



**Zukunft
KlimaSozial**

Institut für Klimasozialpolitik

Bausteine für eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich

Dr. Katja Schumacher, Katja Hünecke, Malte Bei der Wieden, Dr. Viktoria Noka, Öko-Institut e.V.

Astrid Schaffert, Frederik Lettow, Marie-Louise Zeller, Zukunft KlimaSozial

Impressum

Herausgeber:
Zukunft **KlimaSozial**

vertreten durch:
Dr. Brigitte Knopf, Direktorin

Zukunft **KlimaSozial** ZKS gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin | Germany

www.zukunft-klimasozial.de
E-Mail: kontakt@zukunft-klimasozial.de

Öko-Institut e.V.
Merzhauser Str. 173
79100 Freiburg

Zitiervorschlag:
Zukunft KlimaSozial und Öko-Institut e.V. (2026): Bausteine für eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich

Unser Leitbild

Unsere Vision ist eine klimaneutrale und sozial gerechte Zukunft. Das bedeutet Wohlergehen und Teilhabe für alle.

Wir tragen mit Expertise, Ideen und Konzepten zum Gelingen bei. Dabei denken wir Klima- und Sozialpolitik von Anfang an zusammen und entwickeln neue Lösungsansätze.

Wir arbeiten evidenzbasiert, zeigen verschiedene Optionen auf und bringen diese in den gesellschaftlichen Dialog ein.



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
1 Hintergrund.....	7
2 Bausteine für den Mietwohnbereich	12
2.1 Baustein 1: Sozialverträgliche Sanierungsanreize (Wirkung auf Kaltmiete).....	12
2.1.1 Beschränkung regelmäßiger Mieterhöhungen.....	12
2.1.2 WPB: Mieterhöhung an Effizienzsteigerung koppeln.....	13
2.1.3 Reform der Modernisierungsumlage	14
2.1.4 Förderbonus für sozial orientierte Vermietende	16
2.2 Baustein 2: Bezahlbare Wärmekosten (Wirkung auf Warmmiete)	17
2.2.1 Schutz vor hohen Heizkosten bei Gas- und Ölheizungen	17
2.2.2 Sanierungsanreize durch anteilige Wärmekostenbeteiligung	19
2.2.3 Regulierung von Fernwärmekosten.....	20
2.2.4 Strompreisentlastung für Wärmepumpen	21
2.2.5 Gering-investive Maßnahmen.....	22
2.2.6 Energieversorger als Treiber	24
2.3 Baustein 3: Sozialer Wohnungsbau und Wohngemeinnützigkeit	25
2.3.1 Gezielte Förderung für energetische Modernisierung im sozialen Wohnungsbau	25
2.3.2 Stärkung der Wohngemeinnützigkeit als weitere Säule	27
2.4 Baustein 4: Quartiersansätze in Stadt und Land	28
2.4.1 Soziale Wärmewende in der Städtebauförderung	28
2.4.2 Förderaufschlag im Klimasozialquartier	29
3 Zentrale Handlungsempfehlungen für eine soziale Wärmewende	30
Literaturverzeichnis.....	33



Zusammenfassung

Die Transformation des Gebäudesektors ist für das Erreichen der deutschen und europäischen Klimaziele und die Reduktion fossiler Abhängigkeiten unerlässlich. Dabei geht es nicht nur um Eigenheime, sondern auch um den Mietwohnbereich, denn mehr als die Hälfte der Bevölkerung wohnt in Mietwohnungen. Der Mietwohnungsmarkt befindet sich dabei in einem vielfachen Spannungsfeld: Es besteht ein hoher Modernisierungsbedarf, Refinanzierungsbedingungen sind insbesondere für sozial orientierte Vermietende unzureichend, Mietende haben kaum eigene Möglichkeiten, auf klimafreundliche Alternativen umzusteigen und viele sind bereits heute durch überproportional hohe Wohn- und Energiekosten finanziell überlastet. Besonders problematisch ist die Situation für Haushalte im unteren Einkommensdrittel, die knapp die Hälfte der Mietenden ausmachen und durch Heizkosten, vor allem in energetisch ineffizienten Gebäuden, besonders belastet sind. Ein zentrales Hemmnis ist das Vermieter-Mieter-Dilemma: Während Vermietende über Investitionen entscheiden, tragen Mietende die laufenden Energiekosten, was die Anreize für energetische Sanierungen für Vermietende schwächt (siehe Infobox 1). Bisherige Instrumente wie die Modernisierungsumlage oder die CO₂-Kostenaufteilung greifen nur teilweise, um Investitionen konsequent mit sozialverträglichen Wohnkosten zu verbinden.

Die in dieser Studie vorgestellten Reformvorschläge für eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich gliedern sich in vier zentrale Bausteine (siehe Abbildung 1):

Abbildung 1: Bausteine und Reformoptionen für eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich

Baustein 1: Sozialverträgliche Sanierungsanreize		<ul style="list-style-type: none">• Beschränkung regelmäßiger Mieterhöhungen• WPB: Mieterhöhung an Effizienzsteigerung koppeln• Reform der Modernisierungsumlage• Förderbonus für sozial orientierte Vermietende
Baustein 2: Bezahlbare Wärmekosten		<ul style="list-style-type: none">• Schutz vor hohen Heizkosten bei Gas- und Ölheizungen• Sanierungsanreize durch anteilige Wärmekostenbeteiligung• Regulierung von Fernwärmekosten• Strompreisentlastung für Wärmepumpen• Gering-investive Maßnahmen• Energieversorger als Treiber
Baustein 3: Sozialer Wohnungsbau und Wohngemeinnützigkeit		<ul style="list-style-type: none">• Gezielte Förderung für energetische Modernisierung im sozialen Wohnungsbau• Stärkung der Wohngemeinnützigkeit als weitere Säule
Baustein 4: Quartiersansätze in Stadt und Land		<ul style="list-style-type: none">• Soziale Wärmewende in der Städtebauförderung• Förderaufschlag im Klimasozialquartier

Baustein 1 konzentriert sich auf Maßnahmen, die die Höhe der Kaltmiete beeinflussen. Hierunter fällt eine Begrenzung der allgemeinen Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB) auf die wirtschaftliche Entwicklung, wie z.B. den allgemeinen Verbraucherpreisindex oder den Verbraucherpreisindex für wohnspezifische Merkmale. Sie reduziert Mieterhöhungspotenziale, schützt Mietende und verbessert die Anreizwirkung energetischer Sanierungen. Für Gebäude mit sehr schlechter Energieeffizienz



(Worst Performing Buildings, WPB) kann eine Koppelung der Mieterhöhungsmöglichkeiten an eine energetische Sanierung dieses Potenzial zusätzlich verbessern. Auch eine Reform der Modernisierungsumlage, die energetische Sanierungen und klimafreundliche Heizungen in den Vordergrund stellt und dabei die Umlage auf Kaltmiete begrenzt und gleichzeitig die Wirtschaftlichkeit der Vermietenden im Blick behält, bietet ein großes Potenzial. Weiter kann ein sozialer Förderbonus für Vermietende mit Begrenzung des Mietanstiegs eine dämpfende Wirkung auf die Kaltmiete entfalten und warmmietenneutrale Investitionen bei sozial orientierten Vermietenden anregen.

Baustein 2 stellt die Wärmekosten in den Vordergrund. Dazu gehört, Mietende vor hohen Betriebskosten durch ineffiziente fossile Heizungen zu schützen. Darunter fallen zudem Regulierungsvorschläge, die die Fernwärmeversorgung betreffen. Auch Strompreisentlastungen für elektrifizierte Wärmelösungen und geringinvestive Maßnahmen können Wärmekosten bezahlbar halten. Energieversorgungsunternehmen sollen aktiv einbezogen werden, indem sie über ein System handelbarer Weißer Zertifikate gesetzlich zu Endenergieeinsparungen verpflichtet werden. So können sie als aktive Dienstleister Vermietende bei der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen unterstützen und bestehende Investitionshemmnisse abbauen helfen.

Der dritte Baustein stärkt den sozialen Wohnungsbau in Deutschland, indem er konsequent auf Bestandssicherung und energetische Transformation ausgerichtet ist. Dies trägt dazu bei, die Mietkosten einkommensärmerer Haushalte langfristig zu begrenzen. Dafür müssten zusätzliche Mittel mit Fokus auf energetischer Sanierung bestehender Sozialwohnungen bereitgestellt werden, gekoppelt an eine Verlängerung der Sozialbindung oder den Ankauf von Wohnungen. Die Wohngemeinnützigkeit könnte durch Investitionszuschüsse ausgebaut werden, um dauerhaft bezahlbaren klimafreundlichen Wohnraum zu sichern.

Der vierte Baustein umfasst Quartiersansätze in Städten und in ländlichen Gebieten. Eine Erweiterung der unterschiedlichen Programme der Städtebauförderung durch eine neue Säule „soziale Wärmewende“ mit neuen Mittel bzw. der Umwidmung des beschlossenen Mittelaufwuchses könnte Klimaschutzanstrengungen in sozial benachteiligten Quartieren befördern. Ergänzend könnte ein Förderaufschlag in der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) sowie der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) für Investitionen in sozial benachteiligten Gebieten (Klimasozialquartiere) gezielt Klimaschutz und soziale Ansätze im Mietwohnbereich adressieren.

