderung effizienter Gebäude und untersucht Möglichkeiten, diese mit zusätzlichen Komponenten so zu erweitern, dass Mietende verstärkt von der Förderung profitieren und langfristig bezahlbarer Wohnraum entsteht. Dabei wird ein Förderbonus gekoppelt an eine Belegungs- und Mietpreisbindung bzw. gekoppelt an eine Mietpreisobergrenze in Betracht gezogen (siehe Kapitel 3). Der Grund für die Betrachtung der BEG liegt darin, dass sie das finanzstärkste Instrument für energetische Sanierungen in Deutschland ist. Auch in Hinblick auf die nationale Umsetzung der im Jahr 2023 novellierten EU-Energieeffizienzrichtlinie sowie der im Jahr 2024 novellierten EU-Gebäuderichtlinie ist eine zielgerichtete Ausgestaltung der Förderung von Bedeutung, um die dort verankerten Vorgaben zur Unterstützung vulnerabler Haushalte zu erfüllen.
2. Der zweite Ansatz basiert auf der Grundlage der Länderförderprogramme für den sozialen Wohnungsbau und untersucht Möglichkeiten, diese im Segment der energetischen Sanierung zu erweitern. Dabei werden die in den Programmen bereits vorhandenen Elemente der Belegungs- und Mietpreisbindung berücksichtigt (siehe Abschnitt 4). Dieser Ansatz wird ausgewählt, da auf vorhandene Strukturen aufgebaut und eine zielgerichtete Adressierung von Haushalten mit niedrigem Einkommen für die Sanierungsförderung erreicht werden kann.
3. Der dritte Ansatz nimmt das Quartier in den Blick und untersucht, wie die bestehenden quartiersbezogenen Programme der Städtebauförderung sowie der energetischen Stadtsanierung stärker für die Sanierung von Wohnraum von Haushalten mit niedrigem Einkommen genutzt werden können (siehe Abschnitt 5). Dieser Ansatz wird betrachtet, da bei Quartierssanierungen grundsätzlich die Möglichkeit besteht, diese gezielt in solchen Vierteln einzusetzen, bei denen Modernisierungsbedarf besteht und zudem Haushalte mit niedrigem Einkommen leben.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die drei hier skizzierten Ansätze detailliert untersucht. Dabei wird jeweils zunächst ein Überblick über das bestehende Programm gegeben, gefolgt von einer

Betrachtung der rechtlichen Grundlagen. Im Anschluss werden konkrete Ausgestaltungsoptionen für die Erweiterung bzw. Umgestaltung der Programme erarbeitet.

### 3 Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)

Die folgende Betrachtung erfolgt ausgehend vom derzeitigen Stand der Berücksichtigung der energetischen Sanierung und ihrer sozialen Dimension in der BEG. Anschließend werden Anpassungsoption und damit zusammenhängende rechtliche Aspekte diskutiert.

Vor dem Hintergrund der bisher nur sehr begrenzten Berücksichtigung des Einkommens bei der BEG (siehe Kapitel 3.1) werden folgende Änderungsoptionen betrachtet (Kapitel 3.2):

- Förderbonus mit Belegungs- und Mietpreisbindung
- Förderbonus mit Mietpreisobergrenze
- Förderbonus in Abhängigkeit von Mietpreishöhe vor Sanierung
- Vermietergruppen- bzw. gebäudemerkmalbezogener Förderbonus

#### 3.1 Rückblick und Status Quo

Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) ist das zentrale Förderinstrument für energetische Sanierungen im Gebäudebereich. Sie wird derzeit über drei Förderrichtlinien bereitgestellt, BEG Wohngebäude (BEG WG), BEG Einzelmaßnahmen (BEG EM) und BEG Nichtwohngebäude (BEG NWG). In der BEG wurden 2022 die Fördersätze angesichts knapper Haushaltsmittel um 5 – 10 % abgesenkt<sup>26</sup>, gleichzeitig aber höhere Sanierungszuschüsse für kommunale Antragsteller eingeführt. Diese erhalten beispielsweise bei Sanierung auf Effizienzhaus (EH)-55-Standard 30 % Zuschuss zu den förderfähigen Sanierungskosten, nicht-kommunale Antragsteller erhalten nur 15 %.

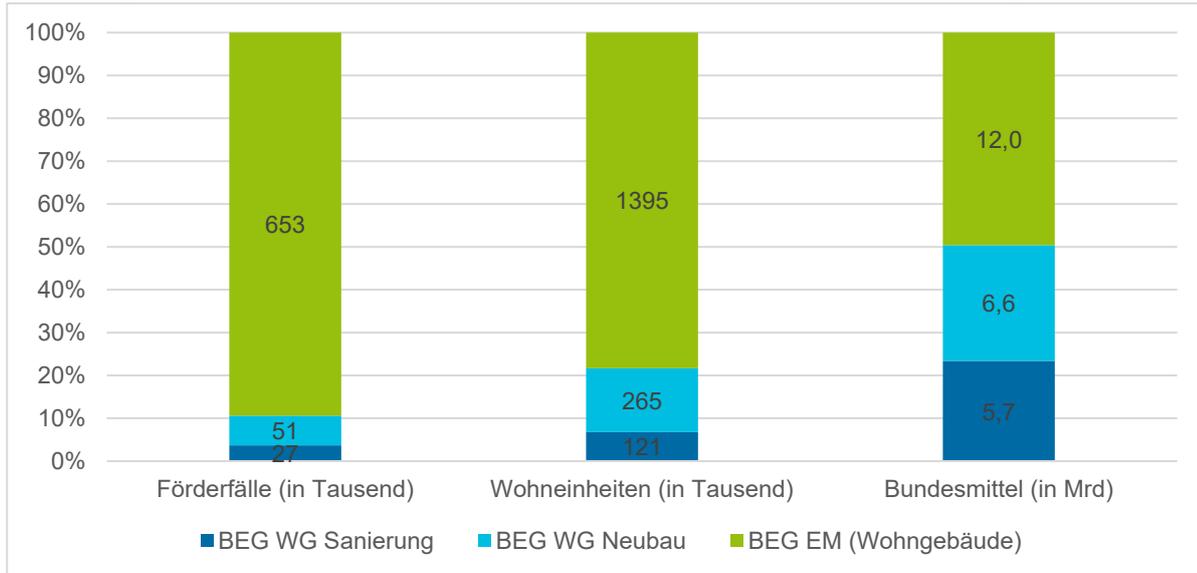
Mit der seit dem 1.1.2024 gültigen BEG wurde ein Einkommensbonus für den Heizungstausch eingeführt. Selbstnutzende Eigentümer\*innen erhalten beim Heizungstausch zusätzlich zur Grundförderung von 30 % einen Einkommensbonus von 30 %, wenn das zu versteuernde Einkommen unter 40.000 Euro jährlich liegt. Ein weiterer Bonus steht selbstnutzenden Eigentümer\*innen für besonders schnellen Austausch zur Verfügung (Klimageschwindigkeits-Bonus). Dieser beträgt zunächst 20 % und verringert sich im Zeitverlauf. Die maximale Förderquote beträgt für selbstnutzende Eigentümer\*innen 70 %.

Im Förderjahr 2022 wurden für die Förderung rund 33 Mrd. Euro Bundesmittel aufgebracht, davon etwa 12 Mrd. Euro für Einzelmaßnahmen in Wohngebäuden, 5,7 Mrd. Euro für Vollsanierung in Wohngebäuden und 6,6 Mrd. Euro für deren Neubau. Die verbleibenden Mittel wurden für Nichtwohngebäude aufgewendet. Mit der Förderung aus dem Jahr 2022 wurden in etwa 1,4 Mio. Wohneinheiten Einzelmaßnahmen durchgeführt und in etwa 120.000 Wohneinheiten eine Sanierung auf Effizienzhausstandard durchgeführt (Abbildung 8).

---

<sup>26</sup> Siehe BMWK-Pressemitteilung vom 26.07.2022: [BMWK - Bundeswirtschaftsministerium legt Reform der Gebäudeförderung vor - Fokus auf Sanierung und Vereinfachung der Antragstellung durch klarere Zuständigkeiten](#).

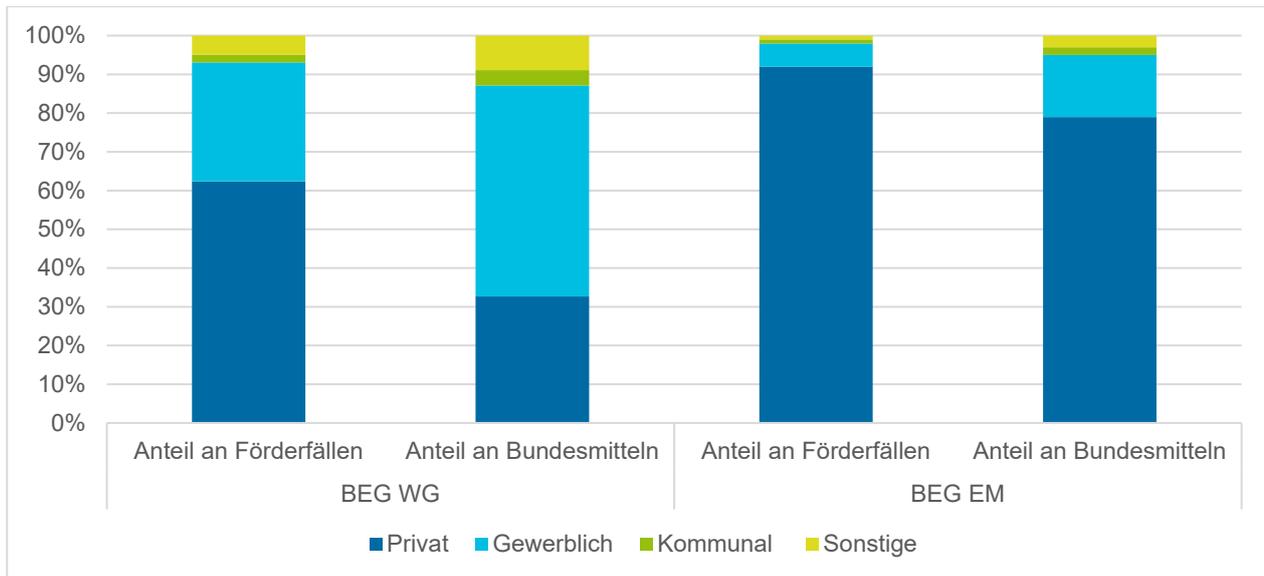
Abbildung 7: BEG – Fördermittel im Förderjahr 2022 nach Art der umgesetzten Maßnahme



Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut nach Heinrich et al. (2023c)

Mit der Evaluierung der BEG liegen nähere Informationen zu sozialen Aspekten der Förderung vor, die leider für den Programmteil BEG WG nicht nach Neubau- und Sanierungsförderung differenziert sind; alle zitierten Zahlen stellen somit Mittelwerte für Neubau und Sanierung dar. Abbildung 9 zeigt die Förderfälle und – mittel im Förderjahr 2022 nach Art des Fördermittelempfangenden. Bei der BEG WG stellen private Eigentümer\*innen den überwiegenden Anteil der Fördermittelempfangenden dar, während gewerbliche Eigentümer\*innen den größten Teil der Fördermittel ausmachen. Bei der BEG EM sind private Eigentümer\*innen sowohl bei der Anzahl der Förderfälle als auch bei dem Anteil der Fördermittel dominierend. Die mit Abstand häufigste Zielgruppe in der EM-Förderung von Wohngebäuden 2022 sind private Zuwendungsempfangende, die 97 % der Förderfälle bzw. 86 % der geförderten WE ausmachen. In der BEG WG sind private Zuwendungsempfangende ebenfalls die häufigste Zielgruppe mit 63 % der Förderfälle bzw. 28 % der geförderten Wohneinheiten.

**Abbildung 8: BEG – Anteil Förderfälle und -mittel im Förderjahr 2022 nach Art des Fördermittelempfängenden**



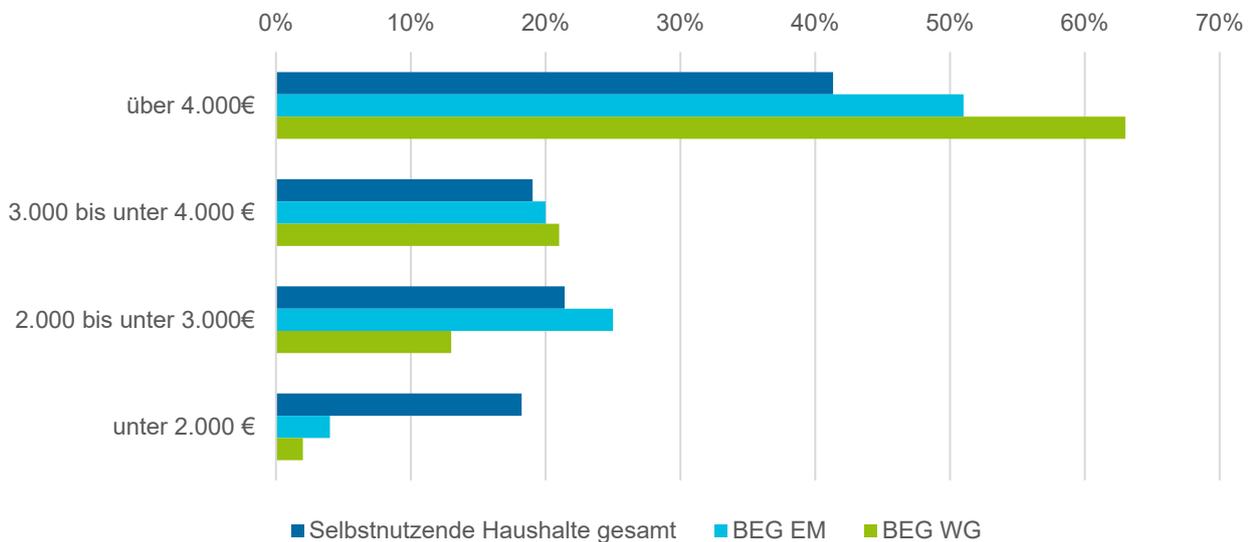
Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut nach Prognos (2023)

Die Analysen im Rahmen der BEG-Evaluierung belegen, dass die Bundesförderung effizienter Gebäude im Neubau und in der Sanierung derzeit einkommensschwachen Haushalten wenig zugutekommt (Abbildung 9). Mehrheitlich profitieren überdurchschnittlich gutverdienende Eigentümerhaushalte. Bei der BEG WG gibt laut Evaluierung ein Großteil der Befragten ein hohes Haushaltsnettoeinkommen von über 5.000 Euro pro Monat an (Neubau: 37 %; Sanierung: 45 %). Jeweils etwa 20 % geben sowohl bei Neubau als auch bei Sanierung ein hohes bis mittleres Einkommen zwischen 4.000 und 5.000 Euro pro Monat bzw. zwischen 3.000 bis unter 4.000 Euro pro Monat an. Nur 4 % der Befragten in der Förderkategorie „Neubau“ bzw. 2 % der Befragten in der Förderkategorie „Sanierung“ haben ein Einkommen im niedrigen Einkommensbereich von unter 2.000 Euro pro Monat. Bei der BEG EM geben 31 % der Befragten ein hohes Haushaltsnettoeinkommen von über 5.000 Euro im Monat an. Jeweils über 20 % geben ein hohes bis mittleres Einkommen zwischen 4.000 und 5.000 Euro pro Monat bzw. zwischen 3.000 bis unter 4.000 Euro pro Monat an. Nur 4 % haben ein Einkommen im niedrigen Einkommensbereich von unter 2.000 Euro pro Monat.

Bei der BEG WG werden die meisten der neugebauten oder sanierten Gebäude von den Zuwendungsempfängenden selbst genutzt, ein knappes Drittel wird vermietet. Bei der BEG EM geben laut Evaluierung 93 % der Befragten an, das Gebäude selbst zu nutzen. Bei Förderung von Mietwohnungen werden laut Evaluierung sowohl in der BEG WG als auch der BEG EM die Maßnahmen mehrheitlich in Lagen umgesetzt, bei denen sich die Mieten auf dem durchschnittlichen regionalen Mietniveau befinden. In den vermieteten Gebäuden befinden sich überwiegend reguläre Mietwohnungen (BEG EM: Privat: 95 %; Unternehmen: 82 %; BEG-WG: Privat: 93 %; Unternehmen: 78 %). In der BEG EM geben Unternehmen zu 7 % an, die geförderten Gebäude als Sozialwohnungen zu vermieten, in der BEG WG geben 21 % an, die geförderten Gebäude als Sozialwohnungen bzw. eine Mischung aus Sozialwohnungen und regulären Mietwohnungen zu vermieten.

Die aktuell geltende Ausgestaltung der Sanierungsförderung enthält - anders als die Förderung des Heizungstausches - keine Regelung, die zum Beispiel das Einkommen der Haushalte oder das Mietniveau der Gebäude berücksichtigt.

**Abbildung 9: Anteile der BEG-Fördermittelempfänger\*innen im Bereich privater Haushalte nach Einkommen und Vergleich mit Gesamtanzahl der Haushalte.**



Bei den geförderten Sanierungen ist die Warmmietenneutralität nicht durchgehend gewährleistet: Aus der Evaluierung der BEG im Förderjahr 2022 geht hervor, dass 45 % der gewerblichen Zuwendungsempfängenden steigende Warmmieten erwarten. Bei den privaten Zuwendungsempfängenden sind dies 37 %. Sinkende Warmmieten werden bei 24 % der Befragten (private) bzw. 20 % (gewerblich) erwartet.

### 3.2 Ansätze stärkerer Betonung sozialer Aspekte energetischer Sanierung in der BEG

In den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gesetzeszielbestimmungen von GEG und KSG sind die sozialen Aspekte energetischer Sanierungen aktuell bereits angelegt – die konkrete Ausgestaltung bis hinunter auf die Ebene der BEG-Förderrichtlinien ist bislang jedoch nur marginal erfolgt.<sup>27</sup> Auf europäischer Ebene ist die soziale Abfederung der Sanierungskosten für sozial schwache Haushalte bereits verankert. Nach der Energieeffizienz-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass ihre strategischen Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung keine nachteiligen Auswirkungen auf Menschen in Haushalten mit geringen Einkommen haben und gegebenenfalls Finanzmittel zu nutzen, um nachteilige Auswirkungen zu beseitigen und eine gerechte und alle einbeziehende Energiewende zu gewährleisten.<sup>28</sup> Im Bereich der Verbesserung der Energieeffizienzstandards ihres Gebäudebestandes sind die Mitgliedstaaten nach der Gebäuderichtlinie verpflichtet, angemessene finanzielle Unterstützung bereitzustellen insbesondere

<sup>27</sup> Siehe für einen Überblick zu den Rechtsgrundlagen der BEG Anhang I.

<sup>28</sup> Art. 8 Abs. 3 UAbs. 1 der [Richtlinie \(EU\) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2023/955 \(Neufassung\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj) ([europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/)).

für sozial schwache Haushalte<sup>29</sup>. Die Mitgliedstaaten haben dabei auch die Förderung zugunsten von Hauseigentümern in einer Weise auszugestalten, die die Interessen der Mietenden berücksichtigt und insbesondere sozial schwache Haushalte dabei durch effektive Sicherungsmaßnahmen zu schützen – etwa durch Mietzahlungsunterstützung oder Mietpreisbegrenzung.<sup>30</sup> Für die Umsetzung der Anforderungen der Gebäuderichtlinie haben die Mitgliedstaaten bis zum 29.05.2026 Zeit.<sup>31</sup>

Auf dieser Basis stellt sich vor allem auch angesichts der weiter oben dargestellten bislang ausbleibenden nachhaltigen Programmwirkung für Mietende im Bestand die Frage nach konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten einer stärkeren Betonung der sozialen Aspekte energetischer Sanierung in der BEG-Förderung. Im Folgenden sollen die dafür besonders relevanten Gesichtspunkte beleuchtet und etwaige rechtliche Grenzen der Gestaltung aufgezeigt werden.

### 3.2.1 Förderrechtliche Grundlagen

Die wesentlichen förderrechtlichen Voraussetzungen, die bei (Neu-)Gestaltung der BEG WG und BEG EM zu beachten sind, ergeben sich aus den §§ 22<sup>32</sup> und 44 BHO<sup>33</sup> über die Gewährung von Zuwendungen. Den Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit der Veranschlagung einer Zuwendung gibt § 23 BHO vor, § 44 BHO regelt unter Bezugnahme aus § 23 BHO die Voraussetzungen der tatsächlichen Gewährung einer Zuwendung.

§ 23 BHO lautet: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Art. 9 Abs. 4a, Art. 17 Abs. 19 der [Richtlinie \(EU\) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(Neufassung\) \(Text von Bedeutung für den EWR\) \(europa.eu\)](#).

<sup>30</sup> Art. 17 Abs. 19 der [Richtlinie \(EU\) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(Neufassung\) \(Text von Bedeutung für den EWR\) \(europa.eu\)](#).

<sup>31</sup> Art. 35 Abs. 1 der [Richtlinie \(EU\) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(Neufassung\) \(Text von Bedeutung für den EWR\) \(europa.eu\)](#).

<sup>32</sup> [§ 23 BHO - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>33</sup> [§ 44 BHO - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>34</sup> [§ 23 BHO - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

Die beiden Tatbestandsmerkmale „Leistungen“<sup>35</sup> und „an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“<sup>36</sup> sind bei den zu betrachtenden möglichen Ansätzen zur Anpassung der BEG WG und BEG EM erfüllt.

Als weiteres Tatbestandsmerkmal ist der mit der Zuwendung jeweils verfolgte Zweck von großer Bedeutung mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Förderrichtlinien. Zwar ist der Zweck politisch zu definieren, so dass bei der Zweckbestimmung grundsätzlich eine weitgehende Freiheit besteht.<sup>37</sup> Der Zweck bei einer Bundesförderung ist darüber hinaus jedoch mit dem weiteren Merkmal des „erheblichen Bundesinteresses“ verwoben. Dieses beinhaltet zum einen das Vorliegen einer Aufgabenkompetenz bzw. Finanzierungskompetenz und zum anderen das Bestehen eines erheblichen Förderinteresses.<sup>38</sup>

Für das Vorliegen einer Aufgabenkompetenz bzw. Finanzierungskompetenz ist Art. 104a Abs. 1 GG<sup>39</sup> maßgeblich, der die grundsätzliche Lastenverteilung in der Weise regelt, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (sogenannter Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung<sup>40</sup>).<sup>41</sup> Das Konnexitätsprinzip gilt auch für die Aufgabenerfüllung durch die Gewährung von Zuwendungen: Eine Bundesförderung erfolgt danach nur in den Bereichen, in denen dem Bund nach dem Grundgesetz auch die materielle Zweckerfüllungskompetenz zugewiesen ist. Der Bund darf grundsätzlich keine Zuwendungen in Aufgabenbereichen vornehmen, die in die Verbandskompetenz der Länder fallen.<sup>42</sup> Die Abgrenzung von Aufgabenbereichen zwischen Bund

<sup>35</sup> Leistung im Sinne des Haushaltsrechts meint die bewusste, zweckgerichtete Mehrung fremden Vermögens, wobei hinzukommt, dass die Leistung gewährt wird, ohne dass der Empfänger nach Grund und Höhe einen Anspruch auf die Leistung hat. Ein BEG Sanierungsförderungs-Bonus in Form eines Zuschusses zur Investition (BEG EM) oder in Form eines Tilgungszuschusses zu einem Darlehen (BEG WG) stellt eine solche Vermögensmehrung, auf die kein Rechtsanspruch besteht, dar und ist vom Leistungsbegriff des § 23 BHO umfasst. Siehe [Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 8-11.](#) Siehe auch Nr. 1.1 zu § 23 VV-BHO; [Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung \(VV-BHO\) \(verwaltungsvorschriften-im-internet.de\)](#); sowie Ziffer 7.3 BEG WG; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebaeude-wohngebaeude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#); und Ziffer 7.2 BEG EM; [beg richtline beg\\_em 20231221 PDF.pdf \(bafa.de\)](#).

