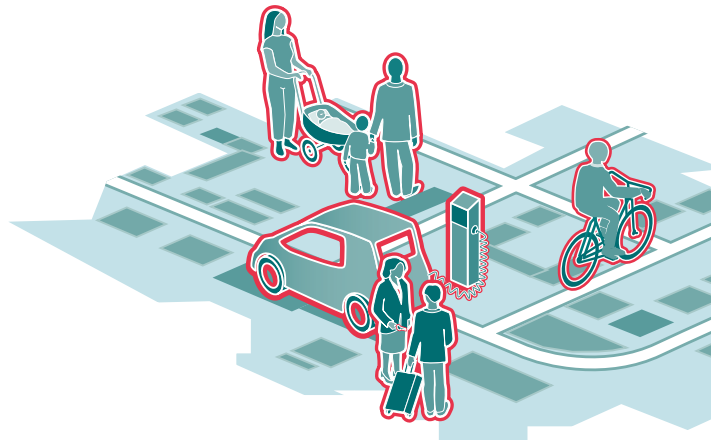


3

Stadt und Quartier als Boundary Object



Das Verständnis von Transformationsprozessen erfordert umfassende neue Konzepte und Methoden. Quartiers- und Gebäudetransformation sind ein hervorragendes Anwendungsfeld und bilden daher in diesem Kapitel den thematischen Bezug, um die konkrete Anwendung und Ausgestaltung eines transformativen Forschungsdesigns zur Generierung von System-, Ziel- und Transformationswissen vorzustellen und zu diskutieren.

Dies geschieht entlang des beschriebenen Vierschritts Problemanalyse – Visionsentwicklung – Experimente – Diffusion. In den ersten zwei Phasen wird entsprechendes System- und Zielwissen generiert, welches dann eine wissenschaftliche Fundierung für eine Umsetzungsphase in Form von Experimenten (Interventionen) und Diffusionsprozessen (Modelle) bietet.

In dem Projekt EnerTransRuhr waren drei Ruhrgebietsstädte als Praxispartnerinnen, Untersuchungs- und Experimentierraum beteiligt: Oberhausen, Dortmund und Bottrop. Hier wurden sämtliche Erhebungen, Analysen und Experimente im Projekt durchgeführt. Der inhaltliche Fokus lag dabei einerseits auf den Entscheidungskalkülen unterschiedlicher Gruppen von Immobilienbesitzern zur energetischen Sanierung und andererseits auf dem Heizungs- und Lüftungsverhalten von einzelnen Haushalten. Im Folgenden werden wesentliche Arbeiten und Ergebnisse aus dem Projekt als konkretes Anwendungsbeispiel für das Konzept transformativer Wissenschaft vorgestellt.

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Synthese der Ergebnisse, die im Projekt auf verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Stadt, Quartier, Haushalt, Individuum) und mit sehr unterschiedlichen Methoden (quantitativ und qualitativ) erarbeitet wurden. Die gemeinsamen Untersuchungsräume bieten hier die Möglichkeit, die verschiedenen Erkenntnisse zu einem Gesamtbild zusammenzutragen. Schnittstellen können dabei ebenso identifiziert werden wie die Reichweite der unterschiedlichen Methoden.

3.1 Systemanalyse am Beispiel energetischer Sanierung und Energieeinsparung in Wohngebäuden

Eine Systemanalyse zum Thema Gebäudeenergieeffizienz ist eine umfangreiche Angelegenheit, wenn das Zusammenspiel von Politik, baulichen Gegebenheiten und Möglichkeiten, relevanten Akteursgruppen und den am Einzelgebäude beteiligten Personen (Eigentum und Nutzung) im Ganzen betrachtet werden soll. Es bedeutet, Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen politischen und räumlichen Ebenen, zwischen verschiedenen Personengruppen wie auch Einzelpersonen und zwischen unterschiedlichen politischen Themenbereichen zu analysieren.

Mit einer Fokussierung auf das Thema »Energetische Sanierung von Wohngebäuden« auf einen speziellen Energietyp (Wärme) und einen Ausschnitt aus den umfangreichen Gebäudetypen (Wohngebäude) wird zwar »nur« ein Teil der Gebäudeenergieeffizienz betrachtet, dennoch kann keine Garantie auf Vollständigkeit gegeben werden. In jedem der betrachteten und analysierten Bereiche und Themenfelder gibt es Details und weiterführende Aspekte, die in Summe den Rahmen dieses Buches sprengen würden. Ziel des Kapitels ist es darum, eine Systemanalyse nach dem Verständnis eines transformativen Forschungsdesigns zu skizzieren und an einem konkreten Untersuchungsgegenstand (energetische Sanierung von Wohngebäuden) wesentliche Faktoren und dynamische Wechselwirkungen aufzuzeigen. Beschrieben werden in diesem Zusammenhang folgende Einzelbausteine des Gesamtsystems:

- ◆ baulich-technisches Sanierungspotenzial,
- ◆ ökonomisch-soziales Sanierungspotenzial,
- ◆ Potenziale zur Energieeinsparung,
- ◆ Politikinstrumente,
- ◆ Eigentumsstruktur,
- ◆ Kontexte: Menschen in Stadt und Quartier.

Baulich-technisches Sanierungspotenzial

Um das baulich-technische Sanierungspotenzial zu ermitteln, bedarf es sogenannter technischer Systemanalysen. Sie betrachten vorhandene Infrastrukturen, technologische Lösungen, deren Zusammenspiel und die damit verbundenen ökologischen Potenziale.