Insgesamt zeigen die vorgeschlagenen Reformoptionen: Die Wärmewende im Mietwohnbereich gelingt nur durch einen Instrumentenmix, der Mietende systematisch mitdenkt und das Hinauszögern von Investitionen unattraktiv macht. Die vorgeschlagenen Reformoptionen adressieren die Frage, wie Klimaschutz im Mietwohnbereich beschleunigt werden kann, ohne breite Bevölkerungsgruppen finanziell zu überfordern und somit auch Mietenden ein bezahlbares klimaneutrales Wohnen ermöglicht werden kann. Aus klimasozialer Sicht ist es sinnvoll, aus allen Bausteinen Maßnahmen umzusetzen, da diese sich in der Wirkweise und Ansatzpunkten ergänzen. Die verschiedenen Vorschläge innerhalb der Bausteine könnten auch alternativ umgesetzt werden. Generell liefern die Vorschläge bewusst weitergehende strukturelle und teilweise explorativ gedachte Ansätze, um neue Ideen und Lösungen in die politische Diskussion einzubringen.

Eine erfolgreiche Wärmewende kann gelingen, wenn Verantwortung, Bezahlbarkeit und ambitioniertes Handeln zusammengedacht werden. Vermietende könnten stärker an fossilen Nebenkosten beteiligt werden, um das Vermieter-Mieter-Dilemma wirksam aufzulösen. Finanzielle Anreize für Vermietende könnten konsequent mit Mieterschutzmechanismen wie Kappungsgrenzen oder einer Umlagereform verbunden werden, damit energetische Modernisierungen sozialverträglich bleiben. Es



braucht ein hohes Ambitionsniveau in Bezug auf Emissionsreduktion. Ein Absenken des Ambitionsniveaus würde langfristig höhere Kosten für Staat und Haushalte verursachen, während pragmatische, auch gering-investive Schritte sofort Wirkung entfalten können. Staatliche Mittel könnten gezielt in die Stärkung der Objektförderung fließen – insbesondere in sozialen Wohnungsbau und Klimasozialquartiere –, um die Abhängigkeit von subjektbezogenen Leistungen wie die Unterstützung bei den Kosten der Unterkunft oder das Wohngeld langfristig zu reduzieren.

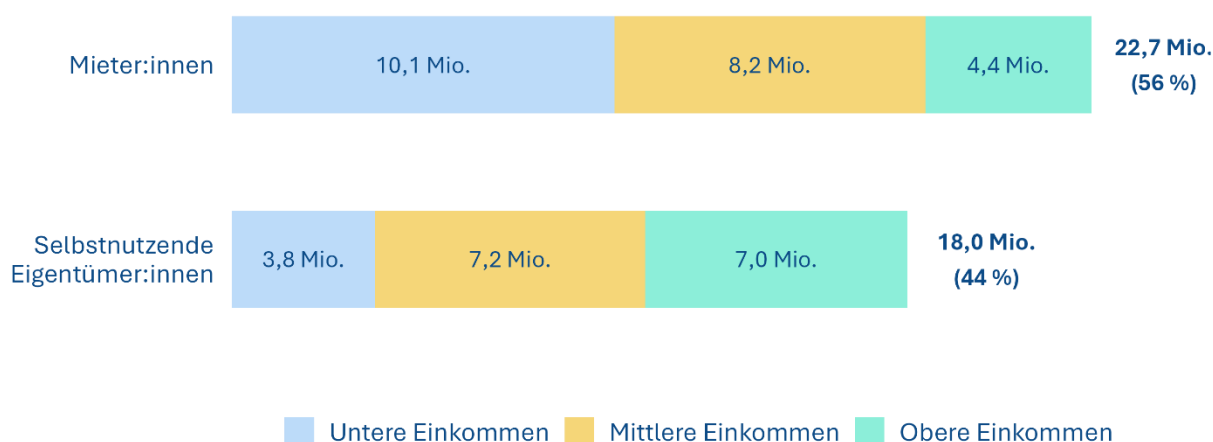


1 Hintergrund

Die Transformation des Gebäudesektors ist eine zentrale Voraussetzung für die Reduktion fossiler Abhängigkeiten und für das Erreichen der deutschen und europäischen Klimaziele. Insbesondere im Wärmesektor sind die Emissionsminderungen bislang unzureichend, während gleichzeitig beim Wohnen erhebliche soziale Fragen sichtbar werden. Der Mietwohnungsmarkt steht dabei im Zentrum eines vielfachen Spannungsfeldes: Erstens besteht erheblicher Modernisierungsbedarf zur Dekarbonisierung von Wärmeversorgung und Gebäuden, darüber hinaus sind die Refinanzierungsbedingungen insbesondere für sozial orientierte Vermietende unzureichend, weiter fehlen Mieterinnen und Mietern die Möglichkeiten zu einem Umstieg auf ein klimaneutrales Wohnen und schließlich sind einkommensärmere Mietende u.a. durch überproportional hohe Wohn- und Energiekosten finanziell bereits überlastet. Es geht folglich um die Frage, wie im Mietwohnbereich die Ermöglichung klimaneutralen Wohnens umgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund zeigt die vorliegende Studie Reformoptionen für eine sozial ausgewogene Wärmewende im Mietwohnbereich auf.

Die spezifische Situation von Mietenden wird in vielen Maßnahmen bislang nicht ausreichend adressiert, obwohl mehr als die Hälfte der Bevölkerung zur Miete wohnt (siehe Abbildung 2). Während Eigentümerinnen und Eigentümer stärker im Fokus von Förderprogrammen und bisher auch regulatorischen Anforderungen stehen, fehlt es an zielgerichteten Ansätzen für den Mietwohnungssektor.

Abbildung 2: Anzahl der Mietenden und selbstnutzenden Eigentümer und Eigentümerinnen in Deutschland nach Einkommen



Nettoäquivalenzeinkommensdezile: Untere Einkommen: 1.-3. Dezil, mittlere Einkommen: 4.-7. Dezil und obere Einkommen: 8.-10. Dezil¹. Quelle: Eigene Darstellung nach Öko-Institut (2024) basierend auf FDZ der Stat. Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018.

¹ Die Einteilung basiert auf Dorn et al. 2023 nach dem Haushalte mit unterem Einkommen als Haushalte mit weniger als 75 % des mittleren verfügbaren Einkommens eingeteilt sind. Dies entspricht in der vorliegenden Analyse etwa Haushalten bis zum 3. Dezil; mittlere Einkommen sind (a) Haushalte der unteren Mitte, denen zwischen 75 % und 100 % des mittleren Einkommens zur Verfügung stehen. Dies entspricht ungefähr dem 4. und 5. Dezil, und (b) Haushalte der mittleren Mitte zwischen 100 % und 150 %, entspricht in der hier vorliegenden Einteilung ungefähr dem 6. und 7. Dezil; obere Einkommen sind Haushalte der oberen Mitte und mit hohem Einkommen: dazu gehören Haushalte, denen mehr als 150 % des mittleren Einkommens zur Verfügung stehen, dies sind hier Haushalte ab ungefähr dem 8. Dezil.



Infobox 1 Vermieter-Mieter-Dilemma

Im Mietwohnungsmarkt sind Investitions- und Nutzungsentscheidungen strukturell getrennt:

- Vermieterinnen und Vermieter entscheiden über Investitionen in Gebäude und Heizsysteme.
- Mieterinnen und Mieter tragen die laufenden Energiekosten.

Diese Trennung führt zu einem Anreizproblem: Energieeffiziente Investitionen lohnen sich für Vermietende nur begrenzt, da sie nicht von den Einsparungen bei Energiekosten profitieren. Außerdem haben Vermietende einen Anreiz z.B. Heizungstechnologien zu verbauen, die zwar geringe Investitions- aber später hohe Energiekosten aufweisen, die allerdings die Mietenden bezahlen müssen.

Aktuell wird versucht, dieses Problem über verschiedene Instrumente zu adressieren, etwa:

- Regulierung der Modernisierungsumlage (siehe Kapitel 2.1.3)
- Aufteilung des CO₂-Preises zwischen Mietenden und Vermietenden
- Vorgaben zu Wärmelieferungen

Die bisherigen Ansätze greifen jedoch nur teilweise. Insbesondere fehlen systemische Lösungen, die Investitionen in klimaneutrale Wärmeversorgung und Energieeffizienz konsequent mit sozialverträglichen Kostenstrukturen verbinden.

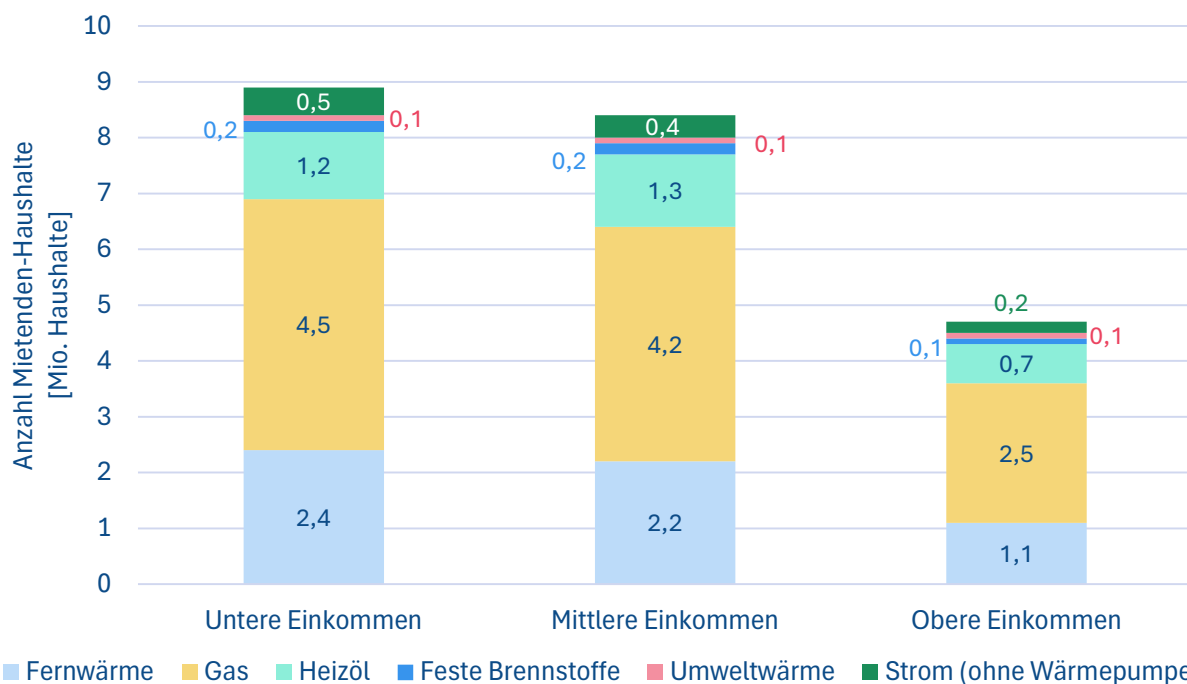
Die Ausgangslage im Mietwohnungsmarkt ist heterogen, aber durch klare Strukturmerkmale geprägt:

- Der Mietwohnbereich ist durch asymmetrische Anreize geprägt (Vermieter-Mieter-Dilemma), die Investitionen in Energieeffizienz systematisch erschweren (siehe Infobox 1).
- Ein großer Anteil der Miethaushalte verfügt über geringe Einkommen: Knapp die Hälfte der Haushalte im unteren Einkommensdrittel lebt zur Miete (Abbildung 2).
- Ein erheblicher Teil des Mietwohnungsbestands basiert auf zentralen, fossilen Heizsystemen, was die Heiz- und Wohnkosten insbesondere für einkommensschwache Haushalte belastet (Abbildung 3).
- Die relative Heizkostenbelastung ist mit 8 Prozent bei den Miethaushalten mit niedrigem Einkommen mehr als dreifach so hoch wie bei Haushalten im oberen Einkommenssegment (Abbildung 4).
- Viele Mietwohngebäude sind in einem schlechten energetischen Zustand.² Dies kann in Kombination mit geringem Einkommen und hohen Energiepreisen zu Energiearmut führen.
- Mieten sind in den letzten Jahren stark angestiegen und führen gemeinsam mit steigenden Energiekosten zu einer hohen Wohnkostenbelastung (siehe Infobox 2).

² Siehe zum Beispiel <https://www.wohngebaeude.info/daten/#/heizen/bundesweit;main=gebaeudetyp;sub=verteilung>

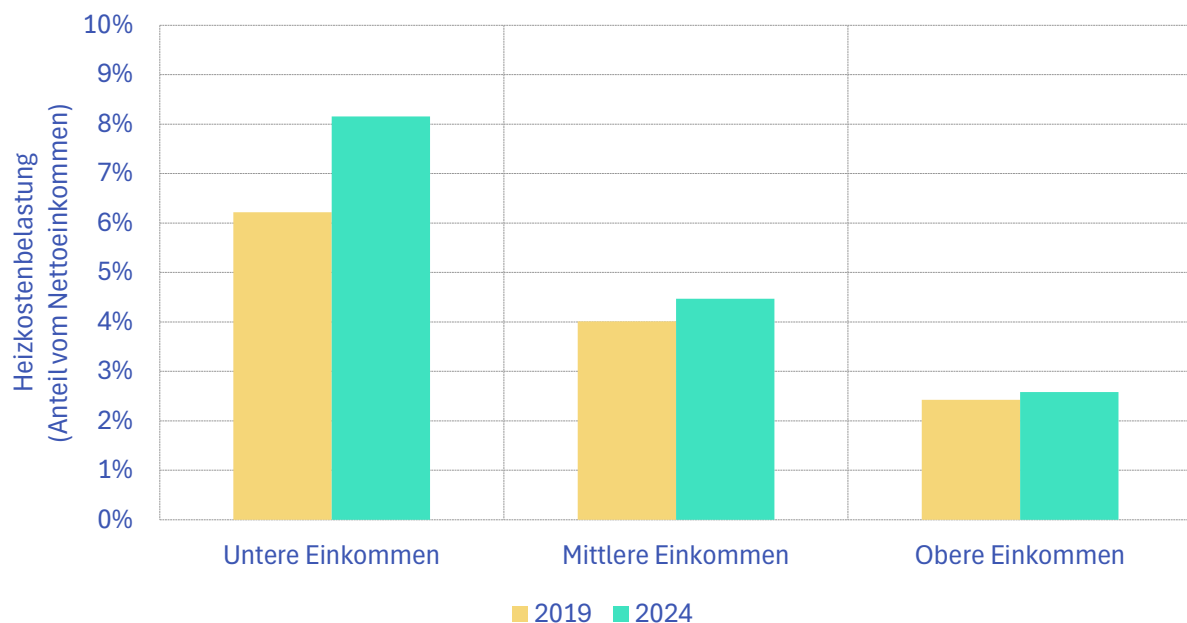


Abbildung 3: Verteilung der Mietenden nach Heizart und Einkommen



Nettoäquivalenzeinkommensdezile: Untere Einkommen: 1.-3. Dezil, mittlere Einkommen: 4.-7. Dezil und obere Einkommen: 8.-10. Dezil. Quelle: FDZ des Stat. Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2022.

Abbildung 4: Heizkostenbelastung von Mietenden relativ zum Einkommen für die Jahre 2019 und 2024



Nettoäquivalenzeinkommensdezile: Untere Einkommen: 1.-3. Dezil, mittlere Einkommen: 4.-7. Dezil und obere Einkommen: 8.-10. Dezil. Quelle: SOEP 2019 und 2024.



Zentrale Versprechen aus dem Koalitionsvertrag (KoaV) wurden bislang nicht oder nur teilweise umgesetzt. Dazu zählen etwa angekündigte Reformen zur fairen Verteilung von Kosten und Nutzen energetischer Modernisierung oder zur Stärkung von Mieterschutzmechanismen im Kontext der Wärmewende (CDU, CSU, SPD 2025). Das Klimaschutzprogramm 2026 der Bundesregierung trägt zwar mit einzelnen Maßnahmen zur Emissionsminderung im Gebäudesektor bei, lässt jedoch sowohl hinsichtlich der erforderlichen Geschwindigkeit zur Erreichung der Klimaneutralität als auch in Bezug auf einen systematisch verankerten sozialen Ausgleich weiterhin erhebliche Lücken erkennen, insbesondere für den Mietwohnbereich. Gerade in der konkreten Ausgestaltung von Instrumenten bleibt die soziale Flankierung der Dekarbonisierung damit deutlich hinter den politischen Ankündigungen zurück. Parallel laufen derzeit mehrere Reformprozesse, die für die Wärmewende im Mietwohnbereich von zentraler Bedeutung sind (Stand Juni 2026). Dazu zählen insbesondere das Gebäudemodernisierungsgesetz, die geplante Überarbeitung der Bundesförderung für effiziente Gebäude, die Reform der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB Fernwärme) und der Wärmelieferverordnung.

Infobox 2: Steigende Wohnkosten

(Wohn)Kostenbelastungen für Haushalte, insbesondere solche mit geringem Einkommen, sind in den letzten Jahren stark gestiegen. In der Literatur gilt die Grenze der Wohnkostenbelastung von 30 Prozent als relevant, da bei einer höheren Belastung das geringe Einkommen nicht für die anderen, notwendigen Ausgaben reicht. Steigt die Belastungsquote auf mehr als 40 Prozent wird von extremer Überlastung gesprochen.³ Im untersten Einkommensdrittel liegt die Wohnkostenbelastung von Mietenden bei durchschnittlich 48 Prozent.⁴ Die Betrachtung der Durchschnittswerte hat aufgrund einer hohen Spreizung eine begrenzte Aussagekraft.

Nettokaltmieten stiegen laut Verbraucherpreisindex zwischen 2020-2025 um knapp 10 Prozent;⁵ Angebotsmieten um 35 Prozent im gleichen Zeitraum.⁶ Auch im Bestand ist die Spanne der Mieten erheblich – besonders in Großstädten und im Süden sind Mieten vergleichsweise hoch.⁷ In diesen angespannten Mietmärkten, in denen regelmäßige Anhebungen der Nettokaltmieten (siehe 2.1.1) möglich sind, steigen Kostenbelastungen zwangsläufig.

Hinzu kommen hohe Energiekosten. Im Zuge der Energiekrise (2020-2024) stiegen Preise für Haushaltsenergie um 50 Prozent und damit deutlich stärker als die Verbraucherpreise insgesamt (+19 Prozent).⁸ Im Jahr 2025 berichteten knapp 6 Prozent der Bevölkerung in Deutschland, dass sie ihren Wohnraum nicht angemessen heizen können. Aufgrund geopolitischer Unwägbarkeiten und zur Erreichung der Klimaziele, ist mit steigenden Kosten bei fossilen Brennstoffen zu rechnen. Erwartbar sind höhere Gasnetzentgelte, steigende CO₂-Preise und Kostensteigerungen aufgrund einer allgemeinen Grüngas-/Grünheizöl-Quote. Sie führen zu erheblichen Mehrbelastungen für Haushalte, die sich einen Wechsel zu einer fossilfreien Wärmeversorgung nicht leisten oder nicht herbeiführen können (siehe Infobox 1).

³ Stilling 2025.

⁴ Deutscher Mieterbund 2026a.

⁵ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2026.

⁶ Engel & Völkers 2026.

⁷ Siehe <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-wohnen/Bestandsmieten.html>

⁸ Statistisches Bundesamt 2025.



Diese Kosten summieren sich. In einer akuten, sogenannten „cost-of-living crisis“⁹ (Lebenshaltungskostenkrise), in der eine hohe Inflation, stagnierende Reallöhne¹⁰ und hohe Kosten für essenzielle Güter aufeinandertreffen, dürfen klimapolitische Ziele im Gebäudesektor – insbesondere die Wärmewende – nicht in Vergessenheit geraten oder gegen die Sorgen der Bevölkerung ausgespielt werden. Eine sozial ausgerichtete Wärmewende im Mietwohnbereich kann diese adressieren.