<sup>36</sup> Vermietende Eigentümer\*innen von Bestandsgebäuden sind als Stellen außerhalb der Bundesverwaltung taugliche Zuwendungsempfangende im Sinne der Vorschrift, soweit sichergestellt ist, dass sie nicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung (Anstalten, Körperschaften, Stiftungen) zählen. Die Förderrichtlinien BEG WG und BEG EM stellen das sicher, indem sie unter Nr. 6.1 jeweils „alle Investoren (z.B. Hauseigentümer, Contractoren, Unternehmen, gemeinnützige Organisationen, Kommunen) von förderfähigen Maßnahmen an Wohngebäuden“ (und im Falle der BEG-EN auch Nichtwohngebäuden) als Antragsberechtigte bestimmen, den Bund und seine Verwaltung dagegen unter 6.2 als antragsberechtigt ausschließen (zudem auch die Bundesländer und ihre Einrichtungen). Siehe [Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 12-15.](#) Siehe auch BEG WG, Ziffer 6.1; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebaeude-wohngebaeude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#); BEG EM, Ziffer 6.1; [beg richtline beg\\_em 20231221 PDF.pdf \(bafa.de\)](#) und BEG WG, Ziffer 6.2; BEG EM, Ziffer 6.1.

<sup>37</sup> Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 16

<sup>38</sup> Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, BHO § 23 Rn. 10, 17

<sup>39</sup> [Art 104a GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>40</sup> Siehe auch Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 104a Rn. 5

<sup>41</sup> Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, BHO § 23 Rn. 12; vgl. auch Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 30 mit Hinweis darauf, dass Unterscheidung zwischen Aufgabenkompetenz und Finanzierungskompetenz wegen des Konnexitätsprinzips praktisch ohne große Bedeutung ist.

<sup>42</sup> Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 30.

und Ländern spielt eine Rolle für die Gestaltung der Förderrichtlinien und kann dort eine Grenze bilden bei der Frage, welche Zwecke der Bund legitimerweise mit der Förderung verfolgen darf.

Zum Merkmal des erheblichen Förderinteresses gehört, dass sich das Interesse gerade auf die Erfüllung durch die Stellen außerhalb der Bundesverwaltung beziehen muss, und insofern gegenüber der Eigenerfüllung durch die Bundesverwaltung eine besondere Dienlichkeit mit Blick auf die Zweckerfüllung zu erwarten ist. Das ist im Sinne der Haushaltsgrundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit so zu verstehen, dass durch die Aufgabenerfüllung durch Dritte erreicht werden kann, mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln optimale Erfolge zu erzielen.<sup>43</sup> Der Zweck muss zudem hinreichend bestimmt sein, um später die Wirksamkeit der Zuwendung mit Blick auf die Zweckverfolgung und Erreichung kontrollieren zu können.<sup>44</sup> Für BEG WG und BEG EM in der bestehenden Fassung kann mit Bezug zu diesen Anforderungen festgehalten werden: Die Eigenerfüllung durch die Bundesverwaltung scheidet für den Gebäudebestand im nichtöffentlichen Eigentum aus, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit finden Berücksichtigung angesichts der im Rahmen der Zuschussfinanzierung immer auch erforderlichen Eigeninvestitionen der Gebäudeeigentümer\*innen. Die hinreichende Bestimmtheit des Zwecks ist mit der Anreizfokussierung (Zielsetzung, s.o.) und der Zweckbestimmung, einen Beitrag zur Treibhausgasemissionsminderung im Gebäudesektor bis 2023 auf 67 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu leisten, gegeben. Beide Merkmale müssen auch bei einer etwaigen Umgestaltung der Förderrichtlinien Berücksichtigung finden.

### 3.2.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten

#### Förderbonus mit Belegungs- und Mietpreisbindung

Ein erster denkbarer Ansatz für eine zielgruppenorientierte Anpassung der BEG-Förderung ist die Einführung eines Förderbonus in Kombination mit einer Belegungs- und Mietpreisbindung. Ein Vorteil bei diesem Ansatz wäre die Verknüpfung der Sanierungsförderung mit der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für die Zielgruppe infolge der Inanspruchnahme des Förderbonus. Über das Element der Belegungsbindung ließe sich erreichen, dass der entsprechende Förderbonus zielgenau sozial schwächere Menschen erreicht. Über die zusätzlich gekoppelte Mietpreisbindung könnte sichergestellt werden, dass infolge der Sanierung nur begrenzte Mieterhöhungen erfolgen können. Grundsätzlich denkbar wäre es, die Gestaltung eines solchen Förderbonus an den Voraussetzungen der Länderregelungen des sozialen Wohnungsbaus zu orientieren oder diese in der Bundesförderrichtlinie direkt in Bezug zu nehmen.

Der Ansatz erscheint allerdings diskussionswürdig mit Blick auf die erforderliche Aufgabenkompetenz des Bundes. Wie gesehen ist es haushaltsrechtlich erforderlich, dass der Bund bei Bereitstellung von Fördermitteln Förderzwecke in seinem Aufgabenbereich verfolgt, damit ein erhebliches Bundesinteresse begründet ist.

Hier tritt neben die bereits im Rahmen der BEG-Förderung verfolgten Zwecke „Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele“ und „Beitrag zur Treibhausgasreduzierung im Gebäudesektor“ der weitere Zweck „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“.

---

<sup>43</sup> Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 31.

<sup>44</sup> Gröpl BHO/Rossi, 2. Aufl. 2019, BHO § 23 Rn. 16.

Sowohl für die zum Erreichen der Klimaschutzziele im Gebäudesektor nötige Einhaltung der Emissionsbudgets nach dem KSG<sup>45</sup> als auch für die Unterstützung der Treibhausgasminde rung im Gebäudebereich auf Grundlage des GEG<sup>46</sup> liegt die grundsätzliche Aufgabenkompetenz beim Bund. In beiden Feldern ist die Sozialverträglichkeit der Umsetzungsmaßnahmen als mitverfolgter Zweck von Belang (soziale Abfederung).<sup>47</sup> Soweit daher eine Anpassung der BEG-Förderrichtlinien darauf zielt, die Umsetzung der zur jeweiligen Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen sozial abzufedern, bestehen keine haushaltsrechtlichen Bedenken.

Anders ist das allerdings für den mit dem Ansatz verfolgten Zweck der „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“. Dieser lässt sich nicht aus KSG oder GEG als mitverfolgter Zweck ableiten. „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“ ist Zweck der sozialen Wohnraumförderung, für die die ausschließliche Zuständigkeit und Verantwortung bei dem Ländern liegt.<sup>48</sup> Für diesen Bereich existiert daher ein grundgesetzlicher Sondertitel, auf dessen Basis der Bund den Ländern über die VV sozialer Wohnungsbau 2023 Mittel bereitstellt.<sup>49</sup> Aufgrund der Länderverantwortung in diesem Bereich kann der Zweck „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“ daneben nicht als Förderzweck in der BEG zugrunde gelegt werden. Es fehlt für einen derartigen Förderansatz mangels Aufgabenkompetenz daher das erhebliche Bundesinteresse, so dass der Ansatz aus Rechtsgründen nicht empfohlen werden kann.<sup>50</sup>

### Förderbonus mit Mietpreisobergrenze

Ein weiterer denkbarer Ansatz besteht in der Verknüpfung eines Förderbonus mit einer Mietpreisobergrenze, die beispielsweise in Prozent zur ortsüblichen Vergleichsmiete definiert werden könnte.

<sup>45</sup> Dazu aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum KSG vom 22.10.2019, S. 2: „Das Gesetz verpflichtet die öffentliche Hand, entfaltet hingegen grundsätzlich keine Rechtswirkung für Private. Die Einhaltung der Emissionsbudgets ist Aufgabe des Bundesministeriums, in dessen Geschäftsbereich der jeweilige Sektor fällt.“; [Drucksache 19/14337 \(bundestag.de\)](#).

<sup>46</sup> vgl. § 89 Abs. 1 GEG: „Die Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte, die Errichtung besonders energieeffizienter und die Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude können durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gefördert werden.“; [§ 89 GEG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>47</sup> Siehe § 1 S. 1 und 2 KSG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen werden berücksichtigt.“; [§ 1 KSG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#); Siehe auch Begründung zu Nr. 9 (Anlage 2 des Gesetzes), Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 02.06.2021): „Im Gebäudesektor ist zudem das bezahlbare Bauen und Wohnen einzubeziehen.“; [Drucksache 19/30230 \(bundestag.de\)](#).

<sup>48</sup> Siehe dazu Sachstand Wohnungsbau und Wohnungsbauförderung durch den Bund, S. 4 ff.; [WD-7-029-20-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#) und Präambel VV sozialer Wohnungsbau 2023: „Bund und Länder stimmen ferner darin überein, dass die ausschließliche Zuständigkeit und Verantwortung der Länder für die Wohnraumförderung von dieser Verwaltungsvereinbarung ebenso unberührt bleibt wie die ausschließliche Finanzierungsverantwortung der Länder für jede Art der Wohnraumförderung, die von dieser Verwaltungsvereinbarung insbesondere wegen des Investitionsbegriffs des Artikels 104d GG nicht erfasst wird.“; [Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 \(VV Sozialer Wohnungsbau 2023\)](#).

<sup>49</sup> Siehe dazu den Abschnitt zur sozialen Wohnungsbauförderung.

<sup>50</sup> Auf etwaige weitere rechtliche Bedenken oder den mit dem Ansatz verbundenen administrativen Aufwand wird daher nicht mehr eingegangen.

Die Zielgruppe der sozial schwächeren Mietenden im Bestand wäre dadurch zumindest indirekt priorisiert, da sich eine Deckelung der Miete infolge einer energetischen Gebäudesanierung in Relation zur ortsüblichen Vergleichsmiete positiv auf einkommensschwache Haushalte auswirken kann. Denn so besteht die Möglichkeit, dass reale Einsparungen bei den Energiekosten infolge der Sanierung den Haushalten direkt zugutekommen und nicht von Mieterhöhungen im Nachgang der Sanierung kompensiert werden. Insgesamt zeigt Abbildung 26, dass Haushalte mit geringem Einkommen häufiger im Segment der Wohnungen mit geringeren Mieten wohnen.

Die Ausgestaltung eines solchen Förderbonus könnte in der Weise erfolgen, dass korrespondierende Prüfungsrechte vorbehalten und Gebäudeeigentümer\*innen im Rahmen der Zuschussgewährung Auskunftspflichten auferlegt werden mit Bezug auf die Mietpreise im Gebäude. Diese könnten etwa in den Förderbedingungen vorgesehen und dort ein Nachweismodus festgesetzt werden. Dieser könnte beispielsweise turnusmäßige Übermittlungspflichten oder stichprobenartigen Kontrollen vorsehen oder ggf. auch eine Konformitätserklärung des Vermietenden gegenüber den Mietenden umfassen. Zudem sollten die Förderbedingungen die Übertragung der Verpflichtungen im Falle eines Eigentümer\*innenwechsels sicherstellen. Im Falle der Nichteinhaltung der Vorgaben durch den Zuwendungsempfänger besteht die allgemeine Option der Rückforderung nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Bei diesem Ansatz besteht im Rahmen der Bestimmung des Förderzwecks bzw. bei Feststellung des erheblichen Bundesinteresses wegen des Wegfalls der Belegungsbindung keine klare Festlegung auf den Zweck der „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“. Vielmehr könnte hier wegen der temporären Preisbezogenheit des Förderansatzes gut argumentiert werden, dass der Zweck der sozialen Abfederung der energetischen Sanierungsmaßnahme verfolgt wird, der wie oben gesehen mit unter die grundsätzliche Aufgabenkompetenz des Bundes zur Förderung von Errichtung besonders energieeffizienter und Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude fällt.<sup>51</sup> Dass der Ansatz dabei über die reine Förderung der investiven Sanierungsmaßnahme hinweg auch die Mietpreisentwicklung infolge der Umsetzung dieser Maßnahme adressiert, führt für sich genommen noch nicht zu einer Verschiebung des Förderzwecks hin zur (nicht mehr in der Bundesaufgabenkompetenz liegenden) „Schaffung bzw. Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum“. Vielmehr kann darin eine mögliche Ausprägung der sozialen Abfederung im Sinne der europarechtlichen Anforderungen liegen, finanzielle Anreize zur Sanierung zu schaffen, die neben den Eigentümer\*innen auch den Mietenden zugutekommen.<sup>52</sup>

Anders als bei der Variante mit Belegungsbindung stehen diesem Ansatz daher keine erheblichen rechtlichen Bedenken in Bezug auf den verfolgten Zweck und dessen hinreichende Bestimmtheit entgegen. Je nach Ausgestaltung der erforderlichen Nachweisführung im Nachgang der Umsetzung der Sanierungsmaßnahme ist jedoch der administrative Aufwand zu bedenken. Zudem erscheint es sinnvoll, vor einer entsprechenden Einführung in die BEG-Förderung vertieft die Anreizwirkung des Ansatzes zu untersuchen, um sicherzustellen, dass ein erfolgsversprechender Mittelabruf angeregt wird. Es erscheint jedenfalls vorstellbar, dass der Ansatz für Vermietende außerhalb des gebundenen Wohnraums mit vergleichsweise niedrigen Mieten (und einem entsprechend vergleichsweise hohen Anteil an sozial schwächeren Haushalten unter ihren Mietenden) eine Anreizwirkung entfaltet.

---

<sup>51</sup> S.o. Rn. 40.

<sup>52</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 19 der [Richtlinie \(EU\) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(Neufassung\) \(Text von Bedeutung für den EWR\) \(europa.eu\)](#).

## Förderbonus in Abhängigkeit von Mietpreishöhe vor Sanierung

Denkbar ist des Weiteren ein Ansatz, in dem die Bonusförderung an den Mietpreis vor Durchführung der Sanierungsmaßnahme geknüpft wird. Die Zielgruppe könnte hiervon profitieren, da einkommensschwächere Haushalte tendenziell in Wohnungen mit geringeren Mietpreisen leben (siehe Abbildung 26) und die Zielgruppe daher zumindest indirekt durch diesen Ansatz priorisiert würde.

In rechtlicher Hinsicht bestehen auch hier keine Bedenken mit Blick auf Förderzweck und seine hinreichende Bestimmtheit. Gegenüber dem Ansatz mit der Pflicht zur Einhaltung einer Mietpreisobergrenze nach Durchführung der Maßnahme hätte diese Variante den Vorzug, dass ihre Administration dem bestehenden System nahe wäre und keine administrativen Anforderungen für den Zeitraum nach Durchführung vorzusehen und deren Einhaltung zu kontrollieren wäre. Diesem Vorteil des administrativen Minderaufwands steht allerdings der erhebliche Nachteil gegenüber, dass der Förderansatz zumindest außerhalb des bestehenden Mietverhältnisses keine längerfristig bezahlbaren Mieten zu gewährleisten vermag.

## Vermietergruppen- bzw. gebäudemerkmalbezogener Förderbonus

Zuletzt wäre auch ein Ansatz denkbar, der nach Art der Vermietenden oder Gebäudemerkmalen differenziert. Es zeigt sich anhand der Auswertungen in den vorangegangenen Kapiteln, dass bei Vermietergruppen (etwa Genossenschaften oder kommunale Wohnungsgesellschaften), die nicht (allein) nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. maximaler Gewinnorientierung vermieten, der Anteil sozial schwächerer Haushalte an den Mietenden im Verhältnis besonders hoch ist. Diesen Vermietergruppen einen Förderbonus zu gewähren, kann sich daher positiv auf die Zielgruppe auswirken.

Ebenso ist der Anteil sozial schwächerer Haushalte in Gebäuden mit bestimmten Merkmalen verhältnismäßig höher, etwa in Mehrfamilienhäusern oder Gebäuden mit bestimmten Baualtersklassen. Von besonderen Förderboni, die entsprechende Kriterien einbeziehen, könnte die Zielgruppe daher profitieren. In beiden Fällen stünde allerdings dem Vorteil, dass keine Nachweisführung im Nachgang der Maßnahme zu administrieren wäre, der Nachteil der geringen Zielgenauigkeit mit Blick auf die Zielgruppe gegenüber.

Rechtliche Bedenken mit Blick auf den Förderzweck oder dessen Bestimmtheit bestehen hier nicht. Gebäudemerkmalbezogene Ansätze finden sich mit dem WPB-Bonus, der an das Gebäudealter anknüpft, bereits in der BEG WG.

## 4 Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern im Rahmen der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau durch eine mit zusätzlichen Mitteln ausgestattete weitere Verwaltungsvereinbarung die energetische Sanierung stärker gefördert werden kann. Konkret würde dies bedeuten, dass – wie auch beim sozialen Wohnungsbau im Neubau – die Förderung an vorgegebene Mietpreis- und Belegungsbindungen gekoppelt ist und die Wohnungen nach der Sanierung somit dem Bestand an Sozialwohnungen zugeführt werden (bzw. die Bindung verlängert wird).

## 4.1 Rückblick und Status Quo

Der Bund unterstützt den sozialen Wohnungsbau der Länder über die Gewährung von Finanzhilfen. Für den Zeitraum 2022 bis 2026 stehen für die Soziale Wohnraumförderung Bundesfinanzhilfen in Höhe von 14,5 Mrd. Euro zur Verfügung<sup>53</sup>. Auf dem sogenannten „Wohnungsgipfel“ der Bundesregierung im September 2023 wurde dieser Betrag auf 18,1 Mrd. Euro im Zeitraum 2022 bis 2027 erhöht. Mit den Mitteln werden sowohl die „Schaffung neuen Wohnraums durch Neu-, Aus- oder Umbau, einschließlich des erstmaligen Erwerbs des Wohnraums innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung (Ersterwerb)“, als auch die „Modernisierung von Wohnraum“ gefördert. Auch der Erwerb und die Verlängerung von Belegungsrechten ist möglich<sup>54</sup>.

Details der Vergabe der Bundesfinanzhilfen für den Sozialen Wohnungsbau sind in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt; weitere Einzelheiten regeln die Länder in ihren Umsetzungsverordnungen und anderen Rechtsgrundlagen. Gemäß der Verwaltungsvereinbarung „Sozialer Wohnungsbau 2023“ sollen die „bereitgestellten Mittel zum sozialen Wohnungsbau die Wohnraumversorgung durch Mietwohnungen und selbstgenutztes Wohneigentum der Haushalte“ unterstützen, „die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen am Markt nicht angemessen versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“ Die Länder können die bereitgestellten Mittel entsprechend ihres Bedarfs einsetzen und damit den unterschiedlichen Verhältnissen auf ihren Wohnungsmärkten Rechnung tragen, mit dem Ziel der Verbesserung der Wohnraumversorgung. Die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen ist ebenfalls Ziel der Förderung, außerdem sollen stadtentwicklungs- und raumordnungspolitische Zielsetzungen für den jeweiligen städtischen oder ländlichen Raum beachtet werden.

In den Bundesfinanzhilfen für den Zeitraum 2022 bis 2026 enthalten ist die sogenannte „Klimamilliarde“, Bundesfinanzhilfen in Höhe von einer Milliarde Euro, „die der Bund den Ländern in Umsetzung des am 23. Juni 2021 beschlossenen Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 für den energetisch hochwertigen Neubau und die energetische Sanierung von Sozialwohnungen gewährt. Dies bedeutet, dass beim Neubau der Effizienzhausstandard 55 und für Modernisierungen der Effizienzhausstandard 85 einzuhalten ist.“<sup>53</sup> Deren Nutzung ist in der Verwaltungsvereinbarung über den klimagerechten sozialen Wohnungsbau geregelt; allerdings liegen dazu noch keine Zahlen vor.

---

<sup>53</sup> [BMWSB - Soziale Wohnraumförderung \(bund.de\)](https://www.bund.de/Content/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/06/20220623_klimamilliarde.html).

<sup>54</sup> Artikel 4 Absatz 2 und 3 Verwaltungsvereinbarung Sozialer Wohnungsbau 2023; [Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 \(VV Sozialer Wohnungsbau 2023\)](#).

### Exkurs zur ausgewerteten Datenquelle der Förderdaten für das Jahr 2021:

Auf Anfrage an „Frag den Staat“ wurden im März 2023 vom BMWSB Förderdaten aus den Anlagen 4 (Übersicht über die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Bundes- und Landesmittel) und 5 (Jährliche Berichterstattung zum Fördergeschehen (Förderzusagen)) der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (VV Sozialer Wohnungsbau) im Programmjahr 2021 der einzelnen Bundesländer übermittelt. Im vorliegenden Bericht zitiert als BMWSB (2023).

Zur Vergabe der Fördermittel gibt es seitens des BMWSB folgende Ergänzung: „Von den jährlich zur Verfügung stehenden Programmmitteln für den sozialen Wohnungsbau werden jeweils 15 % der Mittel als Ausgaben und 85 % als Verpflichtungsermächtigung mit Fälligkeiten über vier Jahre veranschlagt (1. Jahr 15 %, 2. Jahr 25 %, 3. bis 5. Jahr jeweils 20 %, sog. Jahresscheiben). Grund für diese Art der Veranschlagung ist, dass die Fördermittel für den einzelnen Förderungsfall durch die Länder nicht vollständig bei Förderungsbewilligung, sondern schrittweise entsprechend dem Baufortschritt ausgereicht werden. Die Verteilung der Mittel richtet sich dabei nach dem Königsteiner Schlüssel, wobei auch Umverteilungen im Einvernehmen mit den Ländern möglich sind. Belastbare Aussagen über den Mittelabfluss können erst nach Beendigung der jeweiligen Programmjahre getroffen werden. So ist beispielsweise die Ausfinanzierung des Programmjahres 2020 bis zum Ende des Jahres 2024 in der Finanzplanung veranschlagt.

Beide Anlagen (Anlage 4 und Anlage 5) enthalten unterschiedliche Informationen, zum Teil aber auch Daten zu den gleichen Größen. Zum Beispiel enthalten beide Anlagen Angaben zur Anzahl der geförderten Wohneinheiten, die jedoch nicht übereinstimmen. Anlage 4 enthält Angaben zu den für das Jahr 2021 eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen, Anlage 5 zu den verausgabten Fördermitteln im Förderjahr. An den Abbildungen ist jeweils vermerkt, aus welcher Quelle die ausgewerteten Zahlen stammen. Auch wenn die konkreten Zahlen unterschiedlich sind, so ändert sich nichts an den getroffenen Aussagen zur Verteilung der Fördermittel.

#### 4.1.1 Bestand an Sozialwohnungen

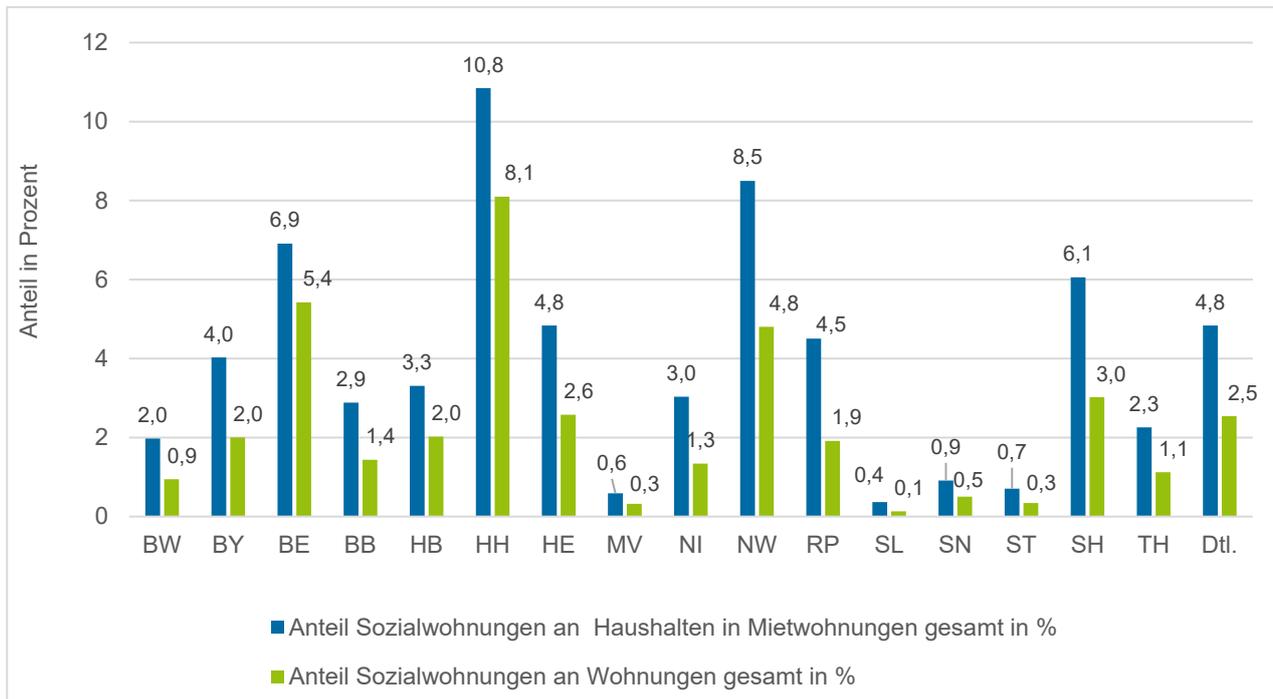
Die Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland sinkt seit Jahren: allein zwischen 2006 und 2022 ist sie um eine Millionen Wohnungen zurückgegangen, von 2,1 Mio.<sup>55</sup> auf knapp 1,1 Mio.<sup>56</sup>. Zahlen zum Bedarf sind nicht bekannt, jedoch befinden sich allein im untersten Einkommensdezil 4,5 Mio. Haushalte (vgl. Tabelle 7-1).