Das folgende Kapitel betrachtet aus einer solchen Perspektive den vorhandenen Baubestand in Deutschland und die damit verbundenen energetischen Sanierungspotenziale. Grundlage der Betrachtung sind der dena-Gebäudereport (dena 2015) und die Ergebnisse des Instituts für Wohnen und Umwelt (IWU) hinsichtlich der deutschen Gebäudetypologie (IWU 2010). Der dena-Gebäudereport enthält wichtige Daten zum energetischen Zustand von Gebäuden in Deutschland und betrachtet auch Eigentümer- und Mieterstrukturen sowie Rahmenbedingungen zur Energieeffizienz in Gebäuden. Der Gebäudereport ist erstmalig im Jahr 2012 erschienen und wird jährlich aktualisiert. Die Gebäudetypologie ermöglicht die energetische Klassifizierung von Bestandsgebäuden mit dem Ziel, diese energetisch zu bewerten und typische Modernisierungsoptionen zu demonstrieren. In ihrer aktuellsten Fassung berücksichtigt die Typologie auch nach 2010 errichtete Wohngebäude, die dann bereits den neuen Anforderungen der EnEV ab Herbst 2009 (Niedrigenergiehäuser als Regelstandard) unterliegen (IWU 2015).

Etwa 70 Prozent aller Gebäude sind Ein- und Zweifamilienhäuser. Deren Energieverbrauch macht jedoch nur etwa 40 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs im Gebäudebereich aus, da Mehrfamilienhäuser und Nichtwohngebäude über eine viel größere Fläche pro Gebäude verfügen. Etwa zwei Drittel des derzeitigen Gebäudebestandes wurde ohne verpflichtende Berücksichtigung von Energieeffizienzstandards errichtet. Erst seit dem Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung am 1. November 1977 unterliegen Neubauten gewissen Mindestanforderungen an die Energieeffizienz. Dem technischen Fortschritt und der schrittweisen Verschärfung von Wärmedämmstandards ist es zu verdanken, dass heute neu gebaute Häuser sehr viel weniger Energie verbrauchen. So liegt deren Energieverbrauch heute bei weniger als einem Viertel der vor 1978 entstandenen Gebäude.

Nach der bislang umfangreichsten Erhebung zum energetischen Zustand des Gebäudebestandes durch das Institut Wohnen und Umwelt verfügt erst ein kleiner Teil von Ein- und Zweifamilienhäusern in Deutschland über Wärmedämmung: Während fast 80 Prozent aller Dächer beziehungsweise aller obersten Geschossdecken bereits gedämmt sind, liegt der Anteil gedämmter Außenwände und Fußböden beziehungsweise Kellerdecken bei jeweils nur etwa 40 Prozent (IWU 2010). Vor allem aufgrund des geringen Anteils gedämmter Außenwände geht unnötig viel Wärme verloren.

Bei Mehrfamilienhäusern sieht es noch schlechter aus: Bei Dächern beziehungsweise obersten Geschossdecken liegt der Anteil bei 70 Prozent, die Außenwände bei 40 Prozent und Fußböden beziehungsweise Kellerdecken bei nur 30 Prozent. Im gesamten Gebäudebestand dominiert die Zwei-Scheiben-Verglasung. Die Einfachverglasung ist nur noch selten vorhanden (Anteil circa vier Prozent).

In etwa der Hälfte aller Wohngebäude in Deutschland wird Gas als primärer Energieträger zur Wärmegewinnung genutzt. Der Anteil von Heizöl liegt bei etwa 30 Prozent. In den übrigen 20 Prozent aller Wohngebäude wird mit Fernwärme, Biomasse, Kohle oder Strom geheizt (BMWi & BMUB 2010). Betrachtet man die Verteilung der Beheizungssysteme im Wohnungsneubau, so wird deutlich, dass sich die Beheizungsstruktur in der Zukunft stark verschieben wird: Über 20 Prozent der Beheizungssysteme sind laut Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) Wärmepumpen, während der Anteil von Heizöl bei nur noch knapp einem Prozent liegt (BDEW 2015).

Aus baulicher Sicht ist das Sanierungspotenzial in Deutschland also noch lange nicht ausgeschöpft. Es gibt aber auch Grenzen: denkmalgeschützte Gebäude und erhaltenswerte Fassaden, die nicht von außen gedämmt werden dürfen. Die Möglichkeiten zur Innendämmung werden hierbei begrenzt durch bauphysikalische und konstruktive Gegebenheiten. Und nicht zuletzt durch die Frage, ob auf den Raum und die Fläche, die durch Innendämmung verloren gehen, verzichtet werden kann. Raum und Fläche können allerdings auch bei Außendämmung die Möglichkeiten begrenzen. Eine Kellerdecke kann nur gedämmt werden, wenn die Raumhöhe es zulässt. Außenwände und Decken, die eine Durchfahrt bil-

den, müssen die benötigte Durchfahrtshöhe und -breite berücksichtigen. Und Probleme kann es geben, wenn die Dämmung einer Außenwand, die auf der Grundstücksgrenze steht, auf das Grundstück des Nachbarn oder in den öffentlichen Raum, etwa den Bürgersteig, ragt.

Viele Bundesländer haben verfügt, dass diese »Grenzüberschreitungen« bei energetischer Sanierung zu dulden sind, wenn sie nicht oder nur zu geringen Beeinträchtigungen auf dem Nachbargrundstück führen. Allerdings gibt es auch Grenzen der Duldungspflicht. Die Beuth Hochschule für Technik und das ifeu Institut schätzten im Jahr 2011 diese technischen und rechtlichen Restriktionen auf fünf Prozent des Heizwärmebedarfs des Gebäudebestands in Deutschland insgesamt. In den drei Szenarien der Studie nimmt bei unterschiedlichen Sanierungsraten und -tiefen der Anteil der Wärmeverluste durch Dämmrestriktionen bis zum Jahr 2050 auf 17 bis 28 Prozent des Heizwärmebedarfs zu (Beuth Hochschule, ifeu 2012, S. 141).