Vor diesem Hintergrund diskutiert die vorliegende Studie Reformvorschläge für eine soziale Wärmewende im Mietwohnungsbereich. Der Fokus liegt bewusst nicht auf kurzfristig umsetzbaren Detailanpassungen, sondern auf strukturellen, teilweise explorativ gedachten Ansätzen. Ziel ist es, Perspektiven für die politische Diskussion zu eröffnen und langfristig tragfähige Lösungen zu identifizieren.

Ein zentraler Mehrwert der vorgeschlagenen Reformansätze besteht darin, das Vermieter-Mieter-Dilemma im Kontext energetischer Sanierungen und des Umstiegs auf erneuerbare Wärmeerzeugung gezielt zu adressieren und zu überwinden. Indem die Vorschläge die Kosten- und Nutzenverteilung neu ausbalancieren und die Anreizstrukturen entsprechend anpassen, schaffen sie die Voraussetzungen für zielgerichtete Investitionsentscheidungen im Gebäudesektor. Damit haben sie das Potenzial, einen substantiellen Beitrag zu einer volkswirtschaftlich effizienteren Ausgestaltung der Wärmewende im Mietwohnungsbereich zu leisten.

Gleichzeitig stehen Vermietende bei der Umsetzung energetischer Sanierungen und der Umstellung auf eine erneuerbare Wärmeversorgung bereits heute vor vielfältigen Herausforderungen. Dazu zählen unter anderem hohe Investitionskosten und die damit verbundenen Finanzierungsmodalitäten, regulatorische Anforderungen, Unsicherheiten hinsichtlich technischer und gesetzlicher Entwicklungen sowie die praktische Organisation von Modernisierungsmaßnahmen. Einige der in dieser Studie entwickelten Vorschläge würden Vermietende stärker in die Pflicht nehmen als bisher. Dabei geht es nicht darum, die Wohnungswirtschaft weiter zu belasten, vielmehr liegt den hier vorgelegten Ideen die Einschätzung zugrunde, dass bestehende Regelungen strukturelle Fehlanreize erzeugen, die weder im Interesse der Mietenden noch – langfristig – im Interesse einer sozial und wirtschaftlich nachhaltigen Wohnungswirtschaft sind. Eine veränderte Verteilung von Kosten und Risiken ist dabei die Voraussetzung dafür, dass die Wärmewende im Gebäudebestand gelingen kann, ohne breite Bevölkerungsgruppen finanziell zu überfordern und auch Mietenden die Transformation zur Klimaneutralität zu ermöglichen.

Eine umfassende Darstellung von Unterstützungsmaßnahmen für Vermietende über punktuelle Förderimpulse hinaus kann dieses Papier nicht leisten. Die Vorschläge sind daher nicht als abschließendes Reformkonzept zu verstehen, sondern als Impulse, die zentrale Stellschrauben adressieren: Fehlanreize im Mietmarkt, der Verteilung von Kosten und Nutzen, die Ausgestaltung von Regulierung und Förderinstrumenten sowie der institutionellen Organisation der Wärmeversorgung. Ein Gesamtkonzept, das auch die Situation der Vermietenden systematisch einbezieht, bleibt eine wichtige Aufgabe für die weiterführende politische Debatte.

⁹ OECD 2026.

¹⁰ Statistisches Bundesamt 2023 Und Sachs et al. 2020.



2 Bausteine für den Mietwohnbereich

Die Ansatzpunkte, um im Mietwohnbereich eine stärkere klimasoziale Wirkung zu entfalten, lassen sich in vier Bausteine gliedern: Sozialverträgliche Sanierungsanreize, die auf die Kaltmiete wirken, bezahlbare Wärmekosten, die die Höhe der Warmmieten beeinflussen, sozialer Wohnungsbau und Quartiersansätze (s. Abbildung 1). Im Folgenden wird detailliert auf die Bausteine eingegangen.

2.1 Baustein 1: Sozialverträgliche Sanierungsanreize (Wirkung auf Kaltmiete)

Baustein 1:
Sozialverträgliche
Sanierungsanreize



Sozialverträgliche Sanierungsanreize nehmen gezielt die Entwicklung der Kaltmieten in den Blick. Im Mittelpunkt steht der Klimaschutz im Mietwohnungsbau, der mit wirksamen Mieter-schutzmechanismen verbunden wird, ohne die Bezahlbarkeit zu gefährden.

2.1.1 Beschränkung regelmäßiger Mieterhöhungen

Mieten im Bestand dürfen ohne unmittelbare Gegenleistung, d.h. auch in unsanierten Gebäuden, regelmäßig erhöht werden. Die zentrale gesetzliche Grundlage hierfür bildet § 558 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Die Vorschrift erlaubt es Vermietenden, in regelmäßigen Zeitabständen eine Anhebung der Nettokaltmiete zu verlangen. Maßgeblich für die zulässige Höhe ist die sogenannte ortsübliche Vergleichsmiete, die sich aus den in den vergangenen sechs Jahren neu abgeschlossenen sowie angepassten Mietverträgen ergibt, zum Beispiel infolge von Modernisierungsmaßnahmen nach §§ 559 ff. BGB.

Zwar enthält das Gesetz eine formale Begrenzung der zulässigen Erhöhung, die sogenannte Kapplungsgrenze: Innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren darf die Miete grundsätzlich um höchstens 20 Prozent steigen, in angespannten Wohnungsmärkten um höchstens 15 Prozent. In der Praxis führt § 558 BGB jedoch dazu, dass insbesondere in stark nachgefragten Regionen kontinuierliche Mietsteigerungen möglich bleiben – und zwar auch ohne unmittelbare Gegenleistung durch Investitionen wie Sanierungen oder Modernisierungen. Instrumente wie die Mietpreisbremse greifen hier kaum, da sie gemäß §§ 556d ff. BGB im Wesentlichen auf Neuvermietungen beschränkt sind.

In der Gesamtschau trägt § 558 BGB somit zu einer dynamischen Erhöhung der Bestandsmieten bei. Aufgrund der recht großzügigen Grenzen können Mietanpassungen innerhalb kurzer Zeiträume vergleichsweise stark ausfallen und die allgemeine Inflationsentwicklung übersteigen. Der Grundgedanke der Norm – der Erhalt des realen Mietwerts über längere Vertragslaufzeiten hinweg – ist zwar nachvollziehbar. Die konkrete Ausgestaltung führt jedoch faktisch nicht nur zu einer Inflationsanpassung, sondern eröffnet darüber hinausgehende Spielräume für erhebliche Mietsteigerungen.

Ein Vergleich mit dem Erbbaurecht zeigt, dass auch alternative gesetzliche Leitbilder für die Anpassung laufender Zahlungsverpflichtungen bestehen. So enthält § 9a Abs. 1 Erbbaurechtsgesetz (Erbbaurechtsgesetz) einen Maßstab für Erhöhungen bei auf Grund eines Erbbaurechts errichteten Bauwerks, welche Wohnzwecken dient. In diesen Fällen ist eine Erhöhung des Erbbauzinses unbillig, wenn sie über die Änderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse hinausgeht. Dabei wird grundsätzlich



auf die Entwicklung von allgemeinen Verbraucherpreis- oder Einkommensindizes Bezug genommen. Ziel dieser Regelung ist es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Vertragsparteien zu wahren und eine Anpassung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, ohne überproportionale oder sprunghafte Belastungssteigerungen zuzulassen.

Im Unterschied dazu orientiert sich § 558 BGB an einem marktbasieren Referenzsystem, das insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten tendenziell selbstverstärkend wirkt. Steigende Neuvertragsmieten erhöhen die Vergleichsmiete und legitimieren weitere Mieterhöhungen im Bestand. Während § 9a ErbbauRG somit explizit an die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anknüpft, fehlt eine vergleichbare systematische Begrenzung im Mietrecht, die den Realwert sichert und gleichzeitig Marktdynamiken dämpft.

Ein Reformvorschlag für § 558 BGB wäre daher, die gesetzliche Mieterhöhungsbegrenzung (Kapplungsgrenze) nach § 558 Abs. 3 BGB durch eine an der allgemeinen wirtschaftlichen orientierten Entwicklung wie im ErbbauRG zu begrenzen, etwa angelehnt an den allgemeinen Verbraucherpreisindex oder den Verbraucherpreisindex für wohnspezifische Merkmale. Dabei bietet sich eine Begrenzung an, wie sie im Zusammenhang mit der Regulierung von Indexmieten¹¹ diskutiert wird: So sieht ein aktueller Gesetzentwurf zur Änderung des Mietrechts vor, inflationsbedingte Mieterhöhungen oberhalb einer Schwelle von 3 Prozent nur noch anteilig zuzulassen (3 Prozent zuzüglich der Hälfte des darüber hinausgehenden Anstiegs).¹²

Eine solche Reform von § 558 Abs. 3 BGB würde den ursprünglichen Zweck der Regelung – den Ausgleich zwischen Bestandsschutz der Mietenden und Werterhalt der Mieteinnahmen – systematisch schärfen, indem sie sprunghafte, marktgetriebene Steigerungen begrenzt und zugleich eine nachvollziehbare, indexbasierte Anpassung ermöglicht. Die Regelung trägt zum Mieterschutz und zur Bezahlbarkeit des Wohnens bei.