Der Anteil an Sozialwohnungen am Wohnungsbestand in Deutschland liegt aktuell noch bei 2,5 %, am Mietwohnungsbestand sind es 4,8 %. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind hoch: die Spanne reicht von 0,13 % im Saarland bis 8,1 % in Hamburg (eigene Berechnung auf Basis von BMWSB (2023, Anlage 5)). Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern wohnen besonders wenige der Haushalte in Sozialwohnungen. Mit Ausnahme Thüringens liegt deren Anteil bei teils deutlich unter 1 %, im Saarland ebenso (Abbildung 11).

<sup>55</sup> Quelle für 2006: [Sozialmietwohnungen | Die soziale Situation in Deutschland | bpb.de.](#)

<sup>56</sup> Quelle für 2022: [Zahl der Sozialwohnungen weiter gesunken - ZDFheute.](#)

**Abbildung 10: Bestand an Sozialwohnungen nach Bundesland 2021**



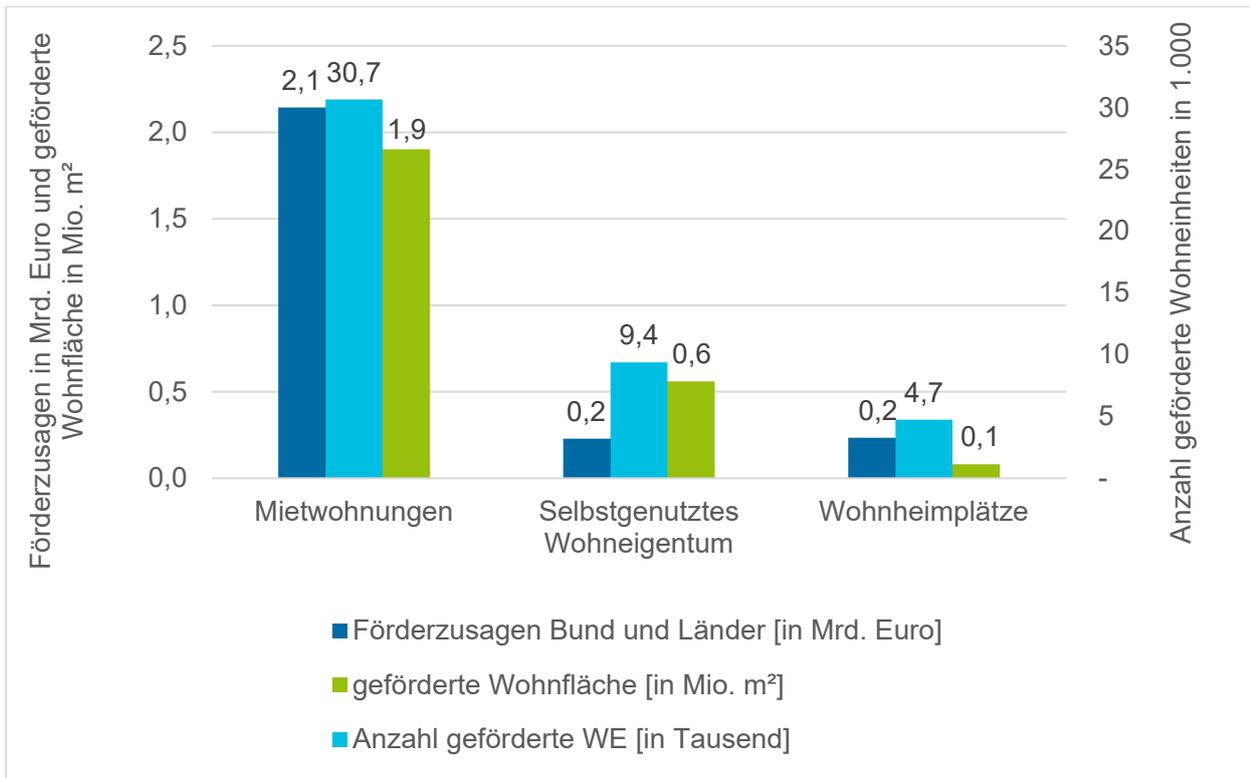
Quelle: eigene Berechnung Öko-Institut auf der Basis von: Anzahl Haushalte in Mietwohnungen (errechnet aus "Haushalte in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime), davon in Eigentumswohnungen", abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-eigentumsquote.html>) und Gesamtbestand an Mietwohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen (Stand 31.12.2020) BMWSB (2023); Förderdaten 2021; und „Anzahl Wohnungen“ © Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023 | Stand: 08.09.2023

#### 4.1.2 Art der geförderten Wohneinheiten: Mietwohnungen vs. Wohneigentum

Bundesweit wurden gemäß BMWSB (2023)<sup>57</sup> im Jahr 2021 etwa 44.800 Wohneinheiten gefördert (BMWSB 2023, Anlage 5). Der Anteil an Mietwohnungen betrug mit etwa 30.650 Wohneinheiten 68,3 %, der Anteil an Wohneinheiten im selbstgenutzten Eigentum mit 9.380 Wohneinheiten 20,9 %. Neben Mietwohnungen und Wohneigentum wurden in sechs Bundesländern insgesamt etwa 4.750 Wohnheimplätze gefördert. Deren Anteil an den bundesweit insgesamt geförderten Wohneinheiten betrug 2021 10,6 % (Rest zu 100 % [94 Wohneinheiten] „Sonstige“). Für die Förderung wurden 2021 insgesamt 2,61 Mrd. Euro an Bundes- und Landesmitteln für Zinssubventionen und Zuschüsse zugesagt; davon 82,1 % für Mietwohnungen, 8,8 % für selbstgenutztes Wohneigentum und 9 % für Wohnheimplätze (Rest zu 100 % „Sonstiges“). In den Wohneinheiten wurden 2,55 Mio. m<sup>2</sup> Wohnfläche gefördert, davon 74,6 % in Mietwohnungen, 22,0 % im Wohneigentum, 3,2 % in Wohnheimplätzen und 0,3 % in „Sonstigen“ Wohneinheiten. (Abbildung 12)

Damit werden Mietwohnungen deutlich häufiger gefördert als selbstgenutztes Wohneigentum, wobei der Anteil der Mietwohnungen an den Mittelzusagen am höchsten ist und der Anteil der geförderten Mietwohnungen an Wohnfläche und Wohneinheiten etwas geringer ist.

**Abbildung 11: Zugesagte Fördermittel, geförderte Wohnfläche und Anzahl geförderter Wohneinheiten 2021 nach Art der Wohneinheit**

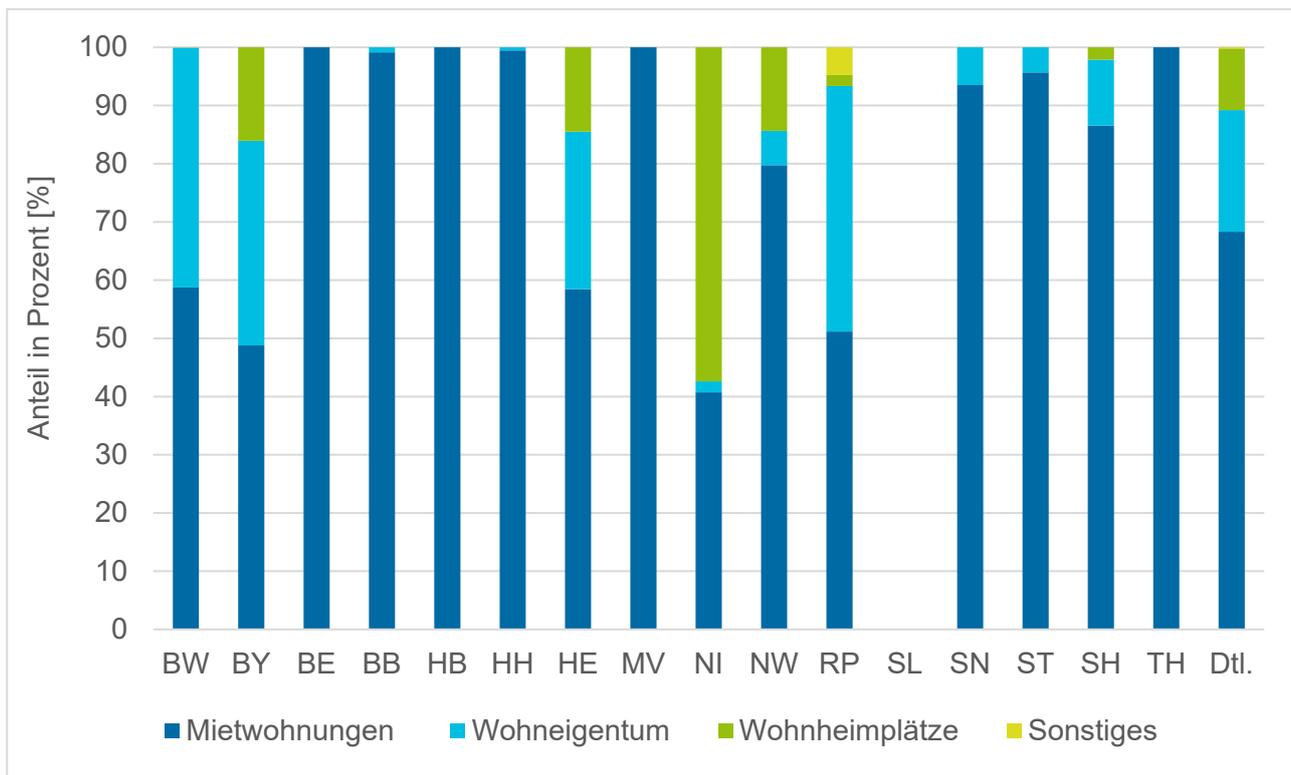


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV; Dargestellt ist die Summe aus Zuschüssen und Zinssubventionen; \*Neubau, Modernisierung und Erwerb von Belegungsrechten aus Mitteln des sozialen Wohnungsbaus; inklusive Plätze in Gemeinschaftswohnungen

Zwischen den Bundesländern gibt es wiederum Unterschiede, die in Abbildung 13 beispielhaft anhand der geförderten Wohneinheiten illustriert werden: In vier Ländern wurden ausschließlich Mietwohnungen gefördert: Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen geben den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums explizit als Fördergegenstand an (Deutscher Bundestag 2022), trotzdem unterscheidet sich der Anteil selbstgenutzten Wohneigentums an den geförderten Wohneinheiten sehr. Recht hoch ist er in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz. Bemerkenswert ist der hohe Anteil an geförderten Wohnheimplätzen in Niedersachsen.

Die Zahlen lassen keinen Zusammenhang zwischen dem Bestand an Sozialwohnungen (Abbildung 11 ) und der Förderung von Sozialwohnungen erkennen.

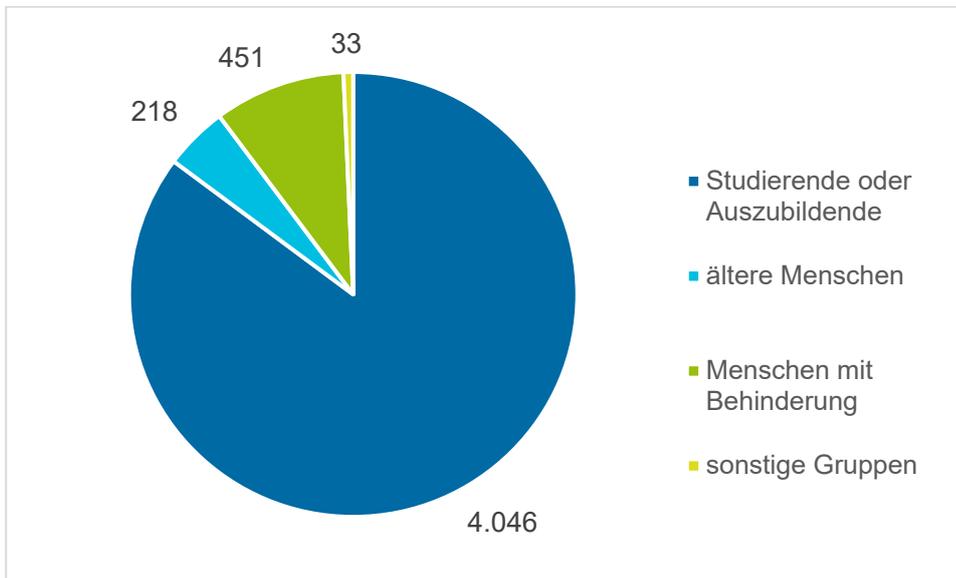
**Abbildung 12: Geförderte Wohneinheiten 2021 nach Bundesland und Art der Wohneinheit**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV; Saarland: nichts gefördert oder nichts berichtet

In sieben Bundesländern werden neben Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum auch Wohnheimplätze gefördert (vgl. Abbildung 13). Mehr als drei Viertel der deutschlandweit geförderten Wohnheimplätze sind für Studierende oder Auszubildende vorgesehen (Abbildung 14).

**Abbildung 13: Anzahl geförderter Wohnheimplätze nach Nutzergruppe**



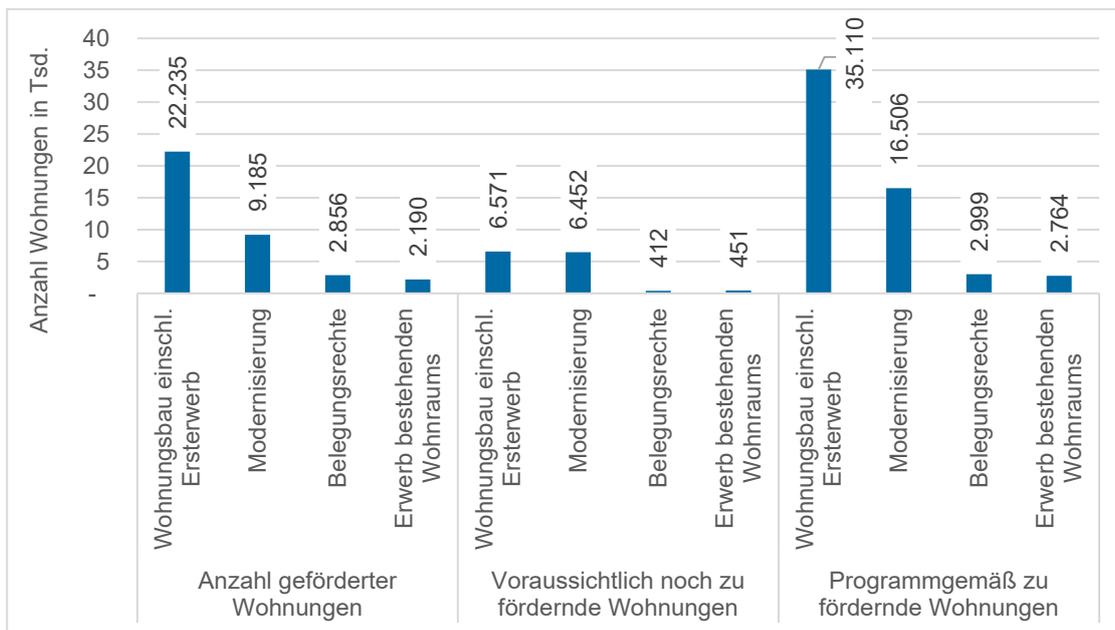
Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV

#### 4.1.3 Art der geförderten Maßnahme: Neubau vs. Modernisierung

Abbildung 15 und Abbildung 16 geben eine Übersicht über das Fördergeschehen im Jahr 2021 bzgl. der Art der umgesetzten Maßnahme. Demnach wurden bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung insgesamt etwa 36.500 Wohnungen gefördert, darunter der Neubau (bzw. Ersterwerb) von etwa 22.200 Wohnungen, die Modernisierung von etwa 9.200 Wohnungen, für etwa 2.860 Wohnungen wurden Belegungsbindungen begründet oder verlängert und etwa 2.000 bestehende Wohnungen wurden erworben (Abbildung ). Damit ist die Mehrheit, nämlich 61 % der geförderten **Wohnungen**, Neubauten. Jede vierte geförderte Wohnung ist eine Bestandsmodernisierung und etwa 14 % sind bestehende Wohnungen, die entweder über den Kauf der Wohnung oder über die Begründung von Belegungsbindungen in Sozialwohnungen überführt werden.

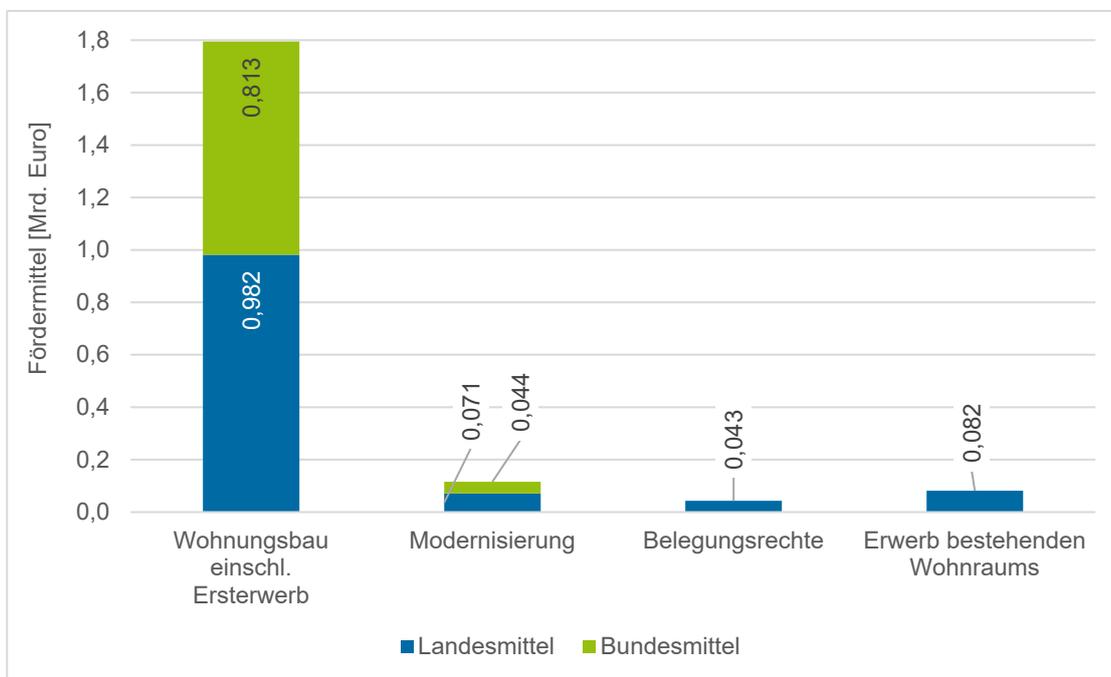
Abbildung 16 zeigt die Inanspruchnahme von Fördermitteln nach der Art der Maßnahme. Der weitaus größte Anteil der **Fördermittel** geht in den Neubau von Sozialwohnungen (88 %), knapp 6 % gehen in die Modernisierung und ebenfalls 6 % in den Kauf oder den Erwerb von Belegungsrechten bestehender Wohnungen.

**Abbildung 14: Geförderte Wohnungen im Programmjahr 2021<sup>58</sup> nach Art der Maßnahme**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023): Übersichten über die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Bundes- und Landesmittel nach Anlage 4 der VV 2021

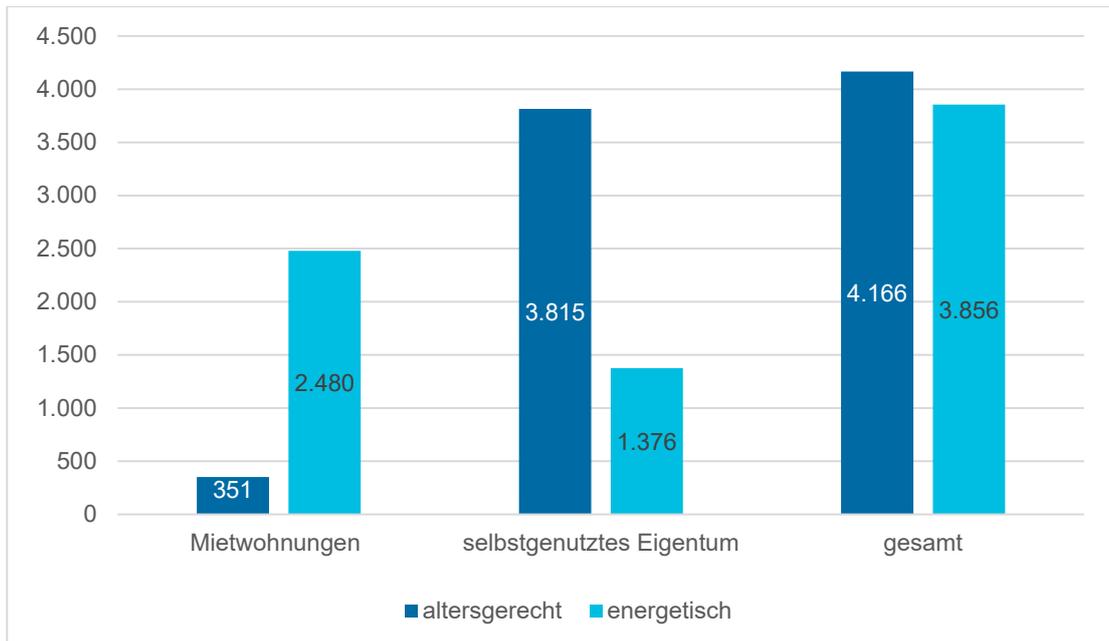
**Abbildung 15: In Anspruch genommene Fördermittel im Programmjahr 2021<sup>58</sup> nach Art der Maßnahme**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023): Übersichten über die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Bundes- und Landesmittel nach Anlage 4 der VV 2021; Dargestellt ist die Summe aus Zuschüssen und Zinsverbilligungen als Barwert

<sup>58</sup> Vorliegende Bewilligungen oder bindende Vorbescheide bis 31.12.2020/2021

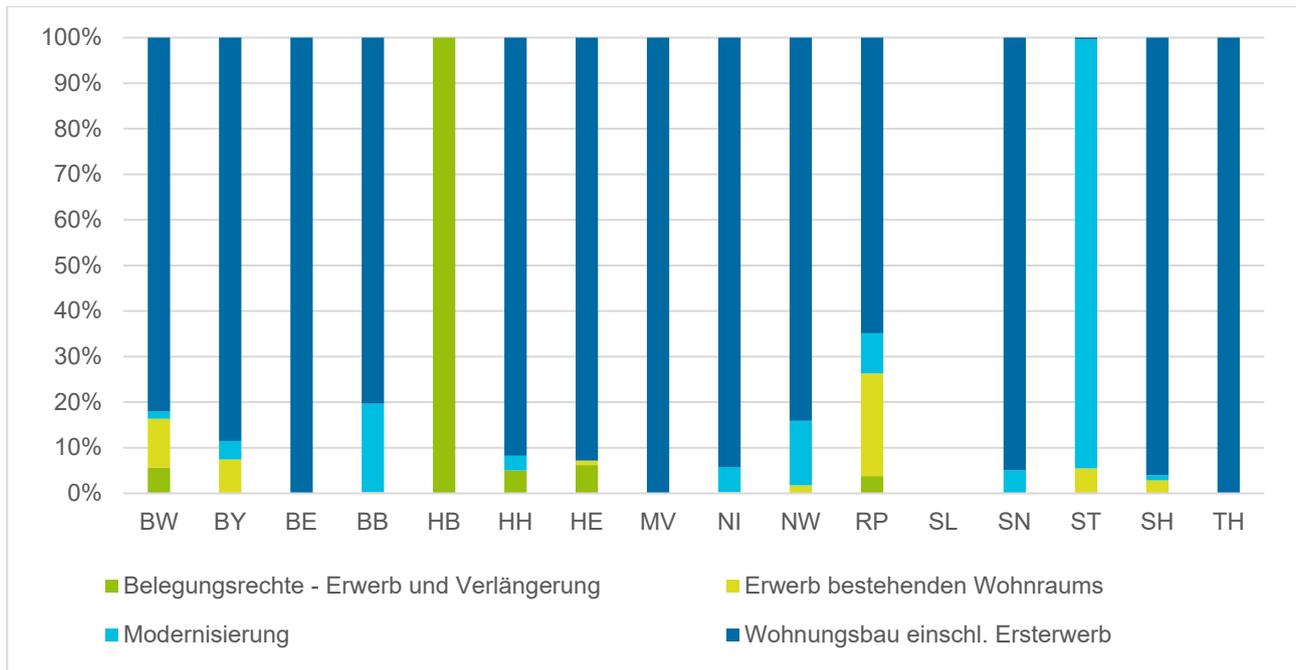
**Abbildung 16: Anzahl Wohneinheiten\* mit energetischer und altersgerechter Modernisierung**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWWSB (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV; \*Nicht für alle WE ist die Art der Modernisierung angegeben.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind in Abbildung 18 ersichtlich. Drei Bundesländer haben ausschließlich Neubau gefördert; zwei Bundesländer haben gar keinen Neubau gefördert, sondern stattdessen den Erwerb von Belegungsrechten und/oder Modernisierungen. Es werden sowohl energetische als auch altersgerechte Modernisierungen gefördert: bei den Mietwohnungen wird hauptsächlich energetisch saniert, bei dem selbstgenutzten Wohneigentum werden überwiegend altersgerechte Modernisierungen gefördert. Insgesamt wurden mehr Wohneinheiten altersgerecht saniert als energetisch. In Bremen gehört die Modernisierung nicht zu den Fördergegenständen, ebenso wenig wie in Mecklenburg-Vorpommern. In Berlin fokussiert die Förderung auf die „Neuanschaffung von preisgünstigem Wohnraum durch Neu-, Aus- und Umbau“; Sachsen-Anhalt hat eine ähnliche Regelung (Förderung von „Neu- und Umbau“). Alle anderen Länder schließen die Modernisierung explizit in ihren Fördergegenstand ein.