Ökonomisch-soziales Sanierungspotenzial

So weit zum »gebauten« Teil des Mensch-Umwelt-Systems der sanierungsfähigen Wohngebäude. Eine rein technische Systemanalyse ist für das Verständnis der Transformationspotenziale im Gebäudebereich allerdings nicht ausreichend. Sie muss um soziale und ökonomische Aspekte ergänzt werden. Entscheidungen und Kalküle für oder wider energetische Sanierungsmaßnahmen können im Gebäudebereich zum Beispiel nach Eigentums- und Nutzungsverhältnissen unterschieden werden.

Die Mehrheit der Wohnungen in Deutschland werden nicht durch den Eigentümer oder die Eigentümerin genutzt, sondern zu Wohnzwecken vermietet. Dank des Zensus 2011 können hierzu vergleichsweise aktuelle Angaben gemacht werden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Für Deutschland als Ganzes beträgt der Anteil der selbstgenutzten Wohnungen knapp 43 Prozent, während gut 52 Prozent der Wohnungen vermietet sind. Der übrige Teil der Wohnungen steht leer oder wird als Ferienwohnung genutzt. Werden urbane Räume betrachtet, vergrößert sich diese Differenz nochmals deutlich. In den deutschen Großstädten, das heißt Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern, sind 71 Prozent der

Wohnungen zu Wohnzwecken vermietet. Nur 25 Prozent der Wohnungen werden selbst genutzt. Das Ruhrgebiet als Untersuchungsraum des Projektes, welches Grundlage für die Erstellung dieses Buches war, verfügt mit 32 Prozent über eine für Ballungsräume vergleichsweise hohe Eigentumsquote. Der Anteil vermieteter Wohnungen liegt bei 64 Prozent.

Etwa 80 Prozent der Wohneinheiten von selbst nutzenden Eigentümern liegt in Ein- und Zweifamilienhäusern, nur 20 Prozent in Mehrfamilienhäusern. Bei vermieteten Wohnungen ist das Verhältnis umgekehrt. Die energetische Sanierung des Gebäudebestandes liegt somit zu jeweils etwa der Hälfte in der Hand von Vermietenden und der von selbst nutzenden Eigentümern und Eigentümerinnen. Beide Gruppen unterscheiden sich teils deutlich voneinander im Hinblick auf die Motivation für energetische Sanierungsmaßnahmen. Auch innerhalb beider Gruppen finden sich sehr unterschiedliche Entscheidungsprozesse. Kommunale Wohnungsunternehmen können andere Kalküle als privatwirtschaftliche verfolgen, die sich wiederum von denen privat Vermietender unterscheiden. Die Frage »Lohnt sich das?« ist bei Weitem nicht nur eine rein ökonomische. Und so gesellt sich zu dem theoretischen Potenzial der bauphysikalischen und technologischen Energieeffizienz ein individuelles, ökonomisch und sozial getriebenes Sanierungspotenzial, auf das in den folgenden Abschnitten noch ausführlicher eingegangen wird.

Doch was wissen wir überhaupt über Faktoren, die den Entscheidungsprozess von Haus- und Wohnungsbesitzern beeinflussen und letztlich zur Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen führen? Und wie lassen sich die Maßnahmen so mit dem Verhalten der Bewohner und Bewohnerinnen in Einklang bringen, dass Effizienzpotenziale auch in absolute Einsparung münden?

Der Entscheidungsprozess von selbst nutzenden Eigenheimbesitzern ebenso wie von Vermietenden lässt sich grob in zwei wesentliche Elemente unterteilen. An erster Stelle steht ein Anlass, der den Eigentümer dazu verleitet, sich Gedanken über mögliche Sanierungsmaßnahmen zu machen. Im Anschluss steht die Entscheidung über Art und Umfang der Maßnahmen.

Selbst nutzende Eigenheimbesitzer

Um die Handlungs- und Transformationslogiken zu verstehen, bedarf es eines genaueren Blicks auf die Motive unterschiedlicher Akteursgruppen, im vorliegenden Fall sind das selbst nutzende Eigentümer, Eigentümergemeinschaften, Vermieter und Mieter. Im Rahmen des transformativen Projektdesigns schafft das Verständnis der Handlungsmotive die Grundlage für die Übersetzung in (agentenbasierte) Modelle, die es ermöglichen, das Zusammenspiel sehr vieler einzelner Entscheider in ihrer Dynamik gemeinsam zu betrachten (siehe Kapitel 4). Zudem war sie Grundlage zur Identifikation der Zielgruppen in den Realexperimenten (siehe Kapitel 3.3).

Anlässe, die Eigenheimbesitzer dazu treiben, sich Gedanken über mögliche Sanierungsmaßnahmen zu machen, sind vor allem der Kauf eines älteren Hauses und Generationenwechsel, laufende Instandhaltung und der Umbau oder eine Erweiterung des Gebäudes (Stieß et al. 2010). Diese Anlässe sind in erster Linie mit der Durchführung von Maßnahmen verbunden, die nicht zu einer Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudes führen. Darunter fällt zum Beispiel die Erneuerung der Fassade oder der Dacheindeckung. Da energetische Sanierungsmaßnahmen überwiegend mit solchen Maßnahmen gekoppelt werden, leiten die oben genannten Anlässe häufig auch die Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen ein. Dies liegt vor allem daran, dass eine Vielzahl von Hemmnissen, welche die ausschließliche Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen mit sich bringt, durch die Verbindung mit ohnehin geplanten oder notwendigen Sanierungsmaßnahmen abgeschwächt werden oder sogar wegfallen.

Häufig fallen in diesem Zusammenhang Argumente zur Wirtschaftlichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen. So zahlen sich Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz eines Gebäudes aufgrund eingesparter Energiekosten im Laufe der Lebensdauer im überwiegenden Teil der Fälle aus. Und tatsächlich lässt sich die Wirtschaftlichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen eher darstellen, wenn der Aufwand für ohnehin anfallende Kosten aus der Rechnung gestrichen werden kann. Dazu gehören

zum Beispiel anfallende Kosten für die nötige Einrüstung des Gebäudes bei einer Dacherneuerung oder Erneuerung der Fassade.