Die Reform setzt zugleich Anreize für Vermietende, in energetische Sanierung oder neue Heizsysteme zu investieren, da die Mieterhöhungen ohne entsprechende Maßnahmen eingeschränkt würden. Zudem entfaltet der Vorschlag eine dämpfende Wirkung auf die ortsübliche Vergleichsmiete, zumindest auf den Einfluss durch Bestandsmieten. Anders kann sich die Situation in stark nachgefragten Wohnungsmärkten darstellen. Dort können bei Neuvermietungen höhere Mieten weitgehend durchgesetzt werden, wodurch die ortsübliche Vergleichsmiete stärker steigt.

2.1.2 WPB: Mieterhöhung an Effizienzsteigerung koppeln

Ein weiterer davon unabhängiger Vorschlag besteht darin, dass bei energetisch ineffizienten Gebäuden (Worst Performing Buildings - WPB) Mieterhöhungen ganz ausgeschlossen sind, solange nicht ein gewisser Effizienzstandard eingehalten wird. Dadurch wird ein starker Investitionsanreiz gesetzt.

Der Reformvorschlag beinhaltet, dass die Miete für vermietete Wohnungen und einem Energieausweis mit der Effizienzklasse F, G oder H¹³ (d.h. ein Energieverbrauch oder -bedarf von über

¹¹ In der Steuerungslogik und Zielrichtung unterscheidet sich dieser Vorschlag deutlich von Indexmieten (§ 557b BGB). Indexmiete koppeln Mieterhöhungen automatisch an den Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland. Sie setzen damit einen inflationsbasierten Anpassungspfad, unabhängig von der Marktdynamik oder Investitionen.

¹² Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) 2026.

¹³ Nach der EPBD 2024 ist nur noch eine Skala der Energieeffizienzklassen von A bis G vorgesehen. Es ist noch nicht geklärt, wie infolge einer Umsetzung dieser angepassten Skala mit „Alt“-Energieausweisen umzugehen ist. Energieausweise der Klasse H werden deshalb hier noch aufgeführt, perspektivisch wird es – infolge der Umsetzung der EPBD 2024 sowie ggf. nach einem Übergangszeitraum – aber keine Energieausweise der Klasse H mehr geben.



160 kWh/m²a, ab dem die Energieeffizienzklasse F gilt) nicht weiter erhöht werden darf. Die Regelung, dass Mieterhöhungen bei energetisch ineffizienten Gebäuden ausgeschlossen sind, könnte in § 558 BGB und in § 557a, 557b BGB (Index- oder Staffelmiete) eingefügt werden. Eine Erhöhung der Miete ist erst wieder zulässig, wenn der Energieverbrauch oder -bedarf unter 160 kWh/m²a liegt.

Im Falle einer Vermietung eines Gebäudes oder einer Wohnung besteht ohnehin schon eine Pflicht zur Erstellung eines Energieausweises (§ 80 Abs. 3 GEG/GModG), auf die die hier vorgeschlagene Regelung bürokratiearm aufsetzt. Als Alternative zum Energieausweis könnte die Regelung auch auf den tatsächlichen Heizenergieverbrauch in der Heizkostenabrechnung nach Heizkostenverordnung aufsetzen, die ebenfalls in vermieteten Gebäuden Vorgabe ist.

Der Vorschlag zahlt auf das Ziel in Artikel 9 der Europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) in Bezug auf Mindesteffizienzstandards (MEPS) ein, nach der Einsparungen bei WPBs erbracht werden müssen. Zudem dämpft er Mietsteigerungen in angespannten Mietmärkten und macht Sanierungen wahrscheinlicher. Außerdem ist der Vorschlag geeignet, Energiearmut zu verringern und zur Zielerreichung nach Art. 8 Europäische Energieeffizienzrichtlinie (EED) beizutragen, denn er ist besonders hilfreich für Mieterinnen und Mieter, die bereits durch hohe Energiekosten stark belastet sind und zugleich – abhängig von der ortsüblichen Vergleichsmiete – zusätzliche Erhöhungen der Kaltmiete im Rahmen der erlaubten Steigerungen (Kappungsgrenzen) hinnehmen müssen.

Vermietende amortisieren energetische Sanierungen regelmäßig über Mieterhöhungen. Wenn sie aber auch in angespannten Mietmärkten ohne Sanierungen die Miete fortwährend erhöhen können, bedeutet das, dass es kaum wirtschaftlichen Anreiz für Sanierungen gibt. Dieses Hemmnis adressiert der Vorschlag: Durch das Mieterhöhungsverbot bei WPBs verbessert sich die Wirtschaftlichkeit energetischer Sanierungen bis zu dem Mindesteffizienzstandard stark.

Für den Vorschlag gibt es verschiedene Vorbilder: In Belgien wurden im Oktober 2022 für ein Jahr in Reaktion auf die Energiepreiskrise Mieterhöhungen für Gebäude der Effizienzklassen D, E und F untersagt. Seit Oktober 2023 ist eine Mieterhöhung zwar grundsätzlich wieder erlaubt, allerdings werden weiterhin stark begrenzende Faktoren angewendet.¹⁴ Auch in den Niederlanden (Besluit bouwwerken leefomgeving) und in Frankreich (Loi Climat et Résilience) gibt es Regelungen, die die Vermietung von energetisch schlechten Gebäuden einschränken.

2.1.3 Reform der Modernisierungumlage

Wie im vorigen Kapitel analysiert, verringern die allgemeinen Mieterhöhungsmöglichkeiten nach § 558 BGB die finanziellen Anreize für eine energetische Modernisierung. Dabei sieht die Gesetzeslage eine prinzipiell für Vermietende vorteilhafte Möglichkeit vor, die Kosten einer energetischen Sanierung auf die Kaltmiete zeitlich unbegrenzt aufzuschlagen: Die Modernisierungumlage nach § 559 BGB. Hintergrund der Einführung im Jahr 1975 war der schlechte Allgemeinzustand der Wohnungen, der seinen Ausdruck bspw. in fehlenden Badezimmern oder Etagentoiletten fand. Neben der dauerhaften Verbesserung der allgemeinen Wohnverhältnisse können auch die Kosten für Energie- und Wassereinsparmaßnahmen oder Maßnahmen, die den Gebrauchswert einer Mietsache erhöhen nach § 555b BGB umgelegt werden. Bei energetischen Modernisierungen können 8 Prozent der Kosten dauerhaft auf die jährliche Kaltmiete aufgeschlagen werden.¹⁵ Maximal dürfen jedoch zwei bzw. drei Euro pro m² umgelegt werden, abhängig von der Miethöhe. Die geschätzten Kosten für

¹⁴ Siehe <https://statbel.fgov.be/en/themes/consumer-prices/rent-calculator#panel-12>

¹⁵ Beim Heizungstausch können zusätzlich nochmals 10 Prozent der Kosten, höchstens 50 ct pro m² und Monat, auf die Mietenden umgelegt werden. Voraussetzung für die Erhebung der Heizumlage ist die Inanspruchnahme möglicher Fördergelder.



notwendige Instandhaltungsmaßnahmen sind von der umlegbaren Summe abzuziehen, ebenso wie Fördergelder, die in Anspruch genommen werden.

Die bestehende Regulierung ist vor allem aus Mietendensicht aus mehreren Gründen problematisch. Zwar führt eine energetische Modernisierung i.d.R. zu verringerten Heizkosten. Diese Reduktion wird jedoch meistens durch die Modernisierungsumlage überkompensiert. Diese wiegt umso schwerer, je höher der Anteil nicht energetisch bedingter Modernisierungskosten ist. Eine auf Dauer ausgerichtete Mieterhöhung ist die Folge, die viele Haushalte finanziell überfordert. In der Konsequenz führt dies bei den Haushalten mit geringen Einkommen zu einer Reduktion der übrigen, meist geringen Ausgaben, zu Überschuldung oder sie führt zu einem erzwungenen Umzug, falls günstigerer Mietraum vorhanden ist. Zusätzlich sind für viele Mietenden die Modernisierungsankündigungen sowie die umgelegten Kosten nur schwer nachvollziehbar. Auch besteht aus Sorge vor einer Kündigung nur wenig Bereitschaft, einen Härtefallantrag nach § 559 Abs. 4 BGB zu stellen oder fehlerhaftes Vorgehen anzumerken. Darüber hinaus impliziert die bisherige Regelung einen Anreiz für Vermietende, Fördergelder nicht in Anspruch zu nehmen und somit die Belastung für Mietende zu steigern (ausgenommen Heizungsförderung). Durch eine Modernisierungsmaßnahme wird in aller Regel der Immobilienwert gesteigert. Diese Wertsteigerung finanzieren zuvorderst die Mietenden. Mietende profitieren im Gegenzug von einem gesteigerten Wohnkomfort und ggf. einem gesünderen Raumklima sowie geringerer Schimmelbelastung. Für Vermietende, die Wohnraum zu günstigen Preisen anbieten, birgt die bisherige Kostenteilung die Gefahr der Unwirtschaftlichkeit.

Für eine sozial verträglichere Kostenaufteilung sind mehrere Optionen denkbar.