**Abbildung 17: In Anspruch genommene Fördermittel im Programmjahr 2021 nach Bundesland nach Art der Maßnahme [in Prozent]**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWBS (2023): Übersichten über die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Bundes- und Landesmittel nach Anlage 4 der VV 2021; Dargestellt ist die Summe aus Zuschüssen und Zinsverbilligungen als Barwert; Saarland: nichts gefördert oder nichts berichtet

#### 4.1.4 Mietpreis- und Belegungsbindung

Die Festsetzung von Fristen für die Mietpreis- und Belegungsbindung in den Ländern erfolgt zum Teil in der entsprechenden Rechtsgrundlage, teilweise erfolgt die Regelung durch das zuständige Ministerium bzw. individuell durch die Bewilligungsbehörde. Mietobergrenzen sind bei fast allen Bundesländern in der Rechtsgrundlage festgelegt. Sie sind entweder als Anteil der ortsüblichen Vergleichsmiete oder als konkreter Mietpreis pro Quadratmeter angegeben. In Tabelle 4-1 sind die verschiedenen Regelungen der Länder dargestellt.

**Tabelle 4-1: Regelungen zur Mietpreis- und Belegungsbindung in den Bundesländern**

Bundesland	Dauer der Mietpreis- / Belegungsbindung	Zulässige Höchstmiete
Baden-Württemberg	mindestens zehn Jahre	Die Kaltmiete ist während der Dauer der Sozialbindung gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete zwischen 20 und 40 Prozent abzusenken
Bayern	25 Jahre bis 40 Jahre	Diese höchstzulässige Miete liegt zwischen 3,50 Euro und 6,00 Euro pro Quadratmeter.

Bundesland	Dauer der Mietpreis- / Belegungsbindung	Zulässige Höchstmiete
Berlin	30 Jahre ab der mittleren Bezugsfertigkeit der geförderten Wohnungen	Die anfängliche monatliche Miete der geförderten Wohnungen liegt – abhängig von den weiteren Förderungsumständen – zwischen 6,50 Euro und 8,20 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche und darf alle zwei Jahre um 0,20 Euro pro Quadratmeter erhöht werden, soweit die Miethöhe vergleichbarer, nicht preisgebundener Wohnungen damit nicht überschritten wird.
Brandenburg	Die Dauer der jeweiligen Belegungs- und Mietbedingungen ist in der Förderzusage zu bestimmen	
Bremen	15 Jahre; „Nach der Belegungsbindung sind die geförderten Wohnungen nur solchen Wohnungssuchenden zu überlassen, die Inhaber eines Wohnungsberechtigungsscheins sind (Ziffer 8.2.1 der Richtlinie).“	Die zulässige Höchstmiete liegt bei 6,10 Euro pro Quadratmeter.
Hamburg	Im relevanten Gesetz nicht festgelegt; nach Website der Senatsverwaltung aktuell mindestens 30 Jahre*	Für die Sozialwohnungen liegt die Höchstmiete bei 6,60 Euro pro Quadratmeter, für sonstige Mietwohnungen bei 8,70 Euro pro Quadratmeter. /// Durch eine Mietbindung darf der Wohnraum nicht gegen einen höheren als den in der Förderzusage festgelegten Mietzins überlassen werden
Hessen	Die Dauer der jeweiligen Bindungen wird in der Förderzusage festgelegt (§ 19 Abs. 1 HWoFG)	Die zulässige Miete liegt dann 20 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete /// Die zulässige Höchstmiete liegt 15 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (Neubau)
Mecklenburg-Vorpommern	20 Jahre	Die zulässige monatliche Höchstmiete der geförderten Wohnungen liegt zwischen 6,00 Euro und 6,80 Euro pro Quadratmeter; in Greifswald und Rostock liegt die Höchstmiete abweichend zwischen 6,60 Euro und 7,40 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche
Niedersachsen	30 Jahre bei Haushalten mit mittlerem Einkommen und für 35 Jahre bei Haushalten mit geringem Einkommen	Die zulässige Höchstmiete liegt, abhängig von der Mietstufe der Gemeinde, für Haushalte mit geringem Einkommen zwischen 5,60 Euro und 6,10 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche und für Haushalte mit mittlerem Einkommen zwischen 7,00 Euro und 7,50 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche
Nordrhein-Westfalen	25 oder 30 Jahre	Die Höchstmiete liegt, abhängig vom Mietniveau der jeweiligen Gemeinde, zwischen 5,90 Euro und 7,80 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche
Rheinland-Pfalz	Zwischen 15 und 25 Jahren	Die Höchstmiete liegt je Quadratmeter Wohnfläche, abhängig vom konkreten Standort des Wohnraums, zwischen 4,40 Euro und 7,20 Euro für Haushalte mit geringem Einkommen und zwischen 4,75 Euro und 8,10 Euro für Haushalte mit mittlerem Einkommen

Bundesland	Dauer der Mietpreis- / Belegungsbindung	Zulässige Höchstmiete
Saarland	Für selbst genutzten Wohnraum gilt ein Belegungsrecht von 10 Jahren. Bei Mietwohnraum ist der Wohnraum für einen Zeitraum von 10 Jahren Inhabern einer Wohnberechtigung zu überlassen. Zudem unterliegen die Wohnungen für 10 Jahre einer Mietbindung.	Die zulässige Miete beträgt bei einem Wohnungsbau höchstens 4,70 Euro bis 5,40 Euro je Quadratmeter und bei einer Modernisierung höchstens 4,20 Euro bis 4,90 Euro je Quadratmeter Wohnfläche.
Sachsen	mindesten 15 Jahre und maximal 20 Jahre	
Sachsen-Anhalt	mindestens 20 Jahre	In Magdeburg und Halle bei maximal 6,50 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, in den übrigen Gemeinden bei maximal 6,00 Euro pro Quadratmeter
Schleswig-Holstein	mindestens 15 Jahre	Die höchstzulässige Miete beträgt, abhängig vom konkreten Standort des geförderten Mietwohnraums, für eine Dauer von vier Jahre zwischen 5,80 Euro und 6,25 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche // Die Miete ist dann für eine Dauer von vier Jahren auf höchstens 7,50 Euro bis 8,00 Euro begrenzt
Thüringen	Die Dauer der Belegungs- und Mietbindungen richtet sich in Anwendung des § 15 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) nach der Dauer der Darlehensrückzahlung.	

Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut nach Deutscher Bundestag (2022); \* <https://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbauforderung/>

Die vorliegenden Daten zum Fördergeschehen im Jahr 2021 geben ebenfalls Informationen dazu, für welchen Anteil der geförderten Wohneinheiten ein Miet- und Belegungsrecht von 20 Jahren und mehr vorliegt bzw. begründet wird: Deutschlandweit haben 96 % der mit Förderung neu errichteten und etwas mehr als die Hälfte (53 %) der mit Förderung modernisierten Sozialwohnungen eine Miet- und Belegungsbindung von 20 Jahren und mehr. Tabelle 4-2 zeigt die Unterschiede zwischen den Bundesländern. Im Neubau haben in vielen Bundesländern alle neuen Wohnungen eine Preis- und Belegungsbindung von 20 Jahren und mehr. In Sachsen ist die Bindungsfrist generell geringer, in Rheinland-Pfalz, Bremen, Hamburg und Baden-Württemberg liegt der Anteil zwischen 58 % und 94 % der neu errichteten geförderten Wohnungen. Bei den Modernisierungen haben in fünf Bundesländern alle geförderten Wohnungen eine Bindungsfrist von 20 Jahren und mehr, sechs Bundesländer haben keine Modernisierungen gefördert (vgl. Abbildung 17).

**Tabelle 4-2: Anteil der geförderten Wohnungen mit einer Miet- und Belegungsbindung von 20 Jahren und mehr nach Bundesland**

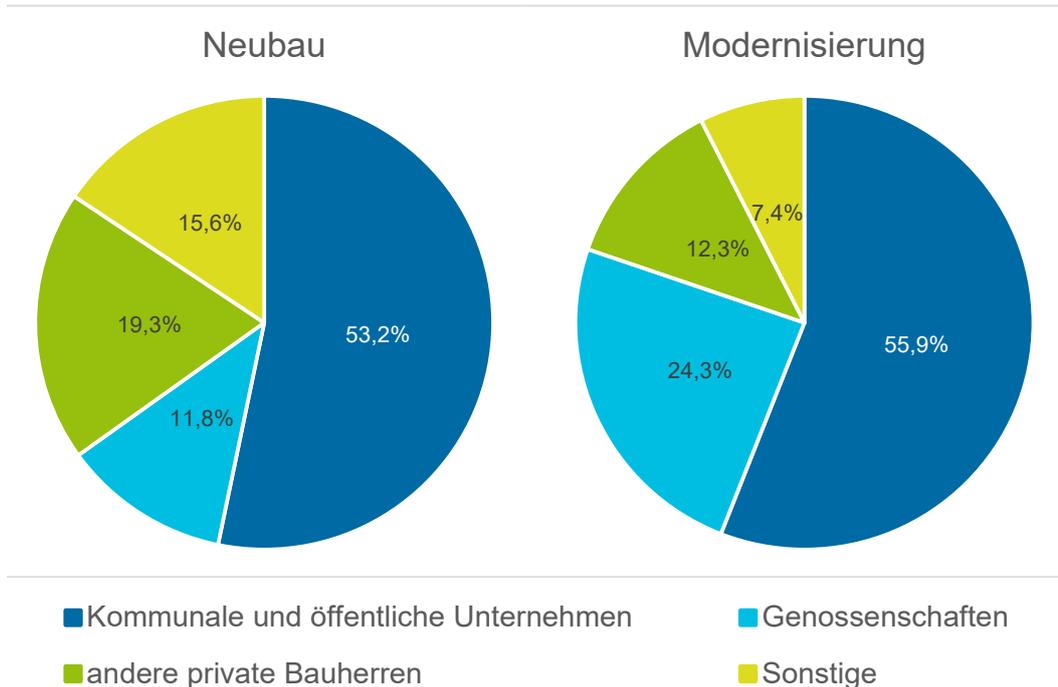
	<b>Anteil Neubau mit Miet- und Belegungsrechten 20 Jahre und mehr</b>	<b>Anteil Modernisierung mit Miet- und Belegungsrechten 20 Jahre und mehr</b>
BW	87,1	-
BY	100	100
BE	100	-
BB	100	100
HB	76,6	-
HH	93,5	10,4
HE	100	-
MV	100	-
NI	100	100
NW	100	100
RP	57,9	42,9
SL*	-	-
SN	0	0
ST	-	0
SH	100	100
TH	100	-

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWSB (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV; \*Saarland: keine Daten berichtet oder keine Wohnungen gefördert

#### 4.1.5 Geförderte Gebäudeeigentümer\*innen bei Mietwohnungen

Abbildung 19 zeigt abschließend die Verteilung der Fördermittel für Mietwohnungen nach Gebäudeeigentümer\*in. Sowohl beim Neubau als auch bei der Modernisierung wurden mehr als die Hälfte der Fördermittel bundesweit an kommunale und öffentliche Unternehmen vergeben. Private Bauherren erhielten für die Neuerrichtung von Sozialwohnungen jeden fünften Fördereuro, für Modernisierungen erhielten sie jeden achten Fördereuro.

**Abbildung 18: In Anspruch genommene Fördermittel im Programmjahr 2021 nach Gebäudeeigentümer\*innen [in Prozent]**



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut, auf Basis von BMWSB (2023). Jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5 VV

## 4.2 Ansätze zusätzlich stärkerer Betonung energetischer Sanierung im sozialen Wohnungsbau

Angesichts der bestehenden Erfahrungen v.a. beim Neubau von Sozialwohnungen stellt sich die Frage, wie dieser Ansatz auch in der Sanierungsförderung stärker zum Tragen kommen kann bzw. ob die Möglichkeit besteht eine Vorgabe einzuführen, wonach zusätzliche Bundesmittel zweckgebunden für energetische Sanierungen zu verwenden sind.<sup>59</sup>

Ein Vorteil zusätzlicher Sanierungsförderung über die Finanzhilfen im sozialen Wohnungsbau für die sozial schwache Mietende im Bestand läge darin, dass diese Zielgruppe in personeller Hinsicht über die Verknüpfung mit den Vorgaben der Landesgesetze bzw. dem WoFG direkt von dieser Förderung adressiert wird – jedenfalls solange sie im gebundenen Wohnraum lebt. Finanzhilfen im sozialen Wohnungsbau entfalten hingegen keine direkte Wirkung auf den freien Mietmarkt.

In sachlicher Hinsicht könnte durch den zusätzlichen klaren Sanierungsfokus eine Erhöhung der Sanierungsrate im gebundenen Wohnraum erreicht werden. Durch eine Erneuerung der Bindung als Fördervoraussetzung im Zuge der Sanierung könnte dabei verhindert werden, dass Sozialwohnungen aus der Bindung fallen und so für den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum im Bestand gesorgt werden. Zusätzlicher gebundener Wohnraum könnte zudem dadurch erschlossen, Sanierungsförderung bislang ungebundener Mietwohnungen gegen Neubegründung entsprechender Bindungen zu gewähren.

<sup>59</sup> Siehe für einen Überblick zu den Rechtsgrundlagen der Bundesförderung Sozialer Wohnungsbau Anhang I.

Bei der Ausgestaltung einer zusätzlichen Sanierungsförderung in diesem Bereich sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Art. 104d GG<sup>60</sup> ist ein grundgesetzlicher Sondertitel im Bereich der Finanzverfassung, der eine Ausnahme darstellt vom Grundsatz der Konnexität in Art. 104a Abs. 1 GG<sup>61</sup>, wonach Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergeben.<sup>62</sup> Hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus ist dem Bund daher die Bereitstellung von Finanzmitteln erlaubt, ohne dass es hierbei auf eine Aufgabenkompetenz des Bundes für den mit der Förderung verfolgten Zweck ankäme. Im Rahmen von Art. 104d GG<sup>63</sup> ist eine differenzierende Unterstützung der Länder anhand von Bedarfsgesichtspunkten zulässig, um dem regional unterschiedlich ausgeprägten Bedarf an bezahlbarem Wohnraum gerecht werden zu können.<sup>64</sup> Die Finanzhilfen sind auch im Bereich des Art. 104d GG<sup>65</sup> zweckgebunden, anders als im Bereich der Städtebauförderung nach Art. 104b GG<sup>66</sup> aber nicht befristet oder im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen auszugestalten.<sup>67</sup> Das Kriterium der Zusätzlichkeit, das gewährleistet, dass neben den Finanzhilfen des Bundes auch eigene Ländermittel eingesetzt werden, gilt auch für den sozialen Wohnungsbau.<sup>68</sup>

Die zusätzliche Bereitstellung sanierungsbezogener Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau erscheint demnach verfassungsrechtlich möglich, sofern in der Ausgestaltung der Grundsatz der Zusätzlichkeit sowie die Zweckbindung beachtet werden. Auch sind keine entgegenstehenden Regelungen im WoFG ersichtlich. Praktisch verhält es sich mit Wegfall der Bundesgesetzgebungskompetenz in dem Bereich so, dass der Bund für die Bereitstellung nicht mehr durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates tätig werden kann, sondern nur auf Basis einer mit den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung.<sup>69</sup> Es wäre demnach denkbar, dass „VV Energetisch Sanierter Sozialer Wohnraum“ zwischen Bund und Ländern vereinbart werden.<sup>70</sup>

## 5 Ansätze im Quartier: Städtebauförderung und energetische Stadtsanierung

Eine weitere Möglichkeit für zielgerichtete Förderung von Sanierungen besteht über Quartiersansätze, bei denen an den Ansätzen der Städtebauförderung sowie der energetischen Stadtsanierung angeknüpft werden kann. Hierbei liegt der Vorteil darin, dass gezielt solche Quartiere in den Fokus genommen werden können, in denen Sanierungsbedarf besteht und in denen überwiegend einkommensschwache Haushalte leben.

<sup>60</sup> [Art 104d GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>61</sup> [Art 104a GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>62</sup> Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 104d Rn. 1.

<sup>63</sup> [Art 104d GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>64</sup> Ebd.

<sup>65</sup> [Art 104d GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>66</sup> [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>67</sup> Art. 104b Abs. 2 S. 6 und 7 GG werden von Art 104d S. 2 nicht in Bezug genommen; [Art 104d GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#), [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>68</sup> Art. 104d S. 2 GG iVm. Art 104b Abs. 2 S. 5 GG.

<sup>69</sup> Art. 104d S. 2 GG iVm. Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG.

<sup>70</sup> Vergleichbar der Bereitstellung von besonderen zweckgebunden Finanzhilfen im sozialen Wohnungsbau in der VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022; [VV Klima 2022 mit Anlagen \(bund.de\)](#).

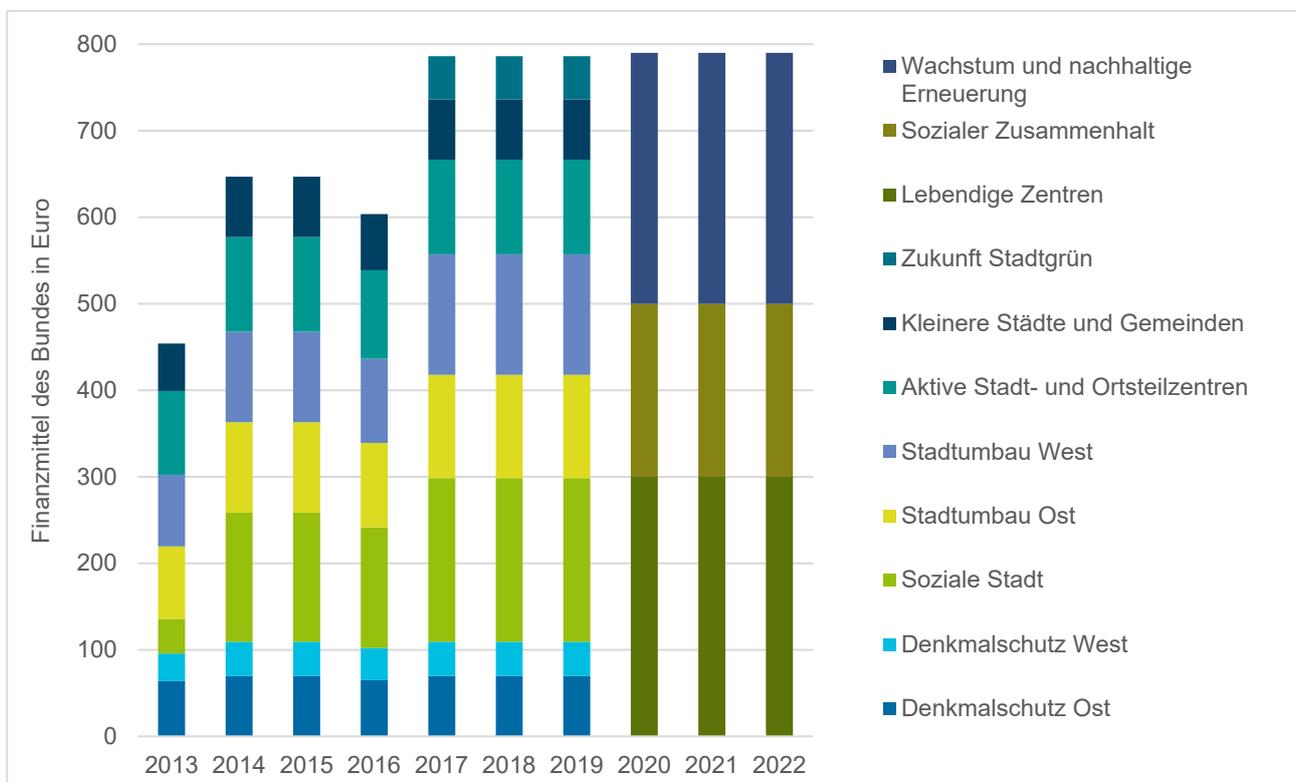
### 5.1 Rückblick und Status Quo Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist ein seit 1971 bestehendes Bund-Länder-Programm zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Bund stellt den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz zur „Beseitigung städtebaulicher Missstände“ zur Verfügung, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden. Die Bundesfinanzhilfen werden den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zur Verfügung gestellt; die Verwaltungsvereinbarung wird jährlich geschlossen. Seit 2017 werden jährlich 790 Mio. Euro an Bundesfinanzhilfen zur Verfügung gestellt (Abbildung 20)

Länder geben die gleiche Summe und Kommunen ebenso, d.h. geförderte Maßnahmen werden, in der Regel, zu je einem Drittel von Bund, Ländern und Kommunen finanziert. Bei finanzschwachen Kommunen oder für bestimmte Maßnahmenarten kann der Anteil der Kommunen auch geringer sein. Seit 2020 stehen die Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 790 Mio. Euro in drei Fördersäulen zur Verfügung (Abbildung 20):

- "Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne": 300 Mio. Euro
- "Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten": 200 Mio. Euro
- "Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten": 290 Mio. Euro

**Abbildung 19: Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung nach Programmsäule**



Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut nach [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/ZieleFinanzierungMittelverteilung/zielefinanzierungmittelverteilung\\_node.html#d0c3262482bodyText3](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/ZieleFinanzierungMittelverteilung/zielefinanzierungmittelverteilung_node.html#d0c3262482bodyText3); Umstrukturierung der Programmsäulen mit dem Förderjahr 2020

Klimaschutzmaßnahmen sind seit der Novelle des BauGB 2011 explizit möglich; seit 2020 verpflichtend. Die Umsetzung von mindestens einer Maßnahme zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel ist seit 2020 Fördervoraussetzung. Mit der Verwaltungsvereinbarung 2023/2024 wurde zudem beim Aufstellen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes die „Auseinandersetzung mit den Themen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sowie die Ableitung konkreter Ziele und Maßnahmen“ verpflichtend. (vgl. VV Städtebauförderung 2023/2024, Artikel 3).

Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung sind gleichrangig, d.h. Klimaanpassung spielt eine ebenso große Rolle wie Klimaschutz. Die Verwaltungsvereinbarung Bund-Länder legt den Fokus sogar explizit auf die „Verbesserung der grünen und blauen Infrastruktur“ (Artikel 3 Absatz (2)), also eher auf die Anpassung an den Klimawandel.

Über die Städtebauförderung werden häufig (energetische) Sanierungen öffentlicher Gebäude, wie Rathäuser, Kultur-/Bürgerhäuser, Schulen, Kitas, Turnhallen u.ä. durchgeführt.