Nicht außer Acht gelassen werden darf jedoch auch der Einfluss nicht-ökonomischer Faktoren. Ganz nach dem Prinzip der Foot-in-the-door-Technik wirkt sich die bereits getroffene Entscheidung zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen positiv auf die Entscheidung, zusätzlich auch Wärmedämmung zu installieren, aus. Weiter reduzieren sich bei einer Kombination der Maßnahmen der empfundene Zeitaufwand und sonstige mit der Installation von Wärmedämmung verbundene Unannehmlichkeiten zum Teil erheblich. Würden die genannten Anlässe konsequent auch zur Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen genutzt, so lägen wir schon heute bei einer energetischen Sanierungsrate von fast zwei Prozent (IWU 2010).

Eine günstige Gelegenheit, die Installation von Wärmedämmung mit den ohnehin anfallenden Sanierungsmaßnahmen zu verbinden, reicht für viele Eigenheimbesitzer demnach nicht aus, sich dafür zu entscheiden. Friege & Chappin (2014) zeigen, dass der aktuelle Mix von Politikinstrumenten daran nichts wesentlich ändert. Zu stark werde auf die ökonomische Dimension von Wärmedämmung gesetzt (Friege & Chappin 2014). Umfragen jedoch belegen die wichtige Rolle nicht ökonomischer Faktoren in der Entscheidung von Eigenheimbesitzern für oder gegen eine energetische Sanierung ihrer Gebäude. So hat eine Befragung von Stieß et al. (2010) ergeben, dass eine energetische Sanierung von Eigenheimbesitzern weniger als Investitionsentscheidung denn als strategische Konsumentscheidung betrachtet wird (siehe auch Kapitel 3.2 zum Zielwissen auf individueller Ebene). Zudem haben die sozioökonomische Lage, Lebensphase und bauliche Voraussetzungen nur einen geringen Einfluss auf die Art der Sanierungsentscheidung. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass Einstellungsfaktoren (Motive, Barrieren, Einstellungen) den höchsten Einfluss auf die Sanierungsentscheidung haben (Stieß et al. 2010).

Im Informationszeitalter ist eine Vorselektierung der von Eigenheimbesitzern zur Meinungsbildung herangezogenen Informationsquellen so gut wie unmöglich. Studien wie die von McMichael und Shipworth (2013) kommen zu dem Ergebnis, dass vor allem die Interaktion in sozialen Netz-

werken Informationsflüsse steuert und Informationen validiert beziehungsweise dementiert (McMichael & Shipworth 2013). Eigenheimbesitzer sind jedoch selten Experten im Bereich energetischer Sanierung. Gepaart mit der Komplexität der Thematik, hat dies zu der Entstehung einer Reihe von Mythen geführt, die über soziale Netzwerke, aber auch durch Medien verbreitet werden und Eigenheimbesitzer davon abhalten können, sich für Wärmedämmmaßnahmen zu entscheiden.

Eigentum spezial: Eigentümergeinschaften

Einen Sonderfall bezüglich der Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen am selbst genutzten Wohnraum stellen Eigentümergeinschaften in Mehrfamilienhäusern dar. Nach dem Wohnungseigentumsgesetz aus dem Jahre 2007 handelt es sich bei einer energetischen Sanierung um eine »modernisierende Instandsetzung«. Zur Durchführung entsprechender Maßnahmen wird somit lediglich eine einfache Mehrheit der Wohnungseigentümer benötigt. Der Investitionswillen einer gesamten Hausgemeinschaft kann nach dem neuen Gesetz somit nicht mehr durch einzelne Wohnungseigentümer blockiert werden.

Nichtsdestotrotz ergeben sich bei Eigentümergeinschaften besondere Hemmnisse. Dach, Außenwände und Kellerdecken gehören zum Gemeinschaftseigentum, über deren Ertüchtigung die Gemeinschaft abstimmen muss. Da die Eigentümerversammlungen aber in der Regel eher selten stattfinden, verlängern sich Entscheidungsprozesse im Vergleich zum Eigenheim deutlich: Es müssen je nach Anzahl der Wohnparteien viele Menschen informiert werden, bevor sie eine Entscheidung treffen können. Für den Beirat oder die Hausverwaltung bedeutet dies, die Informationen zu beschaffen, aufzubereiten und weiterzuleiten, Angebote einzuholen und die Maßnahme schließlich zur Abstimmung zu bringen.

Hinzu kommt, dass einige Maßnahmen einzelnen Parteien zugutekommen, aber von allen finanziert werden müssen und von daher schwieriger durchsetzbar sein können. Von einer Dachdämmung etwa profitieren nur die obersten Wohnungen, von einer Dämmung der Kellerdecke nur das Erdgeschoss.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der Finanzierung. Auch einzelne Maßnahmen können unter Umständen den Umfang der Instandhaltungsrücklage einer Eigentümergemeinschaft sprengen. Eine zusätzliche Finanzierung kann in dem Fall über eine Sonderumlage erfolgen, die allerdings Haushalte mit geringem Einkommen über Gebühr belasten kann. Die Alternative, zur Finanzierung einen Kredit aufzunehmen, ist für Eigentümergemeinschaften bis heute schwierig. Das Problem: Üblicherweise verlangten Kreditinstitute von jedem Einzeleigentümer die gesamtschuldnerische Haftung, sprich jeder Einzelne war für die Höhe der Gesamtdarlehenssumme verantwortlich. Damit sicherten sich die Banken für den Fall ab, dass einzelne Parteien für ihren Anteil am Kredit nicht aufkommen könnten. Für den einzelnen Haushalt bedeutete dies allerdings ein gewisses finanzielles Risiko, das in einer Gemeinschaft meist nicht alle bereit sind zu tragen. Erst in den letzten Jahren haben sich einige Bundesländer dafür entschieden, Kredite für Eigentümergemeinschaften mit Bürgschaften abzusichern, um die Sanierungstätigkeit im Mehrfamilienhausbereich zu erhöhen. Auch einzelne Banken haben spezielle Darlehensangebote speziell für Eigentümergemeinschaften entwickelt. Noch sind diese Angebote aber die Ausnahme.