- Im sogenannten **Drittelmodell**¹⁶ wird die Modernisierungsumlage von 8 Prozent auf 3 Prozent gesenkt. Im Gegenzug steigen die Fördersätze. Die Förderung verbleibt bei den Vermietenden und wird nicht mehr von den Modernisierungskosten abgezogen. Hierdurch wird der finanzielle Aufwand für die Vermietenden gesenkt, ein Anreiz geschaffen, Fördermittel zu beantragen und gleichzeitig die Mietsteigerung gebremst.
- **Die Umlegbarkeit von Modernisierungskosten könnte generell an die Inanspruchnahme von Fördergeldern gekoppelt werden.** Hierdurch reduziert sich die Modernisierungsumlage, was den Anstieg der Mieten begrenzt. Diese Verknüpfung ist in § 559e BGB bereits beim Heizungstausch verankert.
- Kosten für Erhaltungsmaßnahmen dürfen nicht über die Modernisierungsumlage an die Mietenden weitergereicht werden. Die Abgrenzung ist aber schwierig. § 559 Abs. 2 BGB sieht vor, dass bei „modernisierenden Instandsetzungen“ eine Aufteilung stattzufinden hat, die gegebenenfalls durch Schätzung zu ermitteln ist.¹⁷ Zudem ist die Überprüfung durch Mietende meist einerseits nicht leistbar und andererseits aus Angst vor Wohnungsverlust kaum einforderbar. **Eine stärkere Pauschalierung oder eine Untergrenze der Instandhaltungskosten ist denkbar**, z.B. in Höhe von 50 Prozent der Vollkosten einer energetischen Sanierung.
- Eine weitere Möglichkeit stellt die **Einschränkung der Modernisierungsumlage auf Sanierungs- oder Dekarbonisierungsmaßnahmen** dar. Umgestaltungen zur Barrierefreiheit, wie der Einbau von Aufzügen, könnten über spezielle Förderprogramme und deren auskömmliche Gestaltung anteilig finanziert werden.
- Um die Attraktivität von Sanierungsmaßnahmen in Gebäuden mit günstigen Mieten zu erhöhen, in denen die Kappungsgrenze von zwei Euro greift, könnten im Rahmen der BEG die

¹⁶ Mellwig 2024.

¹⁷ Keimeyer et al. 2025.



Fördersätze für sozial orientierte Vermietende (siehe Kapitel 2.1.4) oder Vermietende in Klimasozialquartieren (Wohngebiete mit unterdurchschnittlichen sozio-ökonomischen Werten, siehe Kapitel 2.4.2) erhöht werden, was die Anreizwirkung steigert.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen begrenzen die Modernisierungsumlage, damit Mieten weniger stark ansteigen. Alle Mieterinnen und Mieter ziehen daraus Nutzen. Personen mit geringerem Einkommen profitieren im Verhältnis zu ihrem Einkommen stärker, weil ihre Mietbelastung höher ist. Durch eine mindestens fiktive Anrechnung potenzieller Fördergelder verschieben sich die Finanzierungslasten teilweise hin zur öffentlichen Hand. Diese hat ein Interesse an einer Steigerung der Sanierungsrate, um die Klimaziele erreichen und fossile Abhängigkeiten reduzieren zu können. Eine Anreizwirkung für Vermietende bleibt aufgrund des Wertzuwachses bestehen, fokussiert sich jedoch auf Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und Dekarbonisierung.

2.1.4 Förderbonus für sozial orientierte Vermietende

Die Gruppe der Vermietenden ist sehr heterogen im Hinblick auf Renditeerwartung und persönliche Haltung. Sie reicht von stark renditeorientierten Akteuren bis hin zu sozial engagierten Eigentümerinnen und Eigentümern, die bewusst günstigen Wohnraum bereitstellen möchten. Gerade für sozial orientierte private Vermietende sowie für gemeinnützige Wohnungsunternehmen ist die Refinanzierung energetischer Modernisierungen ohne deutliche Mietsteigerungen jedoch häufig schwierig.

Erneuerbar und effizient beheizte Wohnungen bei gleichzeitig niedrigen Mietkosten liegen auch im öffentlichen Interesse und sind daher förderwürdig. Vor diesem Hintergrund könnte ein „Förderbonus warmmietenneutrale Sanierung für sozial orientierte Vermietende“ eingeführt und als Ergänzung der „BEG Einzelmaßnahmen“ ausgestaltet werden.¹⁸

Der Förderbonus könnte folgende Elemente umfassen:

- Adressierung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen: Pauschal antragsberechtigt könnten bestimmte Satzungszwecke mit Fokus auf bezahlbarem Wohnraum und beschränkter Renditeerwartung oder damit verbundene Organisationsformen sein.¹⁹
- Adressierung einkommensschwächerer privater Kleinvermietender: Der Förderbonus könnte auf Privatpersonen begrenzt werden mit einem zu versteuernden Einkommen von beispielsweise weniger als 75.000 € pro Jahr.²⁰
- Mietpreisobergrenze vor der Sanierung: Als Nachweis einer Vermietung, die als „sozial orientiert“ bewertet wird, kann der bestehende Mietvertrag gelten. Als Kriterium könnte beispielsweise festgelegt werden, dass die Nettokaltmiete 30 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt.
- Mietpreisobergrenze nach der Sanierung: Die Vermietenden verpflichten sich, die Miete für einen Zeitraum von beispielsweise 15 Jahren für 30 Prozent unter der ortsüblichen

¹⁸ Insbesondere kleinere und weniger liquide Vermietende setzen häufiger Einzelmaßnahmen um als umfassende Effizienzhaus-Sanierungen im Rahmen der BEG WG.

¹⁹ Wie z.B. Wohnungsgenossenschaften (eG) oder gemeinnützige GmbHs

²⁰ Rechenbeispiel: Eine Person hat ein Mehrfamilienhaus mit sechs Wohnungen geerbt, die sie günstig vermietet zu 500 € (kalt) pro Monat. Das ergibt Mieteinnahmen von 36.000 € pro Jahr. Dazu arbeitet die Person und hat ein gutes Einkommen von 3.000 € netto pro Monat. Insgesamt hat die Person also ein zu versteuerndes Einkommen von 72.000 €. Sie ist damit nicht einkommensschwach, kann aber trotzdem nur schwierig ausreichende Rücklagen zur energetischen Modernisierung bilden.



Vergleichsmiete zu halten. Diese Bedingung ist an das Gebäude gebunden und gilt auch bei Neuvermietungen.

- Begrenzung der Modernisierungsumlage: Statt der regulär möglichen Umlage von 8 bis 10 Prozent verpflichten sich die Vermietenden, maximal 3 Prozent der Modernisierungskosten auf die Kaltmiete umzulegen (siehe 2.1.3).
- Fokus auf Gebäude mit hohem Einsparpotenzial: Förderfähig sind Gebäude in einem energetisch schlechten Zustand, etwa mit den Effizienzklassen F, G oder H. In diesen Fällen sind hohe Energieeinsparpotenziale besonders realistisch und führen damit zu großen Energiekosteneinsparungen.

Der Ansatz der Mietpreisobergrenze orientiert sich an der Systematik des Sozialen Wohnungsbaus. Anders als bei Sozialwohnungen mit Wohnberechtigungsschein können von der vorgeschlagenen Förderung auch Haushalte mit höheren Einkommen profitieren. Der vorgeschlagene Förderbonus schließt eine Lücke zwischen Sozialem Wohnungsbau und renditegetriebenem, freiem Wohnungsmarkt. Das Förderprogramm ist als Unterstützung für einkommensschwächere, sozial orientierte private Kleinvermietende sowie gemeinnützige Wohnungsunternehmen zu verstehen. Er ist außerdem für Vermietende wirtschaftlich interessant in Mietmärkten mit geringerer Nachfrage.

Eine rechtliche Prüfung von Ansätzen zur stärkeren Berücksichtigung sozialer Aspekte in der BEG findet sich bei Braungardt et al. (2024). Ein Beispiel auf kommunaler Ebene mit ähnlicher Zielrichtung bietet zudem das „Förderprogramm Bestandssanierung“ der Stadt Bonn (2026).²¹

2.2 Baustein 2: Bezahlbare Wärmekosten (Wirkung auf Warmmiete)

Baustein 2:
Bezahlbare
Wärmekosten



Bezahlbare Wärmekosten zielen auf die Reduktion der Warmmiete, um Mietende vor steigenden Risiken durch Kosten fossiler Heizsysteme zu schützen. Kostenverteilung, Energiepreisregulierung oder Mobilisierung von Effizienzpotenzialen helfen, Mietende zu entlasten.

2.2.1 Schutz vor hohen Heizkosten bei Gas- und Ölheizungen

Derzeit heizen noch mehr als zwei Drittel der Mietenden-Haushalte mit Erdgas oder Heizöl.²² Steigende Kosten für fossile Brennstoffe belasten besonders Haushalte mit geringem Einkommen. Mietende bezahlen den überwiegenden Teil der Energiekosten selbst.²³ Lediglich die CO₂-Kosten werden entsprechend des CO₂-Kostenaufteilungsgesetzes je nach Effizienz des Gebäudes zwischen Mietenden und Vermietenden aufgeteilt.

Für ab Mitte 2026 neu eingebaute fossile Heizungen sehen die Regelungen zum Mieterschutz im Referentenentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes eine Änderung der Kostenverteilung vor: Mehrkosten für Biomethan, CO₂-Kosten und Gasnetzentgelte sollen grundsätzlich hälftig zwischen

²¹ Bundesstadt Bonn 2025.

²² Noka et al. 2023.

²³ Ausgenommen sind Haushalte, die Kosten der Unterkunft (KdU) beziehen.



Mietenden und Vermietenden aufgeteilt werden.²⁴ Für bestehende Gas- und Ölkessel, die bis Mitte 2026 installiert wurden, fehlt allerdings eine vergleichbare Aufteilung. Auch hier führen erwartbar steigende Gasnetzentgelte, CO₂-Preise und eine allgemeine Grüngas-/Grünheizöl-Quote zu erheblichen Mehrbelastungen für Mietende.

Vor diesem Hintergrund wäre ein weitergehender Schutz vor hohen Heizkosten auch für Bestandsheizungen denkbar. [Eine Option wäre daher die Regelungen zum Mieterschutz nicht nur auf neu eingebaute Heizungen zu beschränken.](#) Stattdessen würden auch bei allen bestehenden fossilen Heizungen die Kostenrisiken hälftig zwischen Mietenden und Vermietenden aufgeteilt. Die Ausweitung der Regelung des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) hätte verschiedene Vorteile: eine Stärkung des Mieterschutzes, starke ökonomische Anreize für Vermietende, frühzeitig zu einer erneuerbaren Wärmeversorgung zu wechseln und eine Vereinheitlichung der Kostenverteilung für alle fossilen Kessel im vermieteten Bestand, was die Verständlichkeit erhöht und die Bürokratie verringert.