Eine Förderung der Sanierung von Wohngebäuden ist möglich. Private Eigentümer\*innen<sup>71</sup> können bei der Gemeinde finanzielle Unterstützung für die Sanierung ihrer Gebäude beantragen; eine Kombination mit BEG-Mitteln wird empfohlen. Näheres regeln die jeweiligen Gemeinden und die Länder über ihre Richtlinien und Verwaltungsvorschriften. Weiterhin ist eine Unterstützung privater (Wohn-)Gebäudeeigentümer\*innen bei der Gebäudesanierung über umfassende Informations- und Beratungsangebote möglich. Bei Festlegung eines förmlichen Sanierungsgebietes nach §§ 136 ff. BauGB werden Sanierungsmaßnahmen außerdem durch steuerliche Vergünstigungen für Eigentümerinnen und Eigentümer gemäß § 7h, gegebenenfalls § 7i und § 10f des Einkommensteuergesetzes (EStG) gefördert.

Soziale Aspekte werden bei der Städtebauförderung insofern berücksichtigt, dass speziell Quartiere „mit besonderen Problemlagen“ adressiert werden sollen. Die Programmsäule „Sozialer Zusammenhalt - Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ soll zudem explizit zur „Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen eingesetzt [werden], die auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen vor erheblichen sozialen Herausforderungen stehen (vgl. § 171e BauGB). Damit soll ein Beitrag zum Abbau sozialräumlicher Benachteiligungen, zur Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität und Nutzungsvielfalt, zur Integration aller Bevölkerungsgruppen und zur Stärkung des Zusammenhalts in der Nachbarschaft“ geleistet werden. (VV Städtebauförderung 2023/2024, Artikel 7)

Informationen dazu, in welchem Umfang Städtebaufördermittel für die energetische Sanierung von Wohngebäuden eingesetzt werden, liegen derzeit nicht vor. In einer Übersichtsrecherche wurden positive Beispiele identifiziert. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Städtebaufördermittel für die Wohngebäudesanierung bisher wenig eingesetzt werden. In den folgenden zwei Kapiteln werden beispielhaft zwei städtebauliche Gesamtmaßnahmen beschrieben, in denen die sozial verträgliche energetische Sanierung von Wohngebäuden in Quartieren mit großen Mietwohnungsbeständen im Mittelpunkt standen. Die Förderung über die Städtebauförderung leistete dort einen Beitrag dazu, energetische Sanierungen zu anzureizen und dass die Mieten nach der Sanierung nicht oder wenig anstiegen.

---

<sup>71</sup> Private Einzeleigentümer\*innen und Unternehmen

### 5.1.1 Beispiel: München „Neuaubing-Westkreuz“

Das städtebauliche Sanierungsgebiet Neuaubing-Westkreuz (2018 erweitert zu Aubing-Neuaubing-Westkreuz) ist die (wahrscheinlich) erste städtebauliche Gesamtmaßnahme, in der die Themen Energieeffizienz und -versorgung integriert und großflächig bearbeitet werden. Das sehr große Quartier liegt im Westen Münchens, umfasst etwa 230 Hektar und 21.000 Einwohner\*innen. Die Gebäude in Neuaubing-Westkreuz weisen größtenteils Baujahre der 1960'er und 1970'er auf, der energetische Zustand war oft schlecht. Das Quartier wurde bereits 2012 in die Städtebauförderung aufgenommen, neben Städtebaufördermitteln des Bundes wurden und werden Mittel des Freistaates, der Stadt München, der EU sowie der KfW-Förderbank eingesetzt.

Im Gebiet wurde ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) entwickelt, und als Teil dessen ein Energieleitplan. In diesem sind die notwendigen Schritte beschrieben, um den Energieverbrauch und die Emissionen zu senken und eine nachhaltige, effiziente Energieversorgung zu etablieren. Wesentliche Maßnahmen sind die energetische Sanierung des Gebäudebestandes und der Fernwärmeausbau<sup>72</sup>. Ein Schwerpunkt der energetischen Maßnahmen im Quartier war und ist die Beratung der Gebäudeeigentümer\*innen zur energetischen Sanierung ihrer Gebäude. Ein Sanierungsmanagement wurde eingerichtet, welches die energetische Stadtteilentwicklung koordiniert und passgenaue Beratungs-, Förderungs- und Evaluierungsinstrumente entwickelt. Folgende Ziele werden konkret verfolgt:

- „Erhöhung der Sanierungsrate von 0,75 auf 2% pro Jahr
- Erhöhung des durchschnittlichen Sanierungsstandards auf KfW-Effizienzhaus-100
- Erhöhung des regenerativen Anteils der Energieversorgung durch Fernwärmeanschluss (Geothermie), Solarthermie und Photovoltaik
- Sozialgerechte, warmmietstabilisierende Stadtsanierung
- Energiebildung im Quartier“<sup>73,74</sup>

Zur Zielerreichung wurde ein Beratungstool erstellt, der sogenannten E-Manager, welcher auf einer eigens erstellten Datenbank beruht und gebäudescharf Potenziale, Sanierungsmöglichkeiten und Informationen zur Wirtschaftlichkeit aufzeigt. Dieses Tool konnte verwendet werden, um Gebäudeeigentümer\*innen umfassend zu beraten.

### 5.1.2 Beispiel: Freiburg im Breisgau „Weingarten-West“

Ein weiteres Beispiel für eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, in der die Aspekte bezahlbarer und klimafreundlicher Wohnraum im Mittelpunkt standen, ist das Quartier „Weingarten-West“ in Freiburg im Breisgau. Mit 18,4 Mio. Euro Fördermitteln von Land und Bund wurden 752 Wohnungen umfassend modernisiert; 140 davon wurden durch Anpassung von Grundrissen neu geschaffen (Stand Februar 2023).

<sup>72</sup> <https://stadt.muenchen.de/infos/sanierungsgebiet-aubing-neuaubing-westkreuz.html>; Zugriff 15. September 2023

<sup>73</sup> BBSR (2018): Sanierungsgebiet „Neuaubing - Westkreuz“ Zwischenbericht. Online verfügbar unter <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/5137531>

<sup>74</sup> Evolution and Consciousness. Human Systems In Transition (1976). London et al: Addison-Wesley Publishing Company

Teil der Maßnahme war außerdem das Leuchtturmprojekt „Bugginger Straße 50“: dort wurde das erste Hochhaus in Deutschland zu einem Passivhochhaus saniert. Dabei handelt es sich um ein 16-stöckiges Hochhaus mit einer Wohnfläche von rund 8.000 Quadratmetern aus dem Baujahr 1968. Nach Angaben der Umsetzer konnte der Heizenergieverbrauch durch die Sanierung um knapp 80 % gemindert werden<sup>75</sup>, während sich die Mieten um 1,85 € pro Quadratmeter erhöhten<sup>76</sup>.

Umsetzerin der Sanierungsmaßnahme ist die Eigentümerin des Gebäudes, die kommunale Freiburger Stadtbau GmbH.

## 5.2 Rückblick und Status Quo Energetische Stadtsanierung

Das KfW-Programm energetische Stadtsanierung war ein Klimaschutzinstrument mit der Zielgruppe Kommunen. Ziel des Programms war die Reduktion des Energieverbrauchs und der Emissionen. Wie auch die Städtebauförderung adressierte das Programm die Quartiersebene.

Im Teilprogramm Energetische Stadtsanierung – Zuschuss (432) wurden zwei aufeinander aufbauende Bausteine gefördert: (i) ein integriertes energetisches Quartierskonzept mit Ermittlung des Einsparpotenziales sowie Maßnahmen- und Handlungskonzept, sowie (ii) ein personelles Sanierungsmanagement, welches die Umsetzung der Maßnahmen begleiten und koordinieren sollte. Investitionen in bauliche oder technische Maßnahmen wurden nicht gefördert. Die Höhe des Zuschusses betrug 75 % der Kosten. Neben dem Klimaschutz war auch die Anpassung an den Klimawandel über die Betrachtung der Grünen Infrastruktur in den Quartierskonzepten Gegenstand der Förderung. Laut Evaluierung des Programms<sup>77</sup> betrug die Höhe der Förderung im untersuchten Evaluierungszeitraum 2011 bis Januar 2018 insgesamt etwa 54 Mio. Euro, also etwa 8 Mio. Euro jährlich.

Soziale Aspekte waren bisher nicht Gegenstand der Förderung. Die adressierten Quartiere wurden als vielfältig hinsichtlich ihrer sozialen Dimension beschrieben. Es wurde explizit formuliert, dass „soziale Problemlagen“ wenig relevant für die Erstellung eines Energiekonzeptes waren. Jedoch wurden in einigen Kommunen soziale Aspekte als Motiv für die Auswahl von Quartieren herangezogen. In der Regel erfolgte die Auswahl der Quartiere jedoch nach städtebaulichen Fragestellungen oder konkreten Energieinfrastrukturvorhaben, z.B. ein Wärmenetz betreffend.<sup>78</sup>

Im Teilprogramm „Energetische Stadtsanierung – Quartiersversorgung“ wurden Investitionen in Energieeffizienz, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel im Quartier mit einem Kredit gefördert. Eine Finanzierung von bis zu 100 % war möglich.

<sup>75</sup> <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/quartier-weingarten-west-in-freiburg-erfolgreich-saniert>, Zugriff 6. September 2023

<sup>76</sup> <https://freiburg-schwarzwald.de/littenweiler/buggingerstrasse50.htm>; Zugriff 06. September 2023

<sup>77</sup> Prognos (2019): Evaluierung des Förderprogramms „Energetische Stadtsanierung - Zuschuss“. Evaluation des KfW-Förderprogramms 432 für die Förderjahrgänge 2011-2017. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und der KfW Bankengruppe. Online verfügbar unter [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Prognos-Endbericht-Evaluation-KfW-Programm-432-\(final\).pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Prognos-Endbericht-Evaluation-KfW-Programm-432-(final).pdf)

<sup>78</sup> [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/Quartiersversorgung/F%C3%B6rderprodukte/Energieeffiziente-Quartiersversorgung-Kommunen-\(201\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/Quartiersversorgung/F%C3%B6rderprodukte/Energieeffiziente-Quartiersversorgung-Kommunen-(201)), Zugriff 19. September 2023

### 5.3 Ansätze zusätzlich stärkerer Betonung sozialer Aspekte energetischer Sanierung in der Städtebauförderung

Angesichts der breit angelegten Zielsetzung der Städtebauförderung schließt sich die Frage an, wie im Rahmen der Städtebauförderung eine zusätzlich stärkere Fokussierung auf Quartiere erreicht werden könnte, die sanierungsbedürftig sind und einen hohen Anteil an Haushalten mit niedrigen oder mittleren Einkommen in Mietwohnungen aufweisen, um zu erreichen, dass diese Haushalte noch gezielter und in größerem Umfang von der Städtebauförderung profitieren können - und welche rechtlichen Aspekte in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind.<sup>79</sup>

Ein möglicher Ansatz wäre – ganz allgemein - die Aufstockung der Mittel in dieser Förderschiene. Ein weiterer möglicher Ansatz wäre die Schaffung einer speziellen Programmsäule mit Fokus auf Sanierung ebensolcher Gebiete. Die Erhöhung der Mittel sind dabei keine an sich neue Idee, sie sind als Ziel der aktuellen Bundesregierung im Koalitionsvertrag niedergelegt.<sup>80</sup>

Bei der Aufstockung der Mittel sind die verfassungsrechtlichen Begrenzungen für Finanzhilfen nach Art. 104b GG zu beachten.<sup>81</sup> Danach dürfen Bundesmittel insbesondere nur zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder sowie zeitlich befristet gewährt werden und sind in regelmäßigen Zeitabständen hinsichtlich ihrer Verwendung zu überprüfen.<sup>82</sup> Zudem sind bei der Mittelgewährung im Zeitablauf fallende Jahresbeträge vorzusehen.<sup>83</sup>

Der Überprüfungsaspekt findet Berücksichtigung im Rahmen der der regelmäßig jährlich neu verhandelten Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern mit den Vorschriften zur zweckentsprechenden Inanspruchnahme und den diesbezüglichen Verwendungsnachweisverpflichtungen sowie der Evaluierungsverpflichtung.<sup>84</sup>

Die gesetzlichen Vorgaben der zeitlichen Befristung der Mittelgewährung und der im Zeitablauf fallenden Jahresbeträge überraschen zunächst angesichts der tatsächlichen Wahrnehmung der Städtebauförderung als Daueraufgabe<sup>85</sup> und wichtige Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen<sup>86</sup>, die seit 1971 verstetigt und in ihrer Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden Bedarfe von großer Bedeutung für die Stadtentwicklung in Deutschland<sup>87</sup> ist. Dieses Spannungsfeld der rechtlichen Grundlagen der Städtebauförderung mit deren tatsächlicher Ausprägung bilden auch der Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des

<sup>79</sup> Siehe für einen Überblick zu den Rechtsgrundlagen der Städtebauförderung Anhang I.

<sup>80</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 92; [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](#).

<sup>81</sup> Siehe dazu Jarass/Pieroth/Kment, 17. Aufl. 2022, GG Art. 104b Rn. 10.

<sup>82</sup> Art. 104b Absatz 2 S. 5 u. 6 GG; [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>83</sup> Art. 104b Absatz 2 S. 7 GG; [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>84</sup> Vgl. Art. 15 und 22 VV Städtebauförderung 2023/2024; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

<sup>85</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, Tag der Städtebauförderung – 10 Thesen des DStGB, These 1; [Tag der Städtebauförderung – 10 Thesen des DStGB | DStGB](#).

<sup>86</sup> Götdecke-Stellmann, Städtebauförderung, S. 2391 ff, in ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018; [224 Staedtebaufoerderung JGS Roj NEU.220609.indd \(arl-net.de\)](#).

<sup>87</sup> „Bund und Länder messen der Städtebauförderung als Leitprogramm für eine zukunftsfähige, nachhaltige, resiliente und moderne Entwicklung der Städte und Gemeinden in Deutschland große Bedeutung bei“, Präambel VV Städtebauförderung 2023/2024; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

Deutschen Bundestags vom 23.03.2022<sup>88</sup> und der Bericht zum Monitoring der Städtebauförderung im BBSR aus 2017<sup>89</sup> ab. Letzterer bezeichnet die Frage der Kompatibilität einer Dauerförderung mit der Regelung des Art. 104b GG als offen.<sup>90</sup>

Da wie oben dargestellt, bereits im existierenden Rahmen Projekte mit positiven Zielgruppeneffekten umgesetzt werden und eine Mittelaufstockung diese Effekte quantitativ zu erhöhen geeignet wäre, erscheint sie grundsätzlich geeignet, positive Auswirkungen auf die Zielgruppe herbeizuführen. Ob es darüber hinaus wünschenswert ist, die Erhöhung und Verstetigung in anderer Weise als bislang in Einklang mit den Anforderungen des Art. 104b GG zu bringen<sup>91</sup>, kann dabei für die Zwecke der vorliegenden Betrachtung insofern dahingestellt bleiben, als dass der verlässliche Bestand der Städtebauförderung als solche auch auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens als gesichert angesehen werden kann.

Neben einer Mittelerrhöhung stellt sich die Frage, ob eine Anpassung auf Ebene der VV Städtebauförderung bzw. der Landesförderrichtlinien eine stärkere Fokussierung auf energetische Sanierung und soziale Aspekte herbeiführen könnte. Da sowohl auf der Ebene der VV als auch auf Ebene von (zumindest den beispielhaft betrachteten) Landesförderrichtlinien sowohl die energetische Sanierung als auch die Berücksichtigung sozialer Bedürfnisse bereits verankert und programmübergreifend ermöglicht ist, ist hierbei zu betrachten, inwieweit darüber hinaus ein gesondertes Programm eingeführt werden könnte, um Sanierungen in Gebieten mit hohem Anteil an sozial schwächeren Mietenden zu fokussieren.

Die Gestaltung der Programme ist grundsätzlich Gegenstand der Bund-Länder Verhandlung und orientiert sich an den sich wandelnden Bedarfen sowie den grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 104b GG (s.o.). Zuletzt wurde die Programmstruktur 2020 in Abstimmung zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden weiterentwickelt und auf die drei Programme konzentriert, die seitdem in den VV Städtebauförderung abgebildet sind.<sup>92</sup>

Denkbare Zielstellungen für ein neues Programm wäre neben der seit Jahren auf gleichbleibend niedrigem Niveau stagnierenden Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudebestands die Kopplung mit dem immer drängenderen Problem der Energiearmut. Für die Schaffung eines neuen Programms wären hier gemeinsam mit Ländern und Kommunen die Bedarfe und sinnvolle Umfeldmaßnahmen zu definieren. Die Schaffung eines zusätzlichen spezifischen Programms mit diesem Fokus würde nicht daran hindern, energetische Sanierung als Querschnittsthema auch in den anderen Programmen weiterzuverfolgen, mag aber Anstoß sein für Kommunen, das Querschnittsthema bewusster und gezielter anzugehen.

Bei Gestaltung eines neuen Programms müsste zudem sichergestellt sein, dass Förderansatz und Fördervoraussetzungen der Städtebauförderung gewahrt werden. Das bedeutet insbesondere auch, dass die Zielsetzung der mit dem Programm verfolgten städtebauliche Gesamtmaßnahme

<sup>88</sup> Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, S. 15: „Auch ist die Städtebauförderung derzeit weder befristet noch im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen ausgestaltet, wie es Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz verlangt.“; [entwicklung-einzelplan-25-bundshaushalt-2022-volltext.pdf \(bundesrechnungshof.de\)](https://www.bundesrechnungshof.de/entwicklung-einzelplan-25-bundshaushalt-2022-volltext.pdf).

<sup>89</sup> BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2017, S. 3 und 12; [BBSR-Analysen Kompakt 06/2017 \(bund.de\)](https://www.bund.de/BBSR-Analysen-Kompakt-06/2017).

<sup>90</sup> Ebd. S. 12.

<sup>91</sup> Etwa durch Aufnahme der Städtebauförderung ins Grundgesetz als Pflichtaufgabe des Bundes, siehe Anfrage Nr. 203 (S. 137) der Abgeordneten Emmi Zeulner (CDU/CSU) und die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Sören Bartol vom 10.10.2022; [Drucksache 20/3987 \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/Drucksache-20/3987).

<sup>92</sup> Siehe BMWBSB, [Städtebauförderung - Ziele, Finanzierung und Mittelverteilung \(staedtebaufoerderung.info\)](https://www.staedtebaufoerderung.info/).

genauer zu definieren wären.<sup>93</sup> Städtebauliche Gesamtmaßnahmen bestehen aus einem Maßnahmenbündel, das zur Lösung städtebaulicher Probleme in Gebieten mit qualifiziertem städtebaulichem Handlungsbedarf erforderlich ist, weswegen dabei im öffentlichen Interesse anders als bei Einzelmaßnahmen ein aufeinander abgestimmtes und planvolles Vorgehen angezeigt ist.<sup>94</sup> Zudem müssen Bestimmungen zu den anwendbaren Gebietstypen der räumlichen Festlegung erfolgen<sup>95</sup> und programmspezifische Einsatzzwecke der Fördermittel definiert werden<sup>96</sup>.

Es stellen sich in diesem Zusammenhang noch zwei übergeordnete Fragen, die bei einer Aufstockung der Mittel und einer etwaigen Programmneugestaltung im Bereich der Städtebauförderung zu beachten sind. Zum einen wäre vertieft zu betrachten, wo die Gründe für den nicht vollständigen Mittelabruf<sup>97</sup> in den bestehenden Programmen liegen. Etwaige identifizierte Hürden<sup>98</sup> sollten abgebaut werden.<sup>99</sup> Zum anderen muss in beiden Fällen Einklang mit dem Gedanken der Subsidiarität hergestellt werden. Danach sind Bund und Länder „verpflichtet, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen. Darüber hinaus bewerten Bund und Länder das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung dahingehend, dass es einen möglichst effizienten und sparsamen Mitteleinsatz gewährleistet.“<sup>100</sup> In der Begründung einer Programmneugestaltung wäre sich daher vertieft mit dem städtebaulichen Ursachenzusammenhang zu befassen, um dem Subsidiaritätsgedanken gerecht zu werden.

---

<sup>93</sup> Vgl. Abs. 1 der Artikel 6, 7 und 8 VV Städtebauförderung 2023/24; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

<sup>94</sup> Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar, § 136 Rn. 3.

<sup>95</sup> Vgl. Abs. 2 der Artikel 6, 7 und 8 VV Städtebauförderung 2023/24; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

<sup>96</sup> Vgl. Abs. 3 der Artikel 6, 7 und 8 VV Städtebauförderung 2023/24; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

<sup>97</sup> Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, S. 15.: „Zudem überschreitet die Mittelveranschlagung für die Städtebauförderung seit Jahren den Bedarf.“; [entwicklung-einzelplan-25-bundeshaushalt-2022-volltext.pdf \(bundesrechnungshof.de\)](#).

<sup>98</sup> Vgl. etwa Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Städte und Kommunen in: „Weiterentwicklung der Städtebauförderung – Positionen des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes“, S. 8 ff., April 2019; [Microsoft Word - Web\\_190424\\_PosPap\\_Staedtebaufoerderung.docx \(staedtetag.de\)](#). Vgl. zu verfahrensspezifischen Hindernissen bei der Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen zu rechtlichen und praktischen Aspekten der Finanzhilfen des Bundes; [finanzhilfen-volltext.pdf \(bundesrechnungshof.de\)](#).

<sup>99</sup> In diesem Zusammenhang wäre eine Kongruenz-Analyse des bestehenden Rechtsrahmens in der Städtebauförderung mit dem Förderziel Klimaschutz sinnvoll zur Identifikation und Beseitigung von etwaigen widersprüchlichen Zielsetzungen. Beispielhaft sei § 172 Abs. 4 BauGB genannt, der die Genehmigungsfähigkeit einer Modernisierungsmaßnahme in einem Gebiet mit sozialer Erhaltungsverordnung an die Umsetzung lediglich energetischer Mindestanforderungen knüpft, was weder aus der Klimaschutzperspektive förderungswürdig noch unter dem Energiekostenaspekt als sozial erscheint.

<sup>100</sup> Präambel VV Städtebauförderung 2023/2024; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint die Aufstockung der Finanzhilfen und gegebenenfalls auch die Schaffung eines zusätzlichen Programms mit Blick auf die Zielgruppe als empfehlenswerte Anpassungsoption für die Städtebauförderung.

## 6 Förderbedarf für einkommensschwache Mieter\*innen in Worst Performing Buildings

Abschließend ermitteln wir den Förderbedarf bei unterschiedlichen Fördersätzen unter der Annahme, dass die Förderung nur für Wohnflächen mit einem Energieverbrauch von mehr als 160 kWh/qm Nutzfläche in Anspruch genommen werden darf<sup>101</sup>, die von Mieter\*innen mit wenig Einkommen bewohnt werden.

Der Förderbedarf wird in Tabelle 6-1 wie folgt ermittelt:

1. Wir bestimmen die Wohnflächen von Mieter-Haushalten in den untersten drei Einkommensdezilen, die in den Gebäuden mit hohem Energieverbrauch wohnen (Worst Performing Buildings). Als Proxy für die Wohnflächen in Worst Performing Buildings nehmen wir die Wohnflächen derjenigen Haushalte, die einen Wärmeenergieverbrauch von mehr als 160 kWh/qm Nutzfläche haben. Dies ist als Proxygröße für den energetischen Zustand des Gebäudes/der Wohnungen zu verstehen, da der Wärmeenergieverbrauch neben dem energetischen Zustand des Gebäudes auch durch das Verbrauchsverhalten beeinflusst wird.
2. Wir berechnen den Förderbedarf für Wohnflächen von Mietenden in den ersten drei Einkommensdezilen einzeln und in Summe für das unterste Einkommensdrittel. Haushalte im untersten Einkommensdrittel sind bereits besonders durch Wohnkosten belastet (vgl. Abbildung 26). Eine warmmietenneutrale Sanierung ist für sie besonders wichtig, um nicht zusätzlich belastet zu werden. Insbesondere im ersten Einkommensdezil wohnen sehr viele Haushalte zur Miete und haben einen hohen Energieverbrauch pro Quadratmeter. Auch wenn die meisten dieser Haushalte sich für soziale Transferleistungen qualifizieren und damit die Wohn- und Heizkosten im Rahmen des Bürgergelds oder der Sozialhilfe übernommen werden könnten, so zeigt sich auch, dass viele Haushalte diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen und damit sehr hohe Kosten tragen müssen(Cludius et al. 2022).
3. Wir nehmen an, dass die Gebäude, in denen die ermittelten Haushalte wohnen, auf Energiestandard EH 70 mit einer Luft-Wärmepumpe (EH70-EE) saniert werden. Für diese Sanierung werden Vollkosten in Höhe von 606 Euro/qm angelegt<sup>102</sup> Dies entspricht den

<sup>101</sup> Damit sind alle Wohnflächen der Effizienzklasse F und schlechter erfasst. Nach dem Gebäudeenergiegesetz entspricht dies einem Energieverbrauch von 190 kWh/qm Wohnfläche in Mehrfamilienhäusern. Die Grenze wurde gewählt, da nach ursprünglichem Vorschlag der EU-Gebäuderichtlinie, alle Wohngebäude bis Januar 2033 mindestens die Effizienzklasse E erreichen sollten. In dieser Studie bezeichnen wir die Gebäude mit mehr als 160 kWh/qm Nutzfläche daher als Worst Performing Buildings.