Vermieter: Entscheidungsprozess und (persönliche) Entscheidungsfaktoren

Wollen die ambitionierten Ziele einer Energiewende im Gebäudesektor erreicht werden, müssen auch vermietende Gebäudeeigentümer ihre Gebäude energetisch modernisieren. Zunächst stellt sich die Frage, ob sich die im vorherigen Abschnitt diskutierten Erkenntnisse auf vermietende Gebäudeeigentümer übertragen lassen. Leider ist diese Frage mit Nein zu beantworten. Betrachtet man die oben genannten Elemente des Entscheidungsprozesses, das heißt einen Anlass dafür, über eine energetische Sanierung nachzudenken, sowie das eigentliche Entscheidungskalkül, zeigen sich deutliche Unterschiede zu Eigenheimbesitzern. Nicht unähnlich zum Fall der Eigenheimbesitzer ist der Wechsel des Nutzers (hier also des Mieters) ein guter und wohl auch häufig genutzter Anlass, über eine Modernisierung der Wohnung nachzudenken. Jedoch befindet sich ein großer An-

teil der vermieteten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Daher kommt es nur selten zu dem Fall kommen, dass alle Wohnungen zeitgleich einen Mieterwechsel erfahren beziehungsweise leer stehen – und wenn doch, sollte dieser Fall den Gebäudeeigentümer von selbst auf den Gedanken bringen, dass an seiner Immobilie Handlungsbedarf besteht. Der weitaus häufigere Fall, dass nur in einer oder wenigen Wohnungen ein Mieterwechsel stattfindet, während die anderen Wohnungen im Gebäude vom bisherigen Mieter weitergenutzt werden, impliziert, dass ein spezifischer Anlass für eine umfassende Sanierung nur selten gegeben ist. In vielen Fällen müssen umfassende energetische Sanierungen also vorgenommen werden, während der Großteil der Wohnungen bewohnt ist. Im Vergleich mit einfachen Instandhaltungsarbeiten (zum Beispiel Fassadenanstriche) sind umfassende energetische Sanierungen meist mit deutlicheren und langwierigeren Einschränkungen für die Bewohner des Gebäudes verbunden – insbesondere mit Dreck und Lärm. Zwar legt das Bürgerliche Gesetzbuch in § 555d fest, dass ein Mieter Modernisierungsmaßnahmen zu dulden hat, jedoch stellen der Koordinationsaufwand des Vermietenden sowie der mögliche Unmut der Mieter ein Hemmnis dar, welches mit dafür verantwortlich ist, dass die Anlässe, über eine energetische Sanierung nachzudenken, für Vermieter weniger eindeutig und seltener sind.

Auch das Entscheidungskalkül der Vermieter unterscheidet sich deutlich von dem selbst nutzender Gebäudeeigentümer. Die Entscheidung für eine energetische Sanierung kann im Fall eines vermietenden Gebäudeeigentümers schon daher keine strategische Konsumententscheidung sein, da er das energetisch sanierte Gebäude beziehungsweise die energetisch sanierte Wohnung gar nicht selbst bewohnt.⁶ Die Kosten der für die Bereitstellung von Raumwärme aufgewendeten Energie zählen zu den Betriebskosten und sind somit durch den Mieter zu zahlen. Entsprechend kommen durch die energetische Sanierung erreichte Minderungen bei Energieverbrauch und -kosten direkt den Mietern zugute. Jedoch sind die Maßnahmen zur energetischen Sanierung des Gebäudes Veränderungen an der

⁶ Dies abstrahiert von den Fällen, in denen der Gebäudeeigentümer eine Wohnung nutzt und weitere Wohnungen im Gebäude vermietet.

Mietsache. Dies bedeutet, dass die Kosten hierfür durch den Gebäudeeigentümer zu tragen sind. Dieses Auseinanderfallen von Zahler und Profiteur wird in der wissenschaftlichen Literatur unter Bezeichnungen wie Nutzer-Investor- oder Mieter-Vermieter-Dilemma ausführlich diskutiert, ohne dass bisher eine Patentlösung zu dessen Überwindung gefunden werden konnte (Neitzel et al. 2011).

Neben der Energieeinsparverordnung (EnEV), die unabhängig von der Art der Nutzung für alle Wohngebäude Gültigkeit hat, und der Förderung von Energieeffizienzsanierungen durch die KfW, die auch vermietende Gebäudeeigentümer in Anspruch nehmen können, stellt das Mietrecht das wichtigste Instrument dar, mit dem die Politik versucht, Vermietern Anreize für eine energetische Sanierung zu bieten. Diese Wahl folgt direkt aus dem Mieter-Vermieter-Dilemma. Schließlich soll dem vermietenden Gebäudeeigentümer ein Weg eröffnet werden, wie er an den Erträgen seiner Investition partizipieren kann. Und da dies in erster Linie durch eine Erhöhung der Miete erfolgen kann, hat der Gesetzgeber dem Vermieter hier entsprechende Möglichkeiten eingeräumt.