Auch mit der hälftigen Teilung der Mehrkosten tragen Mietende allerdings noch ein erhebliches Risiko ansteigender Heizkosten, obwohl sie nicht an der Investitionsentscheidung beteiligt sind. Als weitergehende [Alternative könnte daher ein umfassenderer Schutz vor hohen Heizkosten auch über eine Begrenzung der umlagefähigen Heizkosten erfolgen.](#) Dabei könnten die Betriebskosten einer Wärmepumpe als Benchmark für die maximal umlagefähigen Heizkosten von Gas- und Ölheizungen in vermieteten Gebäuden dienen. Als Referenzwert könnte der durchschnittliche Strompreis herangezogen und durch eine angenommene Jahresarbeitszahl von drei geteilt werden.²⁵ Alle darüber hinausgehenden Heizkosten würden von den Vermietenden getragen. Die Regelung könnte im Gebäudemodernisierungsgesetz oder in der Heizkostenverordnung verankert und im Rahmen der regulären Heizkostenabrechnung umgesetzt werden.²⁶

Da die Regelung einen erheblichen Eingriff in die bisherige Verteilung der Heizkostenrisiken zwischen Mietenden und Vermietenden darstellt, [sollte sie schrittweise eingeführt werden.](#) Eine stufenweise Absenkung der maximal umlagefähigen Heizkosten bis beispielsweise 2035 würde Vermietenden ausreichend Zeit geben, ihre Investitionsentscheidungen anzupassen und notwendige Heizungsmodernisierungen einzuplanen.

Ein wesentliches Hemmnis für die Wärmewende ist das Vermieter-Mieter-Dilemma (s. Infobox 1). Das CO₂-Kostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG) adressiert dieses Problem bereits teilweise, indem die CO₂-Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden aufgeteilt werden. Die vorgeschlagene Regelung würde diesen Ansatz konsequent weiterentwickeln und auf die künftig zunehmenden Kosten fossiler Heizungen insgesamt ausdehnen. Statt ausschließlich die CO₂-Kosten zu

²⁴ Die hälftige Teilung für Biomethan soll nur bis zu einem Biomethan-Brennstoffanteil von 30 Prozent gelten. Zudem soll es eine Härtefallregelung geben, nach der die Aufteilung der Biogaskosten und Netzentgelte nicht für private Kleinvermietende gilt, wenn die Miete im Vergleich zur ortsüblichen Vergleichsmiete gering ausfällt, das Gebäude eine schlechte Energieeffizienz aufweist und die Aufteilung eine persönliche Härte für Vermietende darstellt.

²⁵ Ein vergleichbarer Ansatz war Teil des Regierungsentwurfs zum Gebäudeenergiegesetz 2023 in § 71o, allerdings nur für neu eingebaute Heizungen. Außerdem wurde eine entsprechende Regelung im Zuge der Reform des Gebäudemodernisierungsgesetzes vom Deutschen Mieterbund, dem Verbraucherzentrale Bundesverband und weiteren Verbänden gefordert. Hoppenbrock 2023.

²⁶ Bei Gas-Etagenheizungen werden die Heizkosten nicht zentral über die Vermietenden weitergereicht. Es besteht für dieses Segment demnach eine potenzielle Vollzugslücke für den Vorschlag – wie beim CO₂-Kostenaufteilungsgesetz: Bei Gas-Etagenheizungen müssen Mietende aktiv die CO₂-Kosten von ihren Vermietenden zurückfordern. Die Evaluation zeigt, dass das zumeist nicht passiert. Allerdings sind die CO₂-Kosten aktuell auch gering.



berücksichtigen, würden auch steigende Gasnetzentgelte sowie Kosten aus Grüngas- oder Grünheizölquoten in die Anreizwirkung einbezogen.

Indem Vermietende stärker mit den Preisrisiken eines fortgesetzten Betriebs fossiler Heizungen konfrontiert werden, entstehen wirksame Anreize für Investitionen in klimafreundliche Alternativen. Damit ähnelt der Vorschlag in seiner Lenkungswirkung einem CO₂-Preis ohne die Barriere des Vermieter-Mieter-Dilemmas. Gleichzeitig werden Mietende vor den Kostenfolgen verzögerter Investitionsentscheidungen geschützt. Die Wärmewende könnte so technologieoffen, sozial ausgewogen und volkswirtschaftlich effizient vorangebracht werden. Insbesondere vor dem Hintergrund eines abgeschwächten Ordnungsrechts schafft die Regelung für den vermieteten Bestand einen pragmatischen und marktbasierten Mechanismus, um den Umstieg auf zukunftsfähige Heizsysteme zu beschleunigen.

2.2.2 Sanierungsanreize durch anteilige Wärmekostenbeteiligung

Der nächste Vorschlag ähnelt dem vorangegangenen und ist als alternative Möglichkeit zu verstehen, das Vermieter-Mieter-Dilemma wirksam aufzulösen. Im Unterschied zum vorherigen Ansatz fokussiert er sich auf Gebäude mit schlechter Energieeffizienz, indem er an den Energieverbrauch des Gebäudes anknüpft. Dieser wird maßgeblich durch dessen energetische Eigenschaften wie Wärmeschutz und Anlagentechnik bestimmt.

Aufgrund des Vermieter-Mieter-Dilemmas (siehe Infobox 1) und der Möglichkeit, Mieten in angespannten Wohnungsmärkten kontinuierlich zu steigern (siehe Abschnitt 2.1.1), bestehen für Vermietende häufig kaum Anreize, in energetische Sanierungen zu investieren. Dies gilt auch für WPB, obwohl sich energetische Sanierungen hier aufgrund der hohen Energieeinsparungen besonders oft wirtschaftlich rechnen. An diesem Marktversagen setzt der folgende Vorschlag an: **Vermietende von Gebäuden mit hohem Heizenergieverbrauch werden an den Heizkosten beteiligt und erhalten dadurch einen direkten finanziellen Anreiz, den energetischen Zustand ihrer Gebäude zu verbessern.** Im Unterschied zum vorherigen Vorschlag wird hier nicht eine Obergrenze für die umlegbaren Heizkosten festgelegt, sondern Vermietende anteilig an den gesamten Heizkosten beteiligt.²⁷

Die Regelung könnte bürokratiearm über die bestehende Heizkostenabrechnung erfolgen. Grundlage wäre der ohnehin erfasste flächenspezifische Heizenergieverbrauch des Gesamtgebäudes. Ein zusätzlicher Energieausweis ist nicht erforderlich. Analog zum CO₂-Kostenaufteilungsgesetz könnten Vermietende sowohl an den verbrauchsabhängigen als auch an den pauschal verteilten Heizkosten beteiligt werden. Der Vorschlag zielt auf alle WPBs ab – unabhängig von ihrer Heizungsart.²⁸

Denkbar wäre beispielsweise eine Staffelung. Bei einem Heizenergieverbrauch nach Heizkostenabrechnung von mehr als 250 kWh pro m² und Jahr tragen Vermietende 30 Prozent der Heizkosten, bei 249 bis 200 kWh pro m² und Jahr sinkt die Quote auf 20 Prozent der Heizkosten, bei einem Verbrauch von 199 bis 160 kWh pro m² und Jahr reduziert sie sich auf 10 Prozent der Heizkosten.

²⁷ Der Vorschlag unterscheidet sich zu den Regelungen zum Mieterschutz im Gebäudemodernisierungsgesetz dadurch, dass Vermietende nicht nur an den CO₂-Kosten, Biomethankosten und Gasnetzentgelten beteiligt werden, sondern an den gesamten Heizkosten – wenn auch zu geringeren Anteilen. Er ist damit auch einfacher umsetzbar. Zudem gilt der Vorschlag nicht nur für neue Heizungen, sondern auch für alle Heizungen im Bestand.

²⁸ Mit einer Wärmepumpe versorgte Gebäude würden jedoch fast nie unter die Regelung fallen, da Umweltwärme kein Bestandteil der Heizkostenabrechnung ist und der Stromverbrauch entsprechend gering ausfällt.



Unterhalb von 160 kWh pro m² und Jahr – zum Vergleich: ab Effizienzklasse E oder besser – tragen Mietende die Heizkosten vollständig selbst, da hier ein vergleichsweise guter energetischer Gebäudestandard vorliegt.

Der Vorschlag schafft einen einfachen und wirksamen Anreiz, Sanierungen so auszugestalten, dass Heizkosten tatsächlich sinken. Gleichzeitig ließe er sich in die bestehende Rechtslage relativ einfach einfügen und erfordert nicht – anders als früher diskutierte Teilwarmmietenmodelle – eine grundlegende Neuordnung des Mietrechts. Ähnlich wie beim Vorschlag im vorherigen Abschnitt (2.2.1) führt auch diese Regelung dazu, dass Vermietende stärker an den Heizkosten beteiligt werden, allerdings nur in energetisch schlechten Gebäuden. Dies entspricht auch dem „worst-first“ Ansatz in der europäischen Gebäuderichtlinie, wonach die energetisch schlechtesten Gebäude zuerst saniert werden sollten. Grundsätzlich ließen sich beide Ansätze auch kombinieren, indem die Begrenzung der Umlagefähigkeit aus 2.2.1 nur oder stärker für energetisch schlechte Gebäude gilt oder die anteilige Beteiligung an den Wärmekosten schrittweise eingeführt wird.