<sup>102</sup> Quellen für die Annahmen zu Kosten:

Loga, Tobias; Stein, Britta; Diefenbach, Nikolaus; Born, Rolf (2015): Deutsche Wohngebäudetypologie. Beispielhafte Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von typischen Wohngebäuden. Hg. v. Institut für Wohnen und Umwelt (IWU).

Hinz, Eberhard (2015): Kosten energierelevanter Bau- und Anlagenteile bei der energetischen Modernisierung von Altbauten. Hg. v. Institut für Wohnen und Umwelt (IWU).

Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKI) (Hg.) (2023): Baupreisindex. Online verfügbar unter <https://bki.de/baupreisindex.html>, zuletzt geprüft am 11.12.2023.

Kosten, die für ein kleines Mehrfamilienhaus im Schnitt pro qm anfallen, um auf den entsprechenden Standard zu sanieren.

4. Im nächsten Schritt werden die Sanierungsvollkosten (als Produkt aus Wohnflächen und spezifischen Sanierungskosten) für die Worst Performing Wohnungen von Mietenden in den ersten drei Einkommensgruppen errechnet.
5. Die Förderung wird auf die Sanierungsvollkosten gezahlt. Wir errechnen den Förderbedarf insgesamt und pro Jahr für zwei unterschiedlichen sozialen Fördersätzen: Zum einen nehmen wir einen Fördersatz von 40 %, der für Haushalte des unteren Einkommensdrittels zusätzlich zur jetzigen Regelung in der BEG mit 10 % Grundförderung, 5 % EE-Bonus und 10% WPB einen sozialen Aufschlag von 15 % bietet. Als zweite Variante betrachten wir einen sozialen Aufschlag von 45 %, so dass in Summe eine Förderung von 70 % erzielt werden kann. Wir orientieren uns bei den 70 % an den Fördersätzen, die derzeit inkl. Sozial-Bonus für die Heizungen zur Verfügung steht.

Die Analyse ergibt folgenden Förderbedarf für Sanierungen der Worst Performing Wohnungen von einkommensschwachen Mietenden gesehen werden kann.

- a) Bei einem sozialen Fördersatz von insgesamt 40 % für Wohnflächen von Mieter\*innen im unteren Einkommensdritteln mit einem Energieverbrauch von mehr als 160 kWh/qm/a liegt der Förderbedarf bei **5 Mrd. Euro pro Jahr**, um bis zum Jahr 2030 alle betroffenen Wohnungen zu sanieren.
- b) Bei einem höheren Sozialbonus und einem Fördersatz von insgesamt 70 % liegt der Förderbedarf für die gleiche Zielgruppe bei **8,8 Mrd. Euro pro Jahr**, um bis zum Jahr 2030 alle betroffenen Wohnungen zu sanieren.

---

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2017): EnEV 2017 – Vorbereitende Untersuchungen. Bonn (BBSR-Online-Publikation, 16/2017). Online verfügbar unter [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-16-2017-dl.pdf?\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-16-2017-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 16.02.2024.

Stuible, Achim; Zech, Daniel; Ullrich, Simone; Wülbeck, Hans-Friedrich; Wapler, Jeannette; Hauck, Steffen et al. (2017): Evaluation des Marktanzreizprogramms zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt im Förderzeitraum 2015 bis 2017. Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Stuttgart. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/124318934-Evaluation-des-marktanreizprogramms.html>, zuletzt geprüft am 16.02.2024.

**Tabelle 6-1: Förderbedarf für Wohnflächen von einkommensschwachen Mietenden in Worst Performing Buildings**

	Einheit		1. Dezil	2. Dezil	3. Dezil	Summe 1. bis 3. Dezil
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen 2022	Euro pro Monat		1.223	1.988	2.515	
Wohnfläche Mietende in WPB (Energieverbrauch >160 kWh/qm/a)	Mio. qm		57,4	47,9	39,9	145,1
Anzahl Mieter-Haushalte in WPB	Anzahl Haushalte		1 106 472	755 054	590 824	2 452 350
Anteil Mietende in WPB an allen Mietenden in Einkommensgruppe	%		22%	21%	20%	21%
Vollkosten Sanierung auf EH70 mit Luft-WP	Euro/qm	606				
Vollkosten Sanierung auf EH70 mit Luft-WP	Mrd. Euro		34,8	29,0	24,2	87,9
<b>a) Fördersatz 40%</b>						
Förderbedarf	Mrd. Euro		13,9	11,6	9,7	35,2
<b>Förderbedarf pro Jahr (2024-2030 = 7 Jahre)</b>	<b>Mrd. Euro p.a.</b>		<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>5,0</b>
<b>b) Fördersatz 70%</b>						
Förderbedarf	Mrd. Euro		24,3	20,3	16,9	61,6
<b>Förderbedarf pro Jahr (2024-2030 = 7 Jahre)</b>	<b>Mrd. Euro p.a.</b>		<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>8,8</b>

## 7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eine stärkere Staffelung der Förderung nach Einkommen ist von zentraler Bedeutung für die Wärmewende. Haushalte mit wenig Einkommen wohnen deutlich häufiger in älteren Gebäuden und sind durch Energieausgaben stärker belastet. Daher senken verstärkte Investitionen in die energetische Ertüchtigung von Gebäuden und in die Nutzung erneuerbarer Energien die Energiekostenbelastung dieser Haushalte durch geringere Energieverbräuche pro Quadratmeter Wohnfläche deutlich.

Die Fördermittel für die energetische Sanierung von Gebäuden werden derzeit überproportional von Haushalten mit hohem Einkommen in Anspruch genommen. Insbesondere über das finanzstarke Instrument der Bundesförderung für Effiziente Gebäude (BEG) wurden in der Vergangenheit und werden noch immer vor allem gut-situierte Eigentümerhaushalte finanziell bei der energetischen Ertüchtigung ihrer Wohngebäude unterstützt. Auch der Einkommensbonus für den Heizungstausch, der einkommensschwache Haushalte besonders fördert, kommt nicht Mietenden zugute, sondern Eigentümerhaushalten.

Die bestehende Förderlandschaft bietet Ansatzpunkte, Haushalte mit geringem Einkommen zielgerichtet zu unterstützen, diese werden aber derzeit nur in geringem Umfang genutzt, um diese Zielgruppe bei der energetischen Sanierung der Gebäude zu unterstützen.

### **Anpassungsvorschlag im Rahmen der BEG**

Im Rahmen der BEG wird eine Verknüpfung eines neu einzuführenden Förderbonus mit einer temporären Mietpreisobergrenze vorgeschlagen. Diese kann beispielsweise in Prozent zur ortsüblichen Vergleichsmiete definiert werden. Die Ausgestaltung eines solchen Förderbonus könnte in der Weise erfolgen, dass korrespondierende Prüfungsrechte vorbehalten und Gebäudeeigentümer:innen im Rahmen der Zuschussgewährung Auskunftspflichten auferlegt werden mit Bezug auf die Mietpreise im Gebäude. Diese könnten etwa in den Förderbedingungen vorgesehen und dort ein entsprechender Nachweismodus festgesetzt werden. Es könnten beispielsweise turnusmäßige Übermittlungspflichten, stichprobenartigen Kontrollen oder eine Konformitätserklärung des Vermieters gegenüber den Mietenden bzw. verpflichtende Angaben zur Mietpreisbegrenzung nach Sanierung im Rahmen der Modernisierungsankündigung vorgesehen werden. Zudem sollten die Förderbedingungen die Übertragung der Verpflichtungen im Falle eines Eigentümer:innenwechsels sicherstellen. Bei Nichteinhaltung dieser Bedingungen besteht die Möglichkeit, eine Rückforderung gemäß den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu veranlassen.

Die Zielgruppe wäre dadurch zumindest indirekt priorisiert, da sich eine Deckelung der Miete infolge einer energetischen Gebäudesanierung in Relation zur ortsüblichen Vergleichsmiete positiv auf einkommensschwache Haushalte auswirken kann. Denn so besteht die Möglichkeit, dass reale Einsparungen bei den Energiekosten infolge der Sanierung den Haushalten direkt zugutekommen, und nicht von Mieterhöhungen im Nachgang der Sanierung kompensiert werden.

Diesem Ansatz stehen keine erheblichen rechtlichen Bedenken in Bezug auf den verfolgten Zweck und dessen hinreichende Bestimmtheit entgegen. Wegen der temporären Preisbezogenheit des Förderansatzes könnte gut argumentiert werden, dass der Zweck der sozialen Abfederung der energetischen Sanierungsmaßnahme verfolgt wird. Der Ansatz zielt somit nicht nur auf die Unterstützung der Investition ab, sondern berücksichtigt auch die Preisentwicklung nach der Sanierung. Dies kann zu einer faireren Verteilung der Fördermittel beitragen. Die soziale

Abfederung der Sanierungsmaßnahme kann dadurch eine Ausprägung als (ergänzende) Fördermaßnahme zur Vermeidung von Energiearmut erhalten und so die Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie aufnehmen zur Berücksichtigung schutzbedürftiger Haushalte und Mieter:innen bei Bereitstellung finanzieller Anreize zur Gebäudesanierung.

### **Anpassungsvorschlag im Rahmen der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau**

Im Rahmen der Bundesfinanzhilfen für den Sozialen Wohnungsbau wird vorgeschlagen, dass zusätzliche Finanzhilfen für energetische Sanierung im sozialen Wohnungsbau in einer gesonderten „VV Energetisch Sanierter Sozialer Wohnraum“ zwischen Bund und Ländern vereinbart werden.<sup>103</sup> Ein zentrales Element dieser Vereinbarung ist, dass die zusätzlichen Mittel für das Segment des Gebäudebestands zur Verfügung stehen und für dessen energetische Sanierung genutzt werden. Wird die Förderung für Wohnraum genutzt, der bereits der Sozialbindung unterliegt, verlängert sich die Bindungsfrist entsprechend. Bei Nutzung der Förderung für Wohnraum, der bisher keiner Sozialbindung unterliegt, wird dieser mit den entsprechend festgelegten Bindungsfristen dem sozialen Wohnraum zugeführt.

Ein Nutzen der erweiterten Förderung für Sanierungen neben den finanziellen Unterstützungen im sozialen Wohnungsbau besteht darin, dass gezielt Haushalte, die Unterstützung benötigen, durch die Anbindung an die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften oder das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) besonders berücksichtigt werden. Dadurch wird ein spezifischer Teil der Zielgruppe bevorzugt behandelt. Allerdings profitieren von diesem Ansatz nicht jene Zielgruppe, die außerhalb des sozial gebundenen Wohnraums lebt, da die Finanzhilfen im sozialen Wohnungsbau keine unmittelbare Auswirkung auf den freien Mietmarkt haben.

Ein sachlicher Vorteil liegt in dem deutlichen Fokus auf Sanierungen, der eine Steigerung der Sanierungsquote im sozial gebundenen Wohnraum ermöglicht. Zusätzlich kann durch die Erneuerung von Sozialbindungen im Rahmen von Sanierungen verhindert werden, dass Sozialwohnungen ihre Bindung verlieren und es wird neuer sozial-gebundener Wohnraum geschaffen. Dies trägt zum Erhalt und zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bei.

### **Anpassungsvorschlag für die Quartiersebene**

Sowohl die Städtebauförderung als auch die Energetische Stadtsanierung sind quartiersbezogene Förderansätze und prinzipiell gut geeignet, besonders Quartiere mit einem hohen Anteil eher einkommensschwacher Haushalte zu fördern und dort energetische Sanierungen von Wohngebäuden anzureizen. Es gibt Beispiele, in denen das erfolgreich umgesetzt wurde.

Während bei der Energetischen Stadtsanierung soziale Aspekte bisher nicht berücksichtigt waren, gibt es mit der Programmsäule „Soziale Stadt“ der Städtebauförderung bereits einen Programmbestandteil, welcher explizit auf soziale Aspekte im Quartier bzw. auf Quartiere mit sozialen Herausforderungen fokussiert. Allerdings stehen dort nicht energetische Sanierungen von Mietwohnungen im Vordergrund. Die Umsetzung von mindestens einer Maßnahme zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel ist seit 2020 jedoch Fördervoraussetzung. Hier könnte eine klare Fokussierung auf Klimaschutzmaßnahmen und eine Ausweitung der

<sup>103</sup> Vergleichbar der Bereitstellung von besonderen zweckgebundenen Finanzhilfen im sozialen Wohnungsbau in der VV Klimagerechter Sozial Wohnungsbau 2022; [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-klima-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-klima-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

verpflichtenden Umsetzung von mehr als einer Maßnahme zu einer stärkeren Inanspruchnahme für energetische Sanierung im Gebäudebereich führen.

Ein möglicher Ansatz wäre – ganz allgemein – die Aufstockung der Mittel in dieser Förderschiene. Ein weiterer möglicher Ansatz wäre die Schaffung einer speziellen Programmsäule mit Fokus auf Sanierung ebensolcher Gebiete. Die Erhöhung der Mittel sind dabei keine an sich neuen Ideen, sie sind als Ziel der aktuellen Bundesregierung im Koalitionsvertrag niedergelegt.<sup>104</sup>

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Fördermittel in der Städtebauförderung in der Vergangenheit nicht vollständig ausgeschöpft wurden, wäre es zunächst hilfreich die Gründe für den nicht vollständigen Mittelabruf zu analysieren und etwaige identifizierte abzubauen. Zum anderen muss in beiden Fällen Einklang mit dem Gedanken der Subsidiarität hergestellt werden. Danach sind Bund und Länder „verpflichtet, Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen. Darüber hinaus bewerten Bund und Länder das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung dahingehend, dass es einen möglichst effizienten und sparsamen Mitteleinsatz gewährleistet.“ In der Begründung einer Programmneugestaltung wäre sich daher vertieft mit dem städtebaulichen Ursachenzusammenhang zu befassen, um dem Subsidiaritätsgedanken gerecht zu werden.

### **Fördermittelbedarfe**

Die oben beschriebenen Ansätze zielen darauf ab, die energetische Sanierung in Wohnungen von Haushalten mit geringem Einkommen zu unterstützen und einen Beitrag zur dauerhaften Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum zu leisten. Exemplarisch für die Vorschläge haben wir den Förderbedarf abgeschätzt, der notwendig ist, um alle Worst Performing Wohnungen mit einkommensschwachen Mietenden bis 2030 zu sanieren. Dabei nehmen wir soziale Fördersätze an, die die Wirtschaftlichkeit von Sanierungen für Vermietende trotz Mietpreisbindungen über 20 Jahre steigern sollen und gleichzeitig Mietende schützen. Dafür schätzen wird den Fördermittelbedarf auf 5 bis 8 Mrd. Euro pro Jahr.

Sofern die benötigten Mittel nicht als zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können, wird empfohlen, die sehr auskömmliche Förderung im Bereich der Heizungsanlagen nach Einkommen zu staffeln und die Fördersätze (derzeit 30 % Grundförderung + 20 % Geschwindigkeitsbonus) für Haushalte mit hohem Einkommen zu verringern.

Würden Haushalte mit hohem Einkommen von der Förderung ausgenommen, ließe sich der Fördermittelbedarf deutlich reduzieren. Öko-Institut (2024)<sup>105</sup> berechnet z.B. für den Förderbedarf für den Heizungstausch von selbstnutzenden Eigentümer\*innen, dass sich der Fördermittelbedarf zum Austausch aller Heizungen (bei Annahmen einer Tauschrate von 4%) um rund die Hälfte reduzieren würden, wenn die Förderung auf die Haushalte in den unteren 60% der

---

<sup>104</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 92;

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

<sup>105</sup> Öko-Institut (2024): [Analysen und Empfehlungen zur Vereinbarkeit von bezahlbarem Wohnen und Klimaschutz](#).

Einkommensverteilung beschränkt würde. Bei Beschränkung auf die unteren 80% der Einkommensverteilung ließen sich noch knapp 20% der Fördermittel sparen.

### **Einordnung im Kontext mietrechtlicher Regelungen**

Um die Nutzung der vorgeschlagenen Förderprogramme zu steigern und eine faire Transformation im Mietsektor zu fördern, wäre es ratsam, die Möglichkeiten zur Mieterhöhung durch die Modernisierungsumlage (§559) sowie insbesondere die Anpassung an die ortsüblichen Vergleichsmieten (3558) zu beschränken. Die wirtschaftliche Attraktivität der vorgeschlagenen Programme und somit deren voraussichtliche Inanspruchnahme hängt nicht nur von den konkreten Förderbedingungen der Programme selbst ab. Dies liegt darin begründet, dass als Alternative zur Förderung weitreichende Spielräume zur Mieterhöhung bestehen.

## Anhang I. Status Quo: Wer wohnt wie?

Anhang I gibt einen kurzen Überblick zur Wohnsituation von Haushalten. Im Folgenden beziehen sich die Analysen u.a. auf Einkommensdezile. Dafür werden die Haushalte anhand ihres Nettoäquivalenzeinkommens in zehn gleich große Gruppen eingeteilt. Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt die Anzahl der Personen im Haushalt und stellt sicher, dass die Haushalte in den Einkommensgruppen vergleichbar sind. Für die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens wird das Nettoeinkommen der Haushalte durch die Personenzahl gemäß der Skala der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)<sup>106</sup> geteilt. Das Nettoeinkommen umfasst das Einkommen aus Erwerbstätigkeit, aus Vermögen (bei Haus- und Wohnungseigentümer\*innen einschließlich eines fiktiven Mietwerts des Eigentums), aus Transferzahlungen und aus Vermietung/Untervermietung abzüglich der Einkommen-/Lohn- und Kirchensteuer, der Beiträge zur Sozial- und Krankenversicherung und – soweit zutreffend – des Solidaritätszuschlags.

---

<sup>106</sup> Die erste Person im Haushalt (Haupteinkommen) wird mit einem ein Gewicht von 1, jede weitere Person ab 14 Jahren im Haushalt mit einem Gewicht von 0,5 und weitere Personen unter 14 Jahren mit einem Gewicht von 0,3 berücksichtigt.

**Tabelle 7-1: Übersicht Nettoäquivalenzeinkommen (Jahr 2022), Anzahl der Haushalte und Personen in den Dezilen**

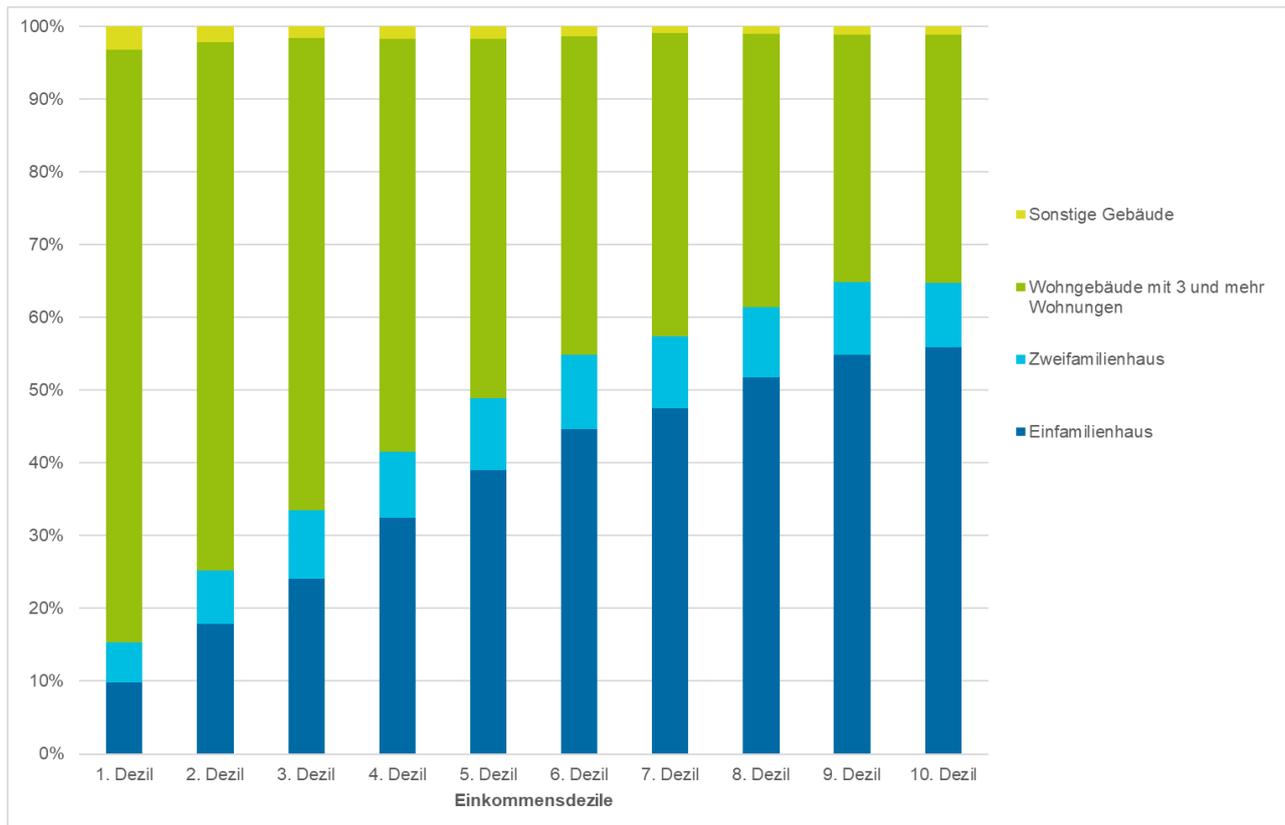
Einkommensdezile	Durchschnitt Haushaltsnetto- einkommen 2022 [in € pro Monat]	Durchschnitt Nettoäquivalenz- einkommen 2022 [in € pro Monat]	Anzahl Haushalte	Anzahl Personen
1. Dezil	1.223	1.004	5.452	1,5
2. Dezil	1.988	1.466	4.408	1,8
3. Dezil	2.515	1.809	4.269	1,9
4. Dezil	3.032	2.118	4.087	2,0
5. Dezil	3.571	2.416	3.884	2,1
6. Dezil	4.147	2.716	3.682	2,2
7. Dezil	4.714	3.065	3.651	2,2
8. Dezil	5.405	3.518	3.662	2,2
9. Dezil	6.437	4.179	3.673	2,2
10. Dezil	10.275	6.970	3.914	2,1
Insgesamt/ Durchschnitt	4.144	2.812	40.683	2,0

Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts

Abbildung zeigt die Art des Wohngebäudes nach Einkommensdezilen. Haushalte in den unteren Einkommensdezilen wohnen überwiegend in MFH, wohingegen Haushalte mit höherem Einkommen deutlich vermehrt in EFZ oder ZFH wohnen. Im ersten Dezil leben 81 % der Haushalte in Mehrfamilienhäusern und nur 15 % in Ein- und Zweifamilienhäusern. Dahingegen wohnen im zehnten Dezil 65 % in Ein- und Zweifamilienhäusern und 34 % in Mehrfamilienhäusern. Es befinden sich rund 50 % der Haushalte in Mehrfamilienhäusern im unteren Einkommensdrittel<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Noka, Viktoria; Cludius, Johanna; Bei der Wieden, Malte; Liste, Victoria; Schumacher, Katja; Braungardt, Sibylle (2023): Wohn- und Energiekostenbelastung von Mietenden. Studie für den Deutschen Mieterbund. Online verfügbar unter [https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB\\_WohnkostenbelastungMietende\\_final.pdf](https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf), zuletzt geprüft am 19.07.2023.