So erlaubt §559 BGB dem Vermieter, die Miete um elf Prozent der aufgewendeten Modernisierungskosten zu erhöhen, wenn durch diese nachhaltig Energie eingespart wurde. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass nur Modernisierungskosten umgelegt werden dürfen. Von den gesamten Kosten einer Investition sind dafür die Instandhaltungskosten in Abzug zu bringen. Hierbei ist der Anteil der Instandhaltungskosten einzelfallabhängig. Neitzel et al. (2011) diskutieren den Modernisierungsanteil an der gesamten Investitionssumme ausführlich. Der Anteil der umlagefähigen Kosten sei hierbei stark von der Art der umgesetzten Maßnahme abhängig und liege bei der Anbringung von Dämmung an Fassaden, Geschoss- und Kellerdecken bei über 90 Prozent, während für den Austausch von Fenstern und Heizungssysteme deutlich geringere Werte zu finden seien (40 bis 50 Prozent). Bei einer vollständigen energetischen Modernisierung, die alle der genannten Maßnahmentypen umfasst, mache der umlagefähige Anteil der Modernisierungskosten rund 60 Prozent aus. Dennoch wollen wir an dieser Stelle zunächst weiterhin von der Annahme ausgehen, dass das Mietrecht gute Anreize für energetische Sanierungen bietet, da die

getätigten Investitionen schließlich in einem Zeitraum von rund zehn Jahren refinanziert werden können. Bei genauerem Hinsehen ergibt sich jedoch ein deutlich komplexeres Bild, in dem die Anreize für individuelle Vermieter nicht so eindeutig sind.

In seinem Entscheidungskalkül wird der Vermieter in der Regel nicht nur die mietrechtliche Zulässigkeit betrachten, sondern auch die ökonomischen Folgen seiner Entscheidung reflektieren. In diesem Zusammenhang stellen sich vordergründig zwei Fragen: Stelle ich mich durch die Sanierung meiner Wohnung besser als ohne deren Sanierung? Kann ich die gewünschte (und für eine Refinanzierung benötigte) Miete am Markt erzielen? Beide Fragen können nur unter Betrachtung zahlreicher Variablen beantwortet werden – deren zukünftige Entwicklung für die Entscheidungsfindung ebenfalls relevant ist, was Unsicherheit und Komplexität zusätzlich erhöht. Zudem ist die Entwicklung dieser Variablen hochgradig vom Verhalten Dritter abhängig. Dies zu erläutern wird die Aufgabe des nächsten Abschnitts sein.

Vermieter: Externe Rahmenbedingungen der Sanierungsentscheidung

Die Frage, ob sich ein Vermieter durch die energetische Sanierung ökonomisch besser-, jedenfalls aber nicht schlechterstellt, ist eng damit verknüpft, wie die Vermietbarkeit seiner Wohnung bei gegebenen Marktbedingungen zu beurteilen ist. Zunächst können zwei Extremfälle betrachtet werden, die, auf die Gesamtzahl der Wohnungen bezogen, vergleichsweise selten sein sollten. Der erste Fall betrifft Vermieter, die sich vor der Herausforderung sehen, dass eine Vermietbarkeit ihrer Wohnungen kaum noch gegeben ist. Dies wird meist Folge einer Kombination aus nicht mehr zeitgemäßer Wohnausstattung und geringer Nachfrage nach Wohnraum sein. Dann bleiben einem Vermieter die Optionen, eine in der Regel teure umfassende Modernisierung seines Gebäudes zu veranlassen oder sein Gebäude (unter Aufwendung der Kosten für Verkehrssicherung beziehungsweise Abriss) zurückzubauen. Solche Fälle sind vor allem in stark schrumpfenden Regionen Deutschlands zu beobachten und stellen eine besondere Herausforderung dar, für welche die Politik noch immer auf der

Suche nach wirksamen Instrumenten ist (Schiffers 2009). Der andere Extremfall tritt in Wohnungsmärkten mit stark wachsender Nachfrage nach Wohnraum auf. Hier können Modernisierungsvorhaben genutzt werden, um nach der Modernisierung ein anderes Mietersegment anzusprechen. Dementsprechend sind diese Sanierungsvorhaben nicht allein energetisch, sondern auch mit einer qualitativ höherwertigen Wohnausstattung verbunden. Dieses Phänomen wird häufig unter den Stichworten »Luxus-sanierung« und »Gentrifizierung« diskutiert (Knight 2016). In beiden Fällen ist die Nachfrage nach Mietwohnungen eine zentrale Rahmenbedingung für Vermieterentscheidungen. Diese wird maßgeblich bestimmt durch die Anzahl der Haushalte sowie den Wohnraumbedarf, die wiederum das Produkt verschiedener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen sind. Zu nennen sind hier insbesondere die Einkommensentwicklung, Trends bezüglich der zahlenmäßigen und altersstrukturellen Bevölkerungszusammensetzung (Stichwort demografischer Wandel) sowie die Ausgestaltung beruflicher Arrangements und individueller Lebensführungsstile. So führen zum Beispiel steigende Scheidungsraten, eine infolge von beruflicher Flexibilisierung steigende Anzahl an Fernbeziehungen sowie die durch den Wunsch nach mehr Eigenständigkeit und Selbstverwirklichung bedingte – und durch Einkommenszuwächse ermöglichte – Aufweichung traditioneller Familien- und Wohnmodelle tendenziell zu kleineren durchschnittlichen Haushaltsgrößen und somit zu einer höheren Anzahl an Haushalten. Des Weiteren verändern sich mit zunehmendem Alter auch die Komfortbedürfnisse von Mietern, wodurch sich die Nachfrage auch qualitativ hin zu altersgerechten Wohnungen verschiebt. Dementsprechend sind Entscheidungen von Vermietern, die ausschließlich auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen basieren, stets im Kontext soziodemografischer Entwicklungen und deren Ausprägungen in den jeweiligen lokalen Mietmärkten zu betrachten.

In Abgrenzung zu den oben genannten Extremfällen wollen wir uns im Folgenden aber auf die Entscheidungskalküle von Vermietern konzentrieren, die weder vor der schwierigen Wahl zwischen Modernisierung oder Abschreibung stehen noch eine Modernisierung nutzen wollen, um in ein anderes Marktsegment zu gelangen.