2.2.3 Regulierung von Fernwärmekosten

26 Prozent der mietenden Haushalte mit geringem Einkommen heizen mit Fernwärme. Die Heizkostenbelastungen für diese Haushalte sind bereits hoch und steigen weiter, wenn im Zuge der Dekarbonisierung die Fernwärmekosten steigen. Gleichzeitig ist der Ausbau von Fernwärmenetzen und die Dekarbonisierung der Fernwärmeversorgung wichtig, damit auch einkommensschwache Haushalte mit erneuerbarer Wärme versorgt werden können. Es ist darauf zu achten, dass Verbraucherschutz und Anreize für den Ausbau und die Dekarbonisierung der Fernwärme sich die Waage halten.

In der derzeitigen Regelung gilt ein „Kostenneutralitätsgebot“²⁹: Eine Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung ist nur zulässig, wenn die Wärmekosten die durchschnittlichen Heizkosten der vergangenen drei Jahre mit der bisherigen Heizungsanlage nicht überschreiten.

Diese rückwärtsgewandte Betrachtung hemmt den Ausbau der Fernwärme und ist kein fairer Vergleich. Denn in Zukunft ist erwartbar, dass die Energiekosten fossiler Heizsysteme steigen (siehe Infobox 2). Zum anderen weisen dezentrale erneuerbare Wärmeversorgungssysteme wie Wärmepumpen oder Pelletkessel höhere Anfangsinvestitionen auf. Daraus ergibt sich ein Zielkonflikt.

Daher erscheint eine [Reform des Kostenneutralitätsgebots](#) angemessen: Einerseits gewährleistet es einen starken Verbraucherschutz, andererseits erschwert es Investitionen in klimafreundliche Wärmenetze und erneuerbare Wärmelösungen. Keimeyer et al. (2024)³⁰ stellen [verschiedene Möglichkeiten zur Anpassung der Kostenobergrenze](#) vor, unter anderem:

- Die Energiekosten der Fernwärme sollen sich an den Energiekosten einer Wärmepumpe orientieren. Die zulässigen Wärmekosten dürften daher maximal einem Referenzwert entsprechen, der sich aus dem Strompreis geteilt durch die angenommene Jahresarbeitszahl einer Wärmepumpe ergibt.
- Die Rückwärtsbetrachtung bleibt bestehen, allerdings zuzüglich eines zu definierenden Referenzaufschlags, der die zukünftig zu erwartenden Mehrkosten einer fossilen Wärmeherzeugung abbildet.

²⁹ § 556c Abs. 1 BGB i. V. m. der Wärmelieferverordnung

³⁰ Keimeyer et al. 2025.



Durch solche Anpassungen können Kosten für Verbraucherinnen und Verbraucher zuerst steigen; langfristig bietet der frühzeitige Umstieg jedoch Resilienz gegen absehbar hohe fossile Energiepreise.

Zudem sollte zwischen öffentlicher Fernwärme und privatem Contracting differenziert werden. Öffentliche Wärmenetze unterliegen bereits heute einer stärkeren Regulierung und Preisaufsicht³¹, da diese wie ein Monopolist wirken und ein hohes öffentliches Interesse an sozialverträglichen Energiepreisen besteht. Für klassische Fernwärme erscheint daher eine Abschwächung des bisherigen Kostenneutralitätsgebots zugunsten der genannten neuen Referenzsysteme sachgerecht. Weitere Anpassungen der Regulierung von Fernwärmepreisen³² müssen transparent und unter Aufsicht geschehen. Das gilt z.B., wenn Preisanpassungen zukünftig öfter vorgenommen werden als bislang erlaubt³³ und der Verbraucherschutz geschwächt wird bzw. Kosten für Verbrauchende steigen. Eine unabhängige Preistransparenzaufsicht könnte Vertrauen bei Verbraucherinnen und Verbrauchern stärken, die bestehende Preistransparenzplattform könnte verpflichtend werden und neue Schlichtungsstellen könnten Mietende, die keine Vertragspartei sind, einbinden. Wichtig ist, dass Versorger weiterhin angereizt werden effiziente Investitionen zu tätigen; eine Angemessenheitsprüfung von Preisanpassungen ist dafür essenziell.

Anders stellt sich die Situation beim privaten Contracting dar, etwa bei kleineren Gebäudenetzen oder dezentralen Wärmeezeugern für Einzelgebäude, die durch Dritte finanziert und betrieben werden. Für Vermietende sind solche Modelle attraktiv, da die Kosten erneuerbarer Wärmeversorgung weitgehend als Betriebskosten auf Mietende umgelegt werden können. Gleichzeitig greift der bestehende Verbraucherschutz bislang nur zum Zeitpunkt der Umstellung auf eine Wärmelieferung. Dementsprechend könnte für privates Contracting eine dauerhafte, Kostenobergrenze eingeführt werden, die automatisch an die Inflation angepasst wird. Steigen die Betriebskosten für Mietende darüber, haben Vermietende die Mehrkosten zu tragen. Dadurch würde sichergestellt, dass Mietende langfristig vor überhöhten Wärmekosten geschützt bleiben, ohne Investitionen in erneuerbare Wärmeversorgung zu behindern.

2.2.4 Strompreisentlastung für Wärmepumpen

Der Anteil der Haushalte im Mietwohnbereich mit Wärmepumpen ist derzeit noch relativ klein. Jedoch wird im Zuge der Dekarbonisierung der dezentrale Ausbau klimafreundlicher Heizungen, insbesondere in Gebieten, die an keine Wärmenetze angeschlossen sind, eine zentrale Rolle spielen. Auch wenn die Entscheidung für eine Wärmepumpe bei den Vermietenden liegt, hat der Strompreis dennoch einen sozialen Einfluss. Denn: Entscheiden sich Vermietende im Zuge der Dekarbonisierung für eine Wärmepumpe, so tragen die Mietenden die Stromkosten für die Wärmepumpen. Da die relative Heizkostenbelastung bei Haushalten mit geringem Einkommen deutlich höher ist als bei Haushalten im oberen Einkommenssegment, gewinnen spezifische Wärmepumpentarife, die die Betriebskosten senken, aus sozialer Perspektive an Bedeutung. Klimapolitisch würde eine Strompreisentlastung eine Kostenangleichung bzw. Kostengleichheit bei den Wärmegestehungskosten zwischen Wärmepumpe und fossiler Heizenergieträger erreichen.

³¹ Die Monopolkommission (2024) Zierke 2024 empfiehlt u.a. eine „vereinfachte Price-Cap-Regulierung“ einzuführen. Die Preistransparenzplattform Fernwärme (<https://www.waermepreise.info/>) schafft Sichtbarkeit für erhöhte Fernwärmepreise.

³² Dies geschieht in der AVBFernwärmeV.

³³ Zur Zeit gibt es Mindestvertragslaufzeiten von 10 Jahren in der Fernwärmeversorgung. Das schützt einerseits Mietende vor steigenden Preisen, andererseits kann es auch hohe Preise fixieren. Versorger argumentieren für leichtere Anpassungen der Preise, sodass die tatsächlichen Kostenstrukturen von Versorgern sich besser in den Verbraucherpreisen widerspiegeln.



Der aktuelle Regelungsstand zu Stromtarifen für Wärmepumpen in Deutschland ist durch ein Zusammenspiel aus vergünstigten Spezialtarifen und neuen regulatorischen Vorgaben geprägt. Wärmepumpenstrom liegt dabei unter dem Preis für Haushaltsstrom, was vor allem auf reduzierte Netzentgelte, geringere Abgaben (z. B. Konzessionsabgaben) sowie teilweise entfallende Umlagen zurückzuführen ist. Zentrale Grundlage ist seit Januar 2024 die Neuregelung des § 14a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), nach der Wärmepumpen als steuerbare Verbrauchseinrichtungen gelten: Betreiber erhalten im Gegenzug zur netzorientierten Steuerbarkeit ihrer Anlagen reduzierte Netzentgelte, die über verschiedene Modelle (pauschale Rabatte, prozentuale Reduktionen des Arbeitspreises oder zeitvariable Tarife ab 2025) ausgestaltet sind. Gleichzeitig zeigen sich Wärmepumpentarife weiterhin strukturell günstiger (typisch etwa 20–26 ct/kWh im Jahr 2026 gegenüber rund 30–37 ct/kWh für Haushaltsstrom).³⁴

Es bestehen jedoch Hemmnisse und Potenziale im bestehenden System der Preisbestandteile (Netzentgelte, Steuern, Umlagen, Konzessionsabgaben), die bislang nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Der Maßnahmenvorschlag zielt darauf ab, die bestehenden Regelungen weiterzuentwickeln und zusätzliche Entlastungsoptionen beim Strompreis zu erschließen, um den Strompreis weiter zu senken. Dazu gehört die Dynamisierung der Netzentgelte, damit Wärmepumpen ihre Flexibilität systematisch ausspielen können und gleichzeitig die Netzauslastung effizienter gesteuert wird. Des Weiteren könnte die Mehrwertsteuer reduziert werden. Anstelle des regulären Satzes von 19 Prozent könnte für Wärmepumpenstrom der ermäßigte Satz von 7 Prozent Anwendung finden. Diese Maßnahme würde kurzfristig eine spürbare Entlastung bringen. Die Konzessionsabgaben könnten an den Kreis der Begünstigten nach § 14a EnWG angeglichen werden, d.h. dass automatisch jede Anlage, die unter die Netzentgeltreduzierung nach § 14a EnWG fällt, auch den niedrigsten Konzessionsabgabensatz (0,11 ct/kWh) erhält. Eine weitere Option ist die Reduktion staatlich induzierter Preisbestandteile wie der § 19-StromNEV-Umlage. Eine gezielte Freistellung für Wärmepumpenstrom – analog zu § 22 Energiefinanzierungsgesetz – könnte den Nettostrompreis um rund 0,4 ct/kWh (