**Abbildung 20: Art des Wohngebäudes nach Einkommensdezilen**

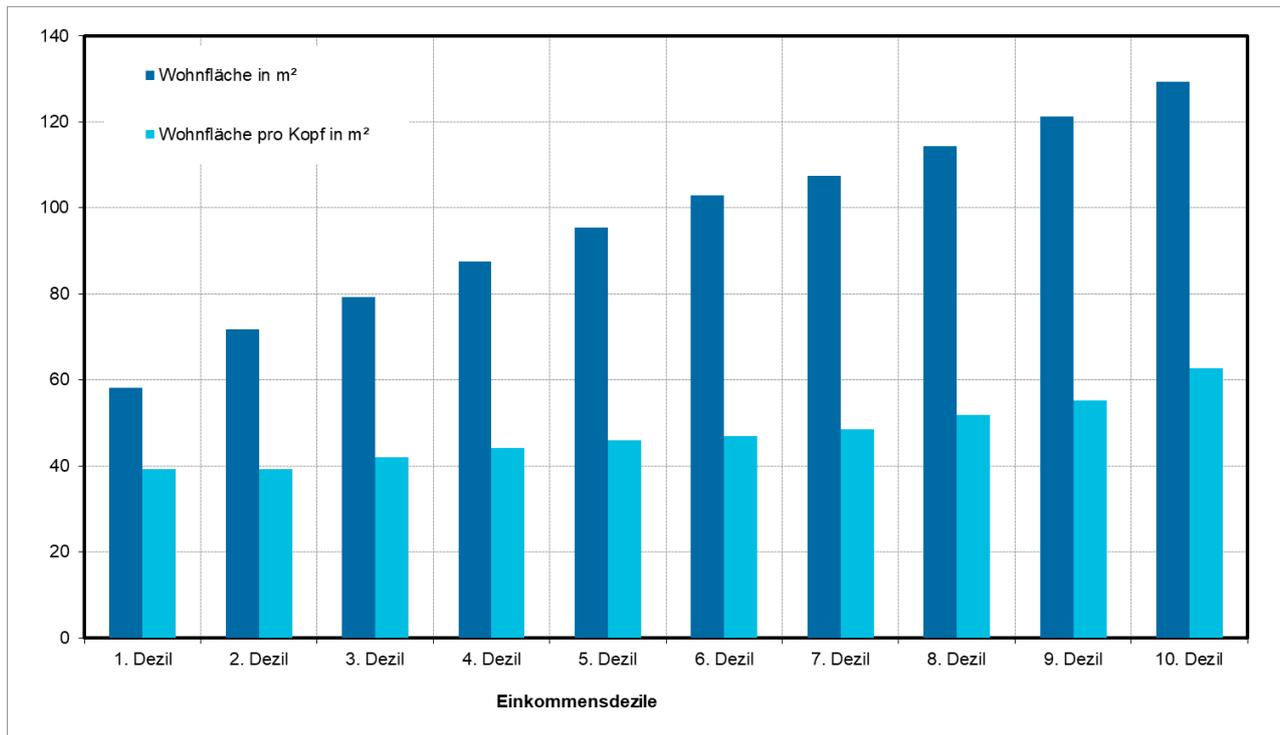


Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Cludius et. al. (2022)<sup>108</sup>

Abbildung 22 zeigt die Wohnfläche nach Einkommensdezilen. Die Größe der Wohnung variiert mit dem Einkommen. Die Wohnfläche pro Kopf steigt mit dem Haushaltseinkommen von ca. 40 m<sup>2</sup> im ersten Dezil auf ca. 60 m<sup>2</sup> im zehnten Dezil. Betrachten wir die Wohnfläche nach Haushaltstypen zeigt sich folgendes Bild: Pro-Kopf Wohnflächen sind bei Singles (ca. 70 m<sup>2</sup>) besonders hoch, gefolgt von Paaren ohne Kinder (53 m<sup>2</sup>). Paare mit mindestens zwei Kindern verfügen mit 31 m<sup>2</sup> über vergleichsweise wenig Wohnfläche.

<sup>108</sup> Cludius, Johanna; Noka, Viktoria; Galster, Hannah; Schumacher, Katja (2022): Wie wohnt Deutschland? Wohnsituation, Wohnkosten und Wohnkostenbelastungen von Haushalten in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/wie-wohnt-deutschland>, zuletzt aktualisiert am 29.06.2023, zuletzt geprüft am 29.06.2023.

**Abbildung 21: Wohnfläche nach Einkommensdezilen**



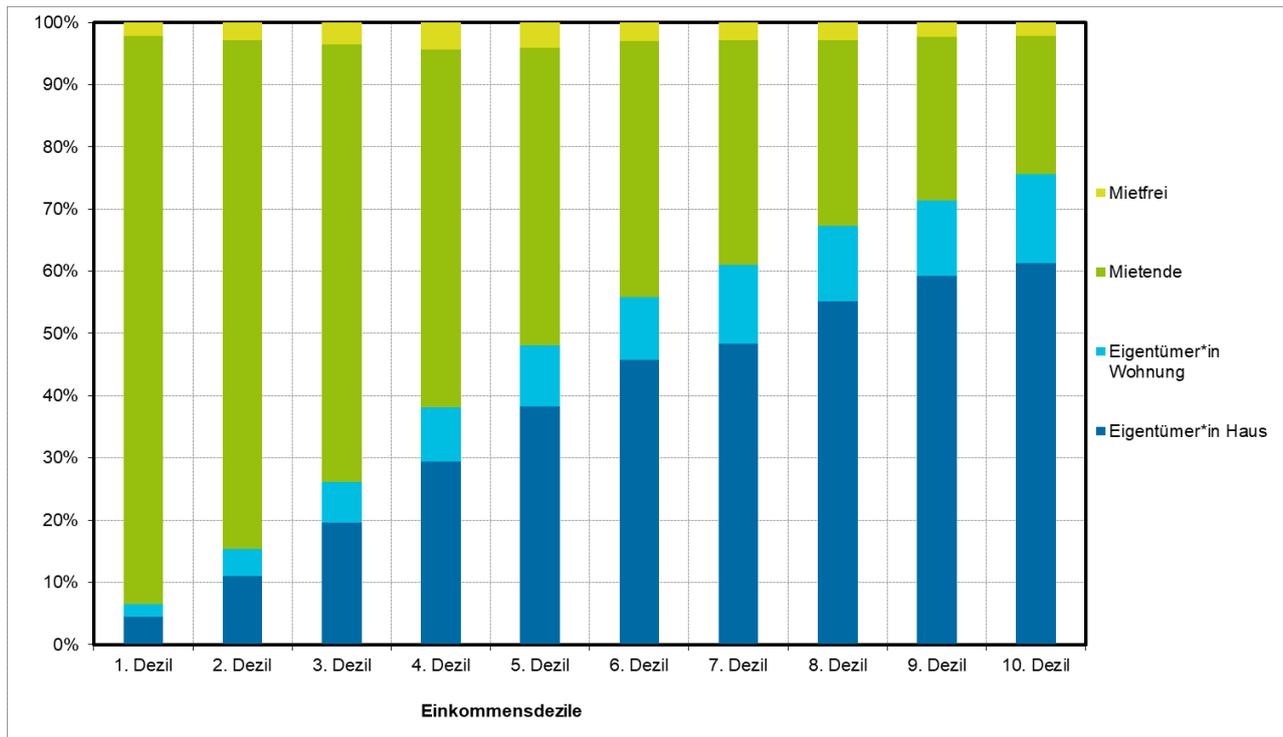
Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Cludius et. al. (2022)<sup>109</sup>

Der überwiegende Teil der Wohnungen (53 %) ist vermietet, davon mehr als 82 % der Haushalte in Mehrfamilienhäusern (ca. 17,8 Millionen Haushalte). 47 % der Wohnungen werden von Eigentümer\*innen bewohnt, die Eigentumsquote mit zunehmendem Einkommen<sup>110</sup> (vgl. Abbildung ). Das Wohnverhältnis ist damit stark vom Eigentum abhängig.

<sup>109</sup> Cludius, Johanna; Noka, Viktoria; Galster, Hannah; Schumacher, Katja (2022): Wie wohnt Deutschland? Wohnsituation, Wohnkosten und Wohnkostenbelastungen von Haushalten in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/wie-wohnt-deutschland>, zuletzt aktualisiert am 29.06.2023, zuletzt geprüft am 29.06.2023.

<sup>110</sup> in Bezug auf die haupteinkommensbeziehende Person

**Abbildung 22: Wohnverhältnisse nach Einkommensdezilen**



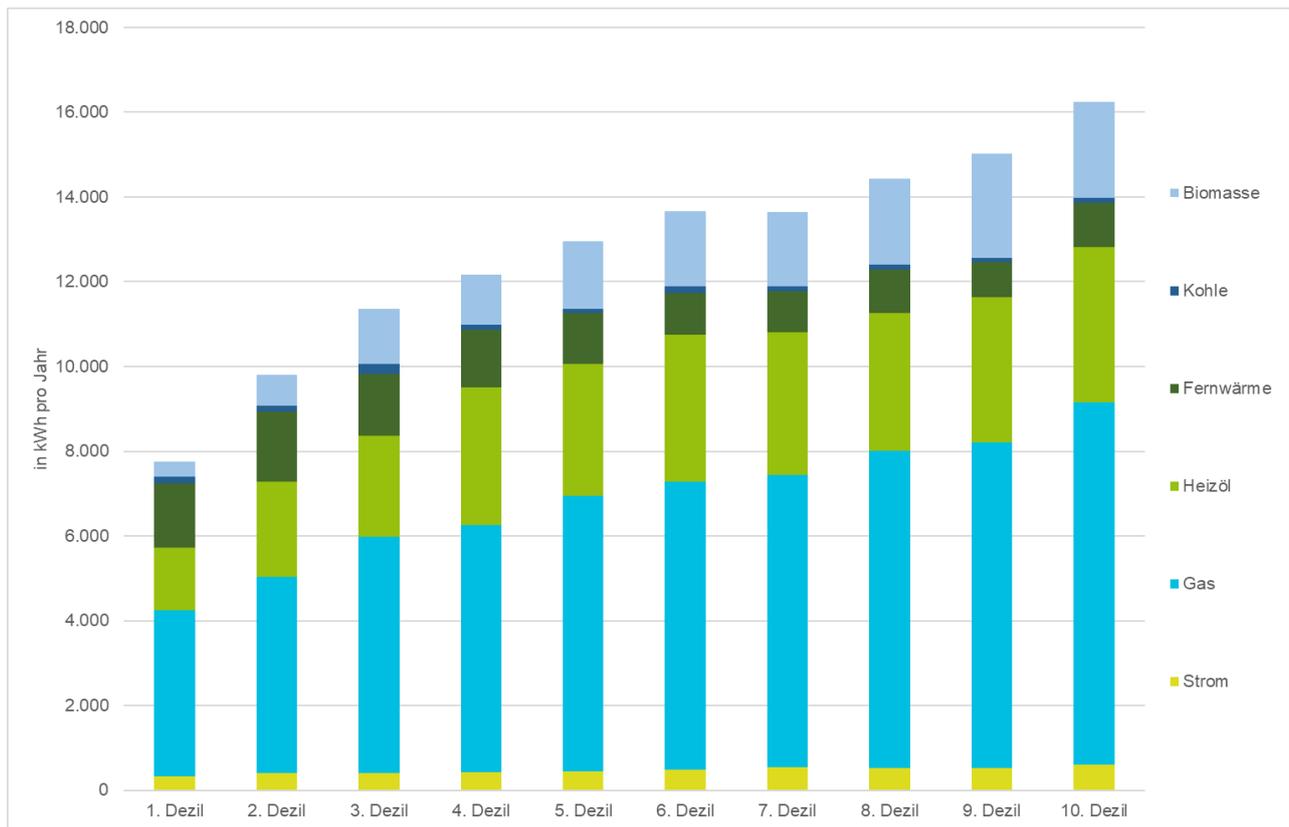
Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Cludius et al. (2022)

Der vermietete Wohngebäudebestand ist überwiegend durch MFH gekennzeichnet: 17,8 Millionen von 21,7 Mio. Haushalten in Mehrfamilienhäusern wohnen zur Miete (82 %), wovon wiederum 9,8 Millionen Haushalte (55 %) dem untersten Einkommensdrittel (erstes bis drittes Einkommensdezil) zuzuordnen sind.

Der Wärmeenergieverbrauch (Raumwärme und Warmwasser) der Haushalte in Mehrfamilienhäusern steigt über die Einkommensdezile stark an<sup>111</sup> (Abbildung ). Im obersten Einkommensdezil ist der Wärmeverbrauch mit ca. 16.000 kWh pro Jahr mehr als doppelt so hoch wie im untersten Einkommensdezil, wo dieser ca. 8.000 kWh pro Jahr beträgt. In Deutschland wird überwiegend mit Gas geheizt (rund 50%). Der Anteil von Haushalten, die mit Fernwärme heizen, nimmt mit dem Einkommen ab, während der Anteil der Haushalte, die mit Heizöl heizen mit dem Einkommen zunimmt. Auch die Verwendung von Biomasse als Heizenergieträger nimmt mit dem Einkommen zu, wobei hier sowohl reine Holz- / Pellet- / Holzschneitzelheizungen, als auch zusätzliches Heizen mit einem Kamin berücksichtigt sind.

**Abbildung 23: Wärmeenergieverbrauch nach Einkommensdezilen in Mehrfamilienhäusern**

<sup>111</sup> Schumacher, Katja; Cludius, Johanna; Liste, Victoria; Kenkmann, Tanja; Nissen, Christian; Noka, Viktoria (2023): Mehrfamilienhäuser: Der blinde Fleck der sozialen Wärmewende. Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Soziale-Aspekte-Waermewende-Mehrfamilienhaeuser.pdf>, zuletzt geprüft am 05.05.2023.

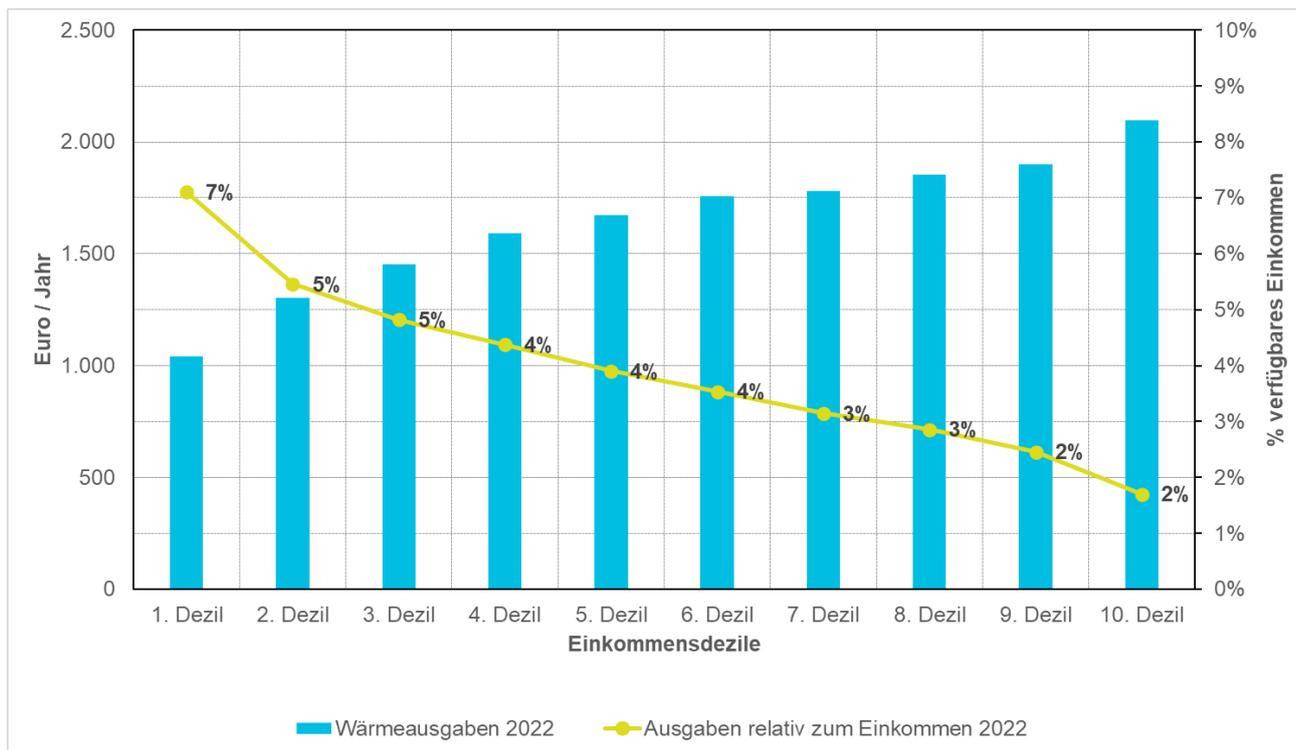


Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts

In der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) gibt es keine Informationen zum Effizienzstandard bewohnter Häuser. Auf den Effizienzstandard kann ggf. indirekt über verbrauchte Mengen pro m<sup>2</sup> geschlossen werden. Wobei auch hier berücksichtigt werden muss, dass sowohl die Effizienz des Gebäudes als auch das Verhalten der Nutzer\*innen eine Rolle spielen. Zusätzlich trübt versteckte Energiearmut (weniger Heizen aus Spardruck) den Zusammenhang zwischen gemessenen Verbrauch und Effizienz des Gebäudes.

Haushalte aus den unteren Dezilen geben anteilig, gemessen am verfügbaren Einkommen, deutlich mehr für Energie aus als Haushalte mit höherem Einkommen. Deren Ausgaben liegen zwar absolut gesehen höher, aber relativ sind ihre Ausgaben viel geringer. Der Anteil am verfügbaren Einkommen, der für Heizkosten ausgegeben wird, liegt bei den obersten Einkommensgruppen bei 2-3 % bei aktuellen Preisen, in den mittleren Dezilen bei 2-3 % bzw. 3-4 % und bei den Haushalten mit geringem Einkommen bei 5-7 % (vgl. Abbildung 25). Haushalte, die eine besonders hohe Heizkostenbelastung haben, werden oft als energiearm bezeichnet (Cludius et al. 2022).

Abbildung 24: Wärmeausgaben nach Einkommensdezilen (Stand 2022)



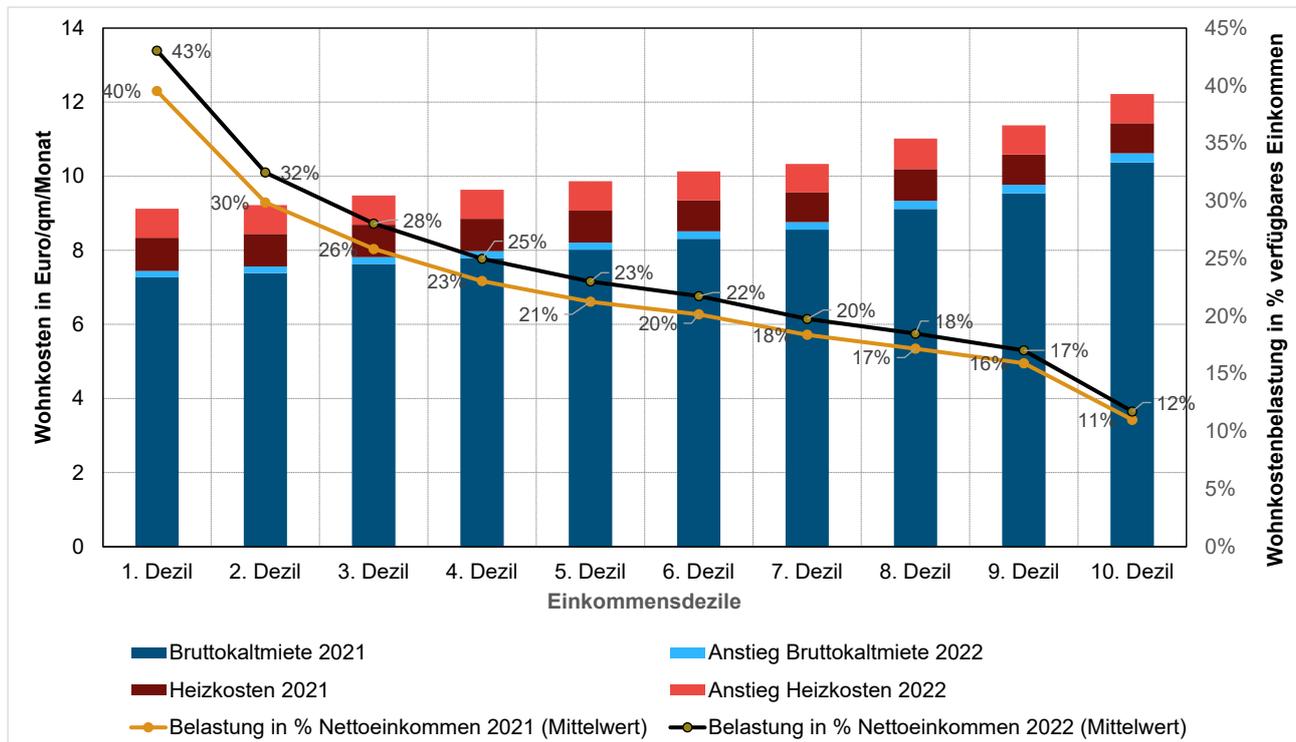
Quelle: (Cludius et al. 2022) auf Basis FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts, Nettoeinkommen von 2018 auf 2019 mit 3,5% p.a. danach mit 2,6% p.a. (Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen 2022) Preise für Strom, Erdgas und Heizöl von DIW (2022).

Neben den Ausgaben für Wärme, haben die Haushalte und vor allem Mietendenhaushalte weitere Wohnkostenbelastungen. Dazu zählen insbesondere Ausgaben für Miete und kalte Nebenkosten. Im Zeitraum 2015 bis 2020 sind diese Kosten zwischen 7 % und 8 % gestiegen. Ab 2022 stiegen die Mieten jährlich um ca. 1,6 % (Cludius et al. 2022). Insbesondere in Großstädten sind Haushalte mit starken Anstiegen der Nettokaltmiete konfrontiert<sup>112</sup>. Den Angaben des Mikrozensus 2022 zufolge liegt die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland bei 28 % (Anteil des Einkommens für Miete)<sup>113</sup>. Die Wohnkostenbelastung sinkt mit steigendem Einkommen. Die Wohnkostenbelastung lag im ersten Dezil im Jahr 2022 bei 43 % vom verfügbaren Einkommen, hingegen sind es im zehnten Dezil nur 12 %. Haushalte mit wenig Einkommen sind demnach durch Steigerungen von Mieten und Heizkosten besonders betroffen. Mieterhöhungen, bspw. durch die Umlagen von Modernisierungskosten, fallen auch aufgrund der niedrigeren Ausgangsmiete bei Haushalten mit wenig Einkommen deutlich stärker ins Gewicht. zeigt die Wohnkosten pro qm sowie die Belastung durch die Warmmiete im Verhältnis zum Haushaltseinkommen. Die Wohnkosten pro qm nehmen mit steigendem Einkommen zu.

<sup>112</sup> Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Maximilian; Stephan, Meret (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Online verfügbar unter [https://www.boeckler.de/pdf/HBS-008039/p\\_fofoe\\_WP\\_217\\_2021.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/HBS-008039/p_fofoe_WP_217_2021.pdf).

<sup>113</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2023): Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus. Online verfügbar unter <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland>, zuletzt geprüft am 28.08.2023.