Wir finden hier nun also einen Fall vor, in dem ein Vermieter sein Wohngebäude (energetisch) modernisieren will, sich aber weder in einer Situation befindet, in der das Wohngebäude ungenutzt ist, noch beabsichtigt ist, nach erfolgter Sanierung alle Wohnungen hochpreisig neu zu vermieten. Seine ökonomischen Anreize hängen dann von der Lage des Mietwohnungsmarktes ab. Um dies nachvollziehen zu können, muss zunächst betrachtet werden, welche Möglichkeiten Vermieter zur Erhöhung der Miete haben. Eine Möglichkeit ist die Vereinbarung einer Staffel- (§557a BGB) oder Indexmiete (§557b BGB). In ersterem Fall wird die Miete nach einem vertraglich vereinbarten Schema jährlich oder seltener erhöht, im zweiten Fall orientiert sich die in der Regel jährliche Erhöhung der Miete an der Steigerung des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindexes. Die Vereinbarung einer Staffelmiete schließt die Umlage von Modernisierungskosten nach §559 BGB aus, während diese Möglichkeit dem Vermieter auch nach Wahl der Indexmiete offensteht. Eine weitere und die am häufigsten⁷ genutzte Möglichkeit ist die Erhöhung der Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete nach §558 BGB. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird in einem Mietspiegel für die jeweiligen regionalen und sachlichen Teilmärkte ermittelt. Eine Mieterhöhung auf die ortsübliche Vergleichsmiete kann jeweils im Abstand von 15 Monaten erfolgen. Zusätzlich sieht das Gesetz eine Kappungsgrenze vor, die sich auf 20 Prozent Mietsteigerung in drei Jahren beläuft.

Hieran kann man sich schnell klarmachen, warum die (ökonomischen) Anreize für energetische Sanierungen in angespannten Mietwohnungsmärkten mit deutlichem Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete gering sind. Die Durchführung einer energetischen Modernisierung erlaubt die Anhebung der Miete um elf Prozent der Modernisierungskosten – jedoch entstehen dem Vermieter in diesem Fall tatsächlich auch Kosten. Hingegen können Vermieter, die keine Modernisierung durchführen lassen, bei einem entsprechenden Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete regelmäßig anheben, ohne dass ihnen dafür erhebliche Kosten entstehen. Er-

⁷ Für Mietverträge mit Privateigentümern von Wohnungen ermitteln Cischinsky et al. (2015), dass nur in zehn Prozent der Fälle eine Staffel- oder Indexmiete vereinbart wurde.

reicht der Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete vor Ablauf der Amortisationsdauer (also innerhalb rund eines Jahrzehnts) einen Wert, der elf Prozent der aufgewendeten Modernisierungskosten entspricht, so kann der sanierende Vermieter keine vollständige Amortisation seiner Investition erwarten, und er hat einen Teil der Kosten selbst zu tragen. Gerade in angespannten Mietmärkten ist ein deutlicher Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht unwahrscheinlich. Da die Erwartungsbildung hinsichtlich des Anstiegs der ortsüblichen Vergleichsweise jedoch für jeden Marktteilnehmer mit großen Unsicherheiten verbunden und von vielen (noch zu diskutierenden) exogenen Faktoren abhängig ist, ist bei gegebener Vermietbarkeit des Wohngebäudes die Entscheidung für die Investition in eine umfassende energetische Modernisierung nicht nur für risikoaverse Vermieter nicht wahrscheinlich.

Eine andere Situation ergibt sich in Städten mit entspanntem Mietwohnungsmarkt: Auch wenn Vermieter hier nur einen geringen Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete erwarten, besteht bei ihnen Unsicherheit, ob sie die getätigte Investition refinanzieren können. Ein entspannter Mietwohnungsmarkt zeichnet sich dadurch aus, dass vergleichsweise hohe Leerstandsquoten beobachtet werden können und das Mietniveau nur geringfügig ansteigt. Hier stellt sich dem Vermieter also die Frage, ob er die Mieterhöhung am Markt durchsetzen kann. Werden die bestehenden Mieter die Erhöhung der Kaltmiete akzeptieren beziehungsweise kann erwartet werden, dass bei der erhöhten Kaltmiete neue Mieter gefunden werden können?

In Rückführung auf das Mieter-Vermieter-Dilemma kann in diesem Kontext die Frage gestellt werden, ob die Mieter ein ökonomisches Interesse⁸ an einer energetischen Modernisierung ihrer Wohnung haben. Ein ökonomisches Interesse könnte dann bejaht werden, wenn durch die energetische Modernisierung des Wohngebäudes ihre Kosten des Wohnens (das heißt die Summe aus Kaltmiete und Betriebskosten) sinken: Reichen die durch die energetische Modernisierung eingesparten Energiekosten aus,

⁸ Hier wird zunächst von den zahlreichen Co-Benefits der energetischen Modernisierung (zum Beispiel höherer Wohnqualität) abstrahiert.

um die Kaltmietenerhöhung zu kompensieren? Leider ist diese Frage nicht einfach zu beantworten, da die Kosten einer energetischen Modernisierung stark vom Einzelfall abhängen und die Energiekosten zudem noch durch das Nutzerverhalten bestimmt werden. Zudem findet sich auch in den Schätzungen und empirischen Erhebungen durchschnittlicher Sanierungskosten eine hohe Varianz – was verständlich ist, wenn man sich die große Varianz beim (energetischen) Zustand von Bestandsgebäuden vor Augen hält.

Dennoch kann man auf Basis jüngerer Studien zur Einschätzung kommen, dass beim gegenwärtigen Energiepreisniveau eine energetische Modernisierung für die Mieter eine Erhöhung der Kosten des Wohnens bedeutet (sofern der Vermieter den Mieterhöhungsspielraum des § 559 BGB vollständig ausnutzt). Neitzel et al. (2011) ermitteln für ein modellhaftes energetisches Modernisierungsvorhaben eines Gebäudes aus den 1950er-Jahren in Abhängigkeit vom angestrebten Energieeffizienzstandard eine mögliche Kaltmietenerhöhung von 2,08 bis 2,70 Euro je Quadratmeter und Monat. Bei gegenwärtigen Energiepreisen steht dem jedoch eine Energiekostenminderung von nur 0,88 bis 1,30 Euro⁹ je Quadratmeter gegenüber. Ähnlich finden Hentschel und Hopfenmüller (2014) auf Basis empirischer Daten für Berlin eine Kaltmietenerhöhung nach energetischer Modernisierung von im Median 1,55 Euro je Quadratmeter und Monat. In den Fällen, in denen entsprechende Daten vorhanden waren, stand dieser jedoch nur eine Energiekostensparnis von maximal 0,50 Euro gegenüber. Pfnür & Müller (2013) ermitteln auf Basis von Modellrechnungen für den Fall von Vollsanierungen gar eine Erhöhung der Kosten des Wohnens von 2,10 bis 2,60 Euro je Quadratmeter und Monat.

Aber auch unter der moderateren Annahme, dass sich im Fall energetischer Modernisierung bei vollständiger Umlage der Modernisierungskosten die Kosten des Wohnens für die Mieter im Schnitt um einen Euro je Quadratmeter und Monat erhöhen, wird deutlich, dass die Mieter wohl

⁹ Diese Werte ergeben sich, wenn die Differenz zwischen Energiebedarf vor und nach Sanierung für die Berechnung genutzt werden. Wird die Differenz zwischen durchschnittlichem Energieverbrauch vor Sanierung und Energiebedarf nach Sanierung in der Berechnung genutzt, verringert sich die Energiekostensparnis auf 0,27 Euro bis 0,70 Euro je Quadratmeter und Monat.

nur in Einzelfällen finanziell von einer energetischen Modernisierung profitieren. Solange es also nicht zu einem deutlichen Anstieg der Kosten von Energie – der politisch beispielsweise durch Einführung einer CO₂-Steuer unterstützt werden könnte – kommt, handelt es sich bei der Aufteilung der Kosten energetischer Modernisierung häufig um eine Aufteilung von Lasten.

Bei der Betrachtung der Entscheidungskalküle von Vermietern ist zudem zu berücksichtigen, dass die vermietenden Gebäudebesitzer keine homogene Gruppe sind. Auf dem Mietwohnungsmarkt agieren Privatpersonen, die nur wenige Wohneinheiten im Bestand haben, gemeinsam mit großen, börsennotierten kommerziellen Wohnungsunternehmen. Die Daten des Zensus 2011 erlauben nur eine Aussage in Bezug auf die Gesamtzahl der Wohnungen, also einschließlich der selbst genutzten Wohnungen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Für Gesamtdeutschland beträgt der Anteil von Wohnungen, der sich im Eigentum von Privatpersonen beziehungsweise Eigentümergemeinschaften befindet, rund 80 Prozent. Im Eigentum von Wohnungsgenossenschaften, kommunalen und privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen sind jeweils knapp über 5 Prozent. In Großstädten, die über geringere Eigentumsquoten verfügen, sind nur 67 Prozent im Eigentum von Privatpersonen und Eigentümergemeinschaften. Der Anteil von Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen beträgt dort über 8 Prozent, der Anteil privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen knapp 11 Prozent.

Das Ruhrgebiet zeichnet sich mit einem Anteil von knapp 14 Prozent an allen Wohnungen durch eine vergleichsweise hohe Bedeutung privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen aus. Diese Unterschiede werden dann wichtig, wenn die Annahme getroffen wird, dass sich die Entscheidungskalküle von Privatvermietern von denen kommunaler und privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen unterscheiden. So ist plausibel, dass ein Teil der Privatvermieter (insbesondere wenn er das vermietete Haus mitbewohnt) eine deutlich emotionalere Bindung an ihr Eigentum haben als kommerzielle Unternehmen, bei denen die Geschäftsführung über die weitere Entwicklung einer Wohnimmobilie auf Basis betriebswirtschaftlicher Erwägungen entscheidet. Es ist davon auszugehen, dass dies auch in

der Entscheidungsfindung für oder gegen energetische Modernisierungsmaßnahmen seinen Niederschlag findet.

Was diese Differenzen in den Entscheidungskalkülen vermietender Gebäudeeigentümer betrifft, besteht weiterhin Forschungsbedarf, um diese genau charakterisieren zu können. Unabhängig hiervon ist festzuhalten, dass die Gebäudewende im Bereich vermieteter Wohngebäude eine große Transformationsherausforderung darstellt. Wie in diesem Abschnitt diskutiert, sind die Anreize zur energetischen Modernisierung für Vermieter bisher gering, und es bedarf neuer Ansätze und politischer Instrumente, um diese so zu verändern, dass diese Herausforderung unter fairer Verteilung von Nutzen und Lasten gemeistert werden kann.

BOX 1

Eine Außenwanddämmung – »Die nehme ich nicht mal geschenkt«

Hildegard ist 85 Jahre und lebt seit nunmehr über 50 Jahren in ihrem 9-Parteien-Mehrfamilienhaus in der Innenstadt. Das Haus – inzwischen von ihrer Tochter verwaltet – sollte ihr und ihrem inzwischen verstorbenen Mann als Altersvorsorge dienen und bot der Familie mit drei Kindern über mehrere Jahrzehnte ein Zuhause.

Da Hildegard ein enges Verhältnis zu ihren Mietern pflegte und noch immer pflegt und ihr ein langjähriges Mietverhältnis wichtiger als eine möglichst hohe Rendite war, investierte sie regelmäßig in das Haus. Fenster, Bäder sowie das Treppenhaus wurden nach und nach erneuert und entsprechen heute einem der Mietnachfrage entsprechenden Standard. Das Dach ist gedämmt, und das Haus besitzt einen Fernwärmeschluss. Eines hat Hildegard über all die Jahre jedoch nie in Betracht gezogen – die Dämmung der Außenfassade. Der Grund war jedoch nie die Wirtschaftlichkeit. Hildegard scheute vielmehr das Risiko, dass ein »in Plastik eingepacktes« Haus von den Mietern falsch belüftet wird und sich Schimmel bildet.