**Abbildung 25: Wohnkosten pro Quadratmeter und Wohnkostenbelastung von Mietenden nach Einkommensdezilen**



Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts basierend auf Noka et al. (2023)

## Anhang II. Ergänzende Informationen zur sozialen Wohnraumförderung

**Tabelle 7-2: Rechtsgrundlagen für die soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern**

Bundesland	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	Landesgesetz zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen; Verwaltungsvorschrift zum Förderprogramm Wohnungsbau Baden-Württemberg 2022
Bayern	Gesetz über die Wohnraumförderung in Bayern
Berlin	Verwaltungsvorschriften für die soziale Wohnraumförderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaus in Berlin 2019
Brandenburg	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg
Bremen	Neufassung der Richtlinien zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Förderung des Neubaus von Mietwohnraum in der Freien Hansestadt Bremen - Mietwohnraumförderung
Hamburg	Gesetz über die Wohnraumförderung in der Freien und Hansestadt Hamburg
Hessen	Hessisches Wohnraumförderungsgesetz; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung, September 2020

Mecklenburg-Vorpommern	Lesefassung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Schaffung von belegungsgebundenen Mietwohnungen (Richtlinie Wohnungsbau Sozial – WoBauSozRL M-V), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung
Niedersachsen	Niedersächsisches Gesetz über die soziale Wohnraumförderung und die Förderung von Wohnquartieren (Niedersächsisches Wohnraum- und Wohnquartierförderungsgesetz -NWoFG; Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Richtlinie zur Durchführung der sozialen Wohnraumförderung in Niedersachsen (Wohnraumförderbestimmungen - WFB)
Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen; Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Wohnraumförderbestimmungen
Rheinland-Pfalz	Landeswohnraumförderungsgesetz; Soziale Mietwohnraumförderung, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen
Saarland	Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Europa über Zuwendungen zur Wohnraumförderung (Wohnraumförderbestimmungen; Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Europa zur Durchführung des Wohnungsbauprogramms (Programmvorschriften 2016)
Sachsen	Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum für Familien mit Kindern (FRL Familienwohnen); Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum (FRL gebundener Mietwohnraum – FRL gMW)
Sachsen-Anhalt	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in Sachsen-Anhalt; Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Mietwohnungsbaus des Landes Sachsen-Anhalt (Mietwohnungsbauförderrichtlinien - MietwohnungsbaURL)
Schleswig-Holstein	Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz - SHWoFG; Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein; Bekanntmachung der Wohnraumförderungsrichtlinien; Verwaltungsbestimmungen zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz (WoFöRL)
Thüringen	Thüringer Wohnraumförderungsgesetz (ThürWoFG); Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Bindungen geförderter Wohnungen

Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut nach Deutscher Bundestag (2022)

### Anhang III. Ergänzende Informationen zu den rechtlichen Grundlagen

#### Überblick zu den Rechtsgrundlagen der BEG und der dortigen Berücksichtigung sozialer Aspekte energetischer Sanierung

Der Bund gewährt die Förderung auf Grundlage der jeweiligen BEG-Förderrichtlinie, die insbesondere nach Maßgabe der §§ 23<sup>114</sup> und 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>115</sup>, den

<sup>114</sup> § 23 BHO - Einzelnorm ([gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de/bho_2022_01_01/23.html)).

<sup>115</sup> § 44 BHO - Einzelnorm ([gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de/bho_2022_01_01/44.html)).

Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) sowie dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) erlassen worden sind.<sup>116</sup>

Die Förderrichtlinien BEG WG und BEG EM (BEG NWG findet vorliegend keine weitere Betrachtung) unterstützen die Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung und flankieren die Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes.<sup>117</sup> Ein Fokus liegt dabei auf „den Sanierungstatbeständen mit hohem CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial pro Fördereuro“.

Zielsetzung der BEG WM ist, „Investitionen in Gesamtmaßnahmen anzureizen, mit denen die Energieeffizienz und der Anteil an erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte in Wohngebäuden in Deutschland gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Gebäudesektors in Deutschland gesenkt werden“<sup>118</sup>. Ziffer 5.1 BEG WM<sup>119</sup> fokussiert als Fördergegenstand die energetische Sanierung (neben dem Ersterwerb nach Sanierung) von Wohngebäuden, die nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme erstmals das energetische Niveau einer der fünf Effizienzhaus-Klassen gemäß den technischen Mindestanforderungen in den Anlagen zur Förderrichtlinie erreichen. Eine ausdrückliche Adressierung sozialer Aspekte der energetischen Sanierung erfolgt in der Förderrichtlinie nicht.

Die BEG EM zielt darauf, „Investitionen in Einzelmaßnahmen anzureizen, mit denen die Energieeffizienz und der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte in Gebäuden in Deutschland gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Gebäudesektors in Deutschland gesenkt werden“<sup>120</sup>, ohne dass dabei nach Abschluss der Einzelmaßnahmen das Erreichen einer Effizienzhaus-Klasse erforderlich ist. Ziffer 5.1 BEG EM<sup>121</sup> fokussiert die energetische Sanierung und listet die förderfähigen Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle zur Steigerung der Energieeffizienz. Neben den Einzelmaßnahmen zur Effizienzsteigerung fokussiert die Richtlinie den (vorliegend nicht im Zentrum der Betrachtung stehenden) Einbau von Anlagentechnik und Wärmeerzeugern in Bestandsgebäude sowie Maßnahmen zur Heizungsoptimierung und Planungs- sowie Baubegleitungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den bezeichneten Einzelmaßnahmen. Eine ausdrückliche Adressierung sozialer Aspekte der energetischen Sanierung erfolgt in der Förderrichtlinie unter Ziffer 4: Die Einführung von Klimageschwindigkeits- und Einkommens-Bonus dient demnach der besseren Berücksichtigung der „einzelnen Bedürfnislagen und sozialen Härten bis in die Mitte der Gesellschaft“.

Die ANBest-P enthalten Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>122</sup>. Sie werden Bestandteil eines jeweilig aufgrund der BEG-Förderrichtlinien ergehenden Zuwendungsbescheides<sup>123</sup> und betreffen allgemeine Regelungen zur Verwendung der Zuwendung, Mitteilungs- und Nachweispflichten des Zuwendungsempfängers sowie Prüfungsrechten der Bewilligungsbehörde. Eine explizite Bezugnahme auf energetische

<sup>116</sup> BEG WM, Ziffer 2; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebäude-wohngebäude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#); BEG EM, Ziffer 2; [beg\\_richtline\\_beg\\_em\\_20231221\\_PDF.pdf \(bafa.de\)](#) .

<sup>117</sup> BEG WG, Präambel; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebäude-wohngebäude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#); BEG EM, Präambel [beg\\_richtline\\_beg\\_em\\_20231221\\_PDF.pdf \(bafa.de\)](#) ([energiewechsel.de](#)).

<sup>118</sup> BEG WM, Ziffer 4; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebäude-wohngebäude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#).

<sup>119</sup> BEG WM, Ziffer 5.1; [bundesfoerderung-für-effiziente-gebäude-wohngebäude-20221209.pdf \(energiewechsel.de\)](#).

<sup>120</sup> BEG EM, Ziffer 4; [beg\\_richtline\\_beg\\_em\\_20231221\\_PDF.pdf \(bafa.de\)](#) .

<sup>121</sup> BEG EM, Ziffer 5.1; [beg\\_richtline\\_beg\\_em\\_20231221\\_PDF.pdf \(bafa.de\)](#).

<sup>122</sup> [§ 36 VwVfG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#); [anbest-p.pdf \(bund.de\)](#).

<sup>123</sup> ANBest-P gelten als Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung) für Zuwendungsbescheide auf Grundlage von BEG WM und BEG EM, siehe dort jeweils Ziffer 9.4 („(...) finden die (...) §§ 23, 44 BHO und die hierzu erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften Anwendung (...)“).

Gebäudesanierung oder deren soziale Aspekte sind – der Natur der ANBest-P als allgemeine Verwaltungsvorschrift entsprechend – nicht enthalten.

Das GEG als übergeordnete Rechtsgrundlage für BEG WG und BEG EM<sup>124</sup> enthält Vorschriften betreffend die energetische Qualität von Bestandsgebäuden in Teil 3 Abschnitt 1 (§§ 46-51 GEG)<sup>125</sup>. § 89 Nr. 4 GEG<sup>126</sup> bestimmt, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bei der Sanierung von Bestandsgebäuden durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushalts gefördert werden können, sofern mit der geförderten Maßnahme die (aus Effizienzsicht minimalen) Anforderungen nach den §§ 47, 48 und 50 (sowie mit Bezug zur Anlagentechnik die Anforderungen der §§ 61-73) GEG übererfüllt werden. Ein Bezug zu sozialen Aspekten der energetischen Sanierung war in der Fassung mit Gültigkeit zum Ende des Jahres 2023 nicht enthalten. In der Fassung mit Gültigkeit ab dem 01.01.2024 bestimmt § 1 Abs. 1 GEG (neu)<sup>127</sup> das Gesetzesziel, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele (siehe §§ 1, 3 KSG)<sup>128</sup> zu leisten, was durch – unter anderem – sozialverträgliche Maßnahmen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen erreicht werden soll. Die soziale Dimension findet damit auf übergeordneter Ebene ausdrückliche Erwähnung im GEG und wirkt als Gesetzeszielbestimmung auch auf im GEG enthaltenen Regelungen zur energetischen Sanierung. In Teil 4 des Gesetzes finden sich für den Bereich Anforderungen an Heizungsanlagen explizit Regelungen zum Schutz von Mietern, wenn auch verglichen mit zwischenzeitlichen Vorschlägen im Gesetzgebungsverfahren<sup>129</sup> lediglich in vermindertem Umfang (§ 71o GEG (neu))<sup>130</sup>.

### **Überblick zu den Rechtsgrundlagen der sozialen Wohnraumförderung und der dortigen Berücksichtigung sozialer Aspekte energetischer Sanierung.**

Die Bundesmittel im Bereich der sozialen Wohnraumförderung werden auf Basis von Art. 104d GG<sup>131</sup> bereitgestellt als Finanzhilfen des Bundes für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Art. 104d S. 2 GG ordnet die entsprechende Anwendbarkeit von Art. 104b Abs. 2 Satz 1-5 sowie Abs. 3 GG<sup>132</sup> an.

<sup>124</sup> Siehe jeweils Ziffer 2 BEG WG und BEG EM.

<sup>125</sup> Teil 3, Abschnitt 1 GEG (§§ 46-51); [GEG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>126</sup> [§ 89 GEG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>127</sup> [§ 1 GEG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>128</sup> [§ 1 KSG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#), [§ 3 KSG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>129</sup> Zwischenzeitlich geplant war zusätzlich zur jetzigen Regelung die Begrenzung der Umlage der anfallenden Mehrkosten von Brennstoffkosten in den Fällen, in denen ein Vermieter als Betreiber einer zentralen Heizungsanlage einen fossilen Brennstoff – gasförmig, fest oder flüssig – durch Wasserstoff oder einen Ersatzbrennstoff mit biogenem Anteil substituiert (§ 71o Abs. 1, vgl. [geg-20230419.pdf \(bund.de\)](#)).

<sup>130</sup> [§ 71o GEG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>131</sup> [Art 104d GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>132</sup> [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

Die Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung liegt seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 bei den Ländern.<sup>133</sup> Sie führen die soziale Wohnraumförderung als eigene Aufgabe durch und arbeiten dabei mit den Kommunen zusammen.<sup>134</sup>

Durch den Verweis in Art 104d GG auf Art. 104b Abs. 2 S. 1-5 gilt auch im Bereich der sozialen Wohnraumförderung, dass „(d)as Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, (...) durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt“<sup>135</sup> wird. Nach Wegfall der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gelten die Regelungen des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG)<sup>136</sup> fort, soweit sie nicht durch Landesrecht ersetzt sind, im Übrigen werden jährliche Verwaltungsvereinbarungen zur sozialen Wohnraumförderung<sup>137</sup> getroffen.

Das WoFG regelt (neben der Förderung des Wohnungsbaus und weiterer Fördergegenstände) die Förderung der Modernisierung von Wohnraum und zielt dabei auf die Unterstützung von Haushalten, die sich selbst am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, „insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen“.<sup>138</sup> Unter Modernisierung fallen dabei auch bauliche Maßnahmen, die nachhaltig die Einsparungen von Energie und Wasser bewirken, also energetische Sanierungen.<sup>139</sup> Energetische Sanierungen und deren soziale Dimension finden damit im WoFG nicht bloß Berücksichtigung, sondern sind vom Zweck des Gesetzes umfasst.

Die Modernisierung von Wohnraum ist auch Fördergegenstand im Rahmen der VV Sozialer Wohnungsbau 2023.<sup>140</sup> Der Zielgruppenbezug wird in der Verwaltungsvereinbarung dadurch sichergestellt, dass die Bundesfördermittel für die entsprechenden Landesprogramme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus bestimmt sind und die Landesprogramme den Vorgaben der jeweiligen Landesgesetze entsprechen, die das WoFG ersetzt haben, oder aber den Vorgaben des WoFG entsprechen, wo kein ersetzendes Landesrecht erlassen wurde.<sup>141</sup> Auch auf Ebene der Verwaltungsvereinbarung zum sozialen Wohnungsbau sind damit die energetische Sanierung und ihre soziale Dimension direkt adressiert. Mit der Modernisierung erfolgt nach den Voraussetzungen der jeweiligen Länderregelungen eine Verlängerung bereits bestehender Bindungen oder eine Neubegründung von Bindungen erst im Zuge der Modernisierung.

<sup>133</sup><sup>133</sup> Siehe: Sachstand Wohnungsbau und Wohnungsbauförderung durch den Bund, S. 4 ff.; [WD-7-029-20-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](#).

<sup>134</sup> Siehe § 3 Abs. 1 und 2 WoFG; [§ 3 WoFG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#). Das WoFG gilt nach Maßgabe des Art 125a GG fort, soweit es nicht durch Landesgesetze ersetzt ist; [Art 125a GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>135</sup> Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG; [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>136</sup> [WoFG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>137</sup> Vgl. VV Sozialer Wohnungsbau 2023; [Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 \(VV Sozialer Wohnungsbau 2023\)](#).

<sup>138</sup> Siehe § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WoFG; [§ 1 WoFG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#) und § 2 Abs. 1 Nr. 2 WoFG; [§ 2 WoFG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>139</sup> § 16 Abs. 3 Nr. 3 WoFG; [§ 16 WoFG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>140</sup> Artikel 4 Abs 2 Nr. 2 VV Sozialer Wohnungsbau 2023; [Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 \(VV Sozialer Wohnungsbau 2023\)](#).

<sup>141</sup> Artikel 4 Abs. 1 und Abs. 6 VV Sozialer Wohnungsbau; [Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 \(VV Sozialer Wohnungsbau 2023\)](#).

## Überblick zu den Rechtsgrundlagen der Städtebauförderung und der dortigen Berücksichtigung sozialer Aspekte energetischer Sanierung

Die Bundesmittel im Bereich der Städtebauförderung werden auf Basis von Art. 104b GG<sup>142</sup> bereitgestellt als Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Dabei macht Art. 104b GG die Vorgabe, dass Näheres, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz bzw. auf Basis des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln ist.

§ 164b BauGB<sup>143</sup> bestimmt, dass die Finanzhilfen nach § 104b GG zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gewährt werden können, und benennt Schwerpunkte für deren Einsatz. Bei dem in § 164b Abs. 2 Nr. 1 BauGB benannten Einsatzschwerpunkt „Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion“ findet die besondere Berücksichtigung des Wohnungsbaus ausdrückliche Erwähnung. Auch beim Einsatzschwerpunkt Wiedernutzung von Flächen in § 164b Abs. 2 Nr. 2 BauGB wird mit der Errichtung von Wohn- und Arbeitsflächen der Wohnungsbau als Nutzungsvariante an erster Stelle aufgeführt und diesem Bereich so weitere ausdrückliche Bedeutung verliehen. Die Sanierung als möglicher Einsatzschwerpunkt findet in § 164b BauGB keine ausdrückliche Erwähnung, sie ist jedoch über den in § 164b Abs. 2 Nr. 3 bezeichneten Einsatzschwerpunkt „städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ mit adressiert. Hier ist die Modernisierung von Bestandsgebäuden mit angesprochen als Aufgabe einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme<sup>144</sup> und mit dem Begriff der „sozialen Missstände“ zugleich auch die soziale Dimension als Bezugspunkt der Maßnahme<sup>145</sup>.

Der Maßstab und das Nähere für den Einsatz der Finanzhilfen werden nach § 164b Abs. 1 S. BauGB durch Verwaltungsvereinbarung festgelegt.<sup>146</sup> Auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung wiederum legen die einzelnen Förderrichtlinien der Länder genauere Fördervoraussetzungen und Förderschwerpunkte fest.<sup>147</sup>

Die Bereitstellung der Bundesmittel erfolgt gemäß VV Städtebauförderung 2023/2024 für die Programme „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“.<sup>148</sup> Die Förderung städtebaulicher Investitionen einschließlich investitionsvorbereitender und -begleitender Maßnahmen erfolgt auf Basis eines integrierten Entwicklungskonzepts und unter der Voraussetzung der räumlichen Abgrenzung von Fördergebieten nach Maßgabe der Absätze 2 der Artikel 6, 7 und 8 der VV Städtebauförderung 2023/2024 in Verbindung mit den dort bezeichneten förmlichen Gebietsfestlegungen nach

<sup>142</sup> [Art 104b GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>143</sup> [§ 164b BauGB - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>144</sup> Vgl. § 136 Abs. 2 iVm. Abs. 3 Nr. 1 b und h BauGB, [§ 136 BauGB - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>145</sup> Vgl. § 171e Abs. 2 BauGB zum Begriff der „sozialen Missstände“, [§ 171e BauGB - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>146</sup> [§ 164b BauGB - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>147</sup> Vgl. Artikel 20 VV Städtebauförderung 2023/2024; [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

<sup>148</sup> Artikel 1 Abs. 2, Artikel 6, 7, 8 VV Städtebauförderung 2023/2024, [Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023 / 2024 \(staedtebaufoerderung.info\)](#).

BauGB.<sup>149</sup> Für das Programm „Lebendige Zentren“ kann die räumliche Festlegung insbesondere erfolgen als Sanierungsgebiet (§ 142 BauGB), Erhaltungsgebiet (§ 172 Abs. 1 Nummer 1 BauGB), Stadtumbaugebiet (§ 171b BauGB) oder Gebiet für Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB). Die energetische Gebäudesanierung ist in allen drei Programmen förderfähig als Maßnahme des Klimaschutzes.<sup>150</sup> Programmspezifische „insbesondere“ Berücksichtigung findet die Gebäudesanierung im Programm „Lebendige Zentren“<sup>151</sup> sowie im Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung<sup>152</sup>.

In der weiteren Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen und der Schwerpunktsetzung durch die Länder begegnet die energetische Gebäudesanierung ebenfalls.

In Baden-Württemberg beispielsweise ist das Handlungsfeld „Optimierung der der Energieeffizienz im Altbaubestand“ als Förderschwerpunkt in der Ausschreibung des im Jahr 2024 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung aufgeführt, ebenso die „Erhaltung und Aufwertung des Wohnungsbestandes sowie des Wohnumfeldes in Wohnquartieren mit negativer Entwicklungsperspektive“ und besonderem Entwicklungsbedarf.<sup>153</sup> Dabei ist nach der StBauFR BW 2019 der energetischen Erneuerung von Gebäuden im Rahmen der Förderkriterien besonders Rechnung zu tragen und die Gemeinden sollen u.a. in geeigneten Fällen baulich Maßnahmen vorrangig fördern, die auf besondere Energieeffizienzwerte zielen.<sup>154</sup>

In den Städtebauförderrichtlinien des Freistaats Bayern (StBauFR Bay) ist die „Fortentwicklung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem sozialen, ökonomischen und ökologischem Entwicklungsbedarf“ als ein Förderschwerpunkt genannt. Schwerpunktübergreifend ist u.a. insbesondere den Belangen „Erhalt und Schaffung bezahlbaren Wohnraums“ und „Klimaschutz (...) einschließlich Energieeffizienz“ Rechnung zu tragen, ebenso den Bedürfnissen aller Bevölkerungsgruppen einschließlich der besonderen Bedürfnisse von Haushalten mit Kindern, Menschen mit Behinderung und älteren Menschen (diese Haushalte finden sich als Teil der in vorliegender Studie betrachteten Zielgruppe).<sup>155</sup>

Auch die Städtebauförderrichtlinie Nordrhein-Westfalen 2023 benennt u.a. die Förderschwerpunkte „Stärkung von Innenstädten und Orts- oder Stadtteilzentren“ sowie die „Weiterentwicklung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem sozialen, ökonomischen und/oder ökologischen Erneuerungsbedarf“. Auch hier ist den Belangen „Erhalt und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“ sowie dem „Klimaschutz (...) einschließlich der Energieeffizienz“ insbesondere Rechnung zu tragen, ebenso wie den „Bedürfnissen aller Bevölkerungsgruppen einschließlich der besonderen Bedürfnisse von Haushalten mit Kindern, Menschen mit Behinderung und älteren Menschen“; zusätzlich wird hier der Belang der „Generationengerechtigkeit“ genannt, die

<sup>149</sup> Artikel 3 Absatz 1 Spiegelstrich 1 VV Städtebauförderung 2023/2024.

<sup>150</sup> Artikel 4 Spiegelstrich 2 VV Städtebauförderung 2023/2024.

<sup>151</sup> Vgl. Artikel 6 Absatz 3 Spiegelstrich 4 VV Städtebauförderung 2023/2024: „Erneuerung des baulichen Bestandes“.

<sup>152</sup> Vgl. Artikel 8 Absatz 3 Spiegelstrich 6 VV Städtebauförderung 2023/2024: „(D)ie Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes“.

<sup>153</sup> Ausschreibung des im Jahr 2024 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung vom 07. Juni 2023, S. 4 f. [Programmausschreibung 2024 \(baden-wuerttemberg.de\)](https://www.baden-wuerttemberg.de/Programmausschreibung-2024).

<sup>154</sup> Siehe 10.1 StBauFR BW 2019; [Landesrecht BW - StBauFR 2019 | Verwaltungsvorschrift \(Baden-Württemberg\) | Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- ... | i. d. F. v. 01.02.2019 | gültig ab 28.02.2019 \(landesrecht-bw.de\)](https://www.landesrecht-bw.de/Verwaltungsvorschrift-des-Wirtschaftsministeriums-ueber-die-Foerderung-staedtebaulicher-Erneuerungs-...).

<sup>155</sup> 1.2 StBauFR Bay; [Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen \(Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR\) \(bayern.de\)](https://www.bayern.de/Richtlinien-zur-Foerderung-staedtebaulicher-Erneuerungsmaßnahmen).

Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen einbeziehend“.<sup>156</sup> Die Schwerpunkte der Förderung sowie die zu berücksichtigenden Belange stehen dabei gleichberechtigt nebeneinander – welche Ziele im Rahmen der jeweiligen Gesamtmaßnahme oder dem jeweiligen städtebaulichen Einzelvorhaben verfolgt werden, legt die Gemeinde in ihrem Förderantrag fest.<sup>157</sup>

Aus der Betrachtung der Rechtsgrundlagen der Städtebauförderung über die verschiedenen Ebenen vom Grundgesetz bis zu den Landesförderrichtlinien ergibt sich damit deutlich: Energetische Sanierung und soziale Aspekte finden im Bereich der Städtebauförderung einige Berücksichtigung. Sie sind allerdings umgeben von einer Vielzahl gleichwertiger Belange anderer Ausrichtung und nicht im besonderen Fokus dieser Förderschiene. Vielmehr wird im Rahmen der Städtebauförderung ein breiter Ansatz verfolgt, der die im Städtebaurecht adressierte Zielstellung verfolgt, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, indem soziale, wirtschaftliche sowie umwelt- und klimaschützende Anforderungen in Einklang gebracht werden.<sup>158</sup>

Die breite Zielsetzung spiegelt auch die Präambel der VV Städtebauförderung 2023/2024 wider. Dort ist als übergeordnetes Ziel der Städtebauförderung ausgegeben, „Teilhabe und Austausch am gesellschaftlichen Leben für alle zu ermöglichen, eine Vielfalt von Akteuren bei der Stadtentwicklung zu integrieren und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken“. In diesem weit gezogenen Rahmen werden in den Gebieten nach §§ 136 ff. BauGB, in denen die Fördermittel schließlich eingesetzt werden, die Herstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und Entwicklungsfähigkeit des jeweiligen Gebiets angestrebt.<sup>159</sup> Welche Ziele genau allerdings in dem jeweiligen Gebiet aus diesem breiten Spektrum mittels welcher Maßnahmen umgesetzt werden, steht im Ermessen der jeweiligen Gemeinde.

---

<sup>156</sup> 1.2 Nr. 1, 4, 6, 9 Städtebauförderrichtlinie Nordrhein-Westfalen 2023; [MBL NRW. Ausgabe 2023 Nr. 25 vom 6.7.2023 Seite 641 bis 694 | RECHT.NRW.DE](#).

<sup>157</sup> 1.2 Städtebauförderrichtlinie Nordrhein-Westfalen 2023; [MBL NRW. Ausgabe 2023 Nr. 25 vom 6.7.2023 Seite 641 bis 694 | RECHT.NRW.DE](#).

<sup>158</sup> Siehe etwa § 1 Absatz 5 BauGB; [§ 1 BauGB - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>159</sup> Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar, § 171e Rn. 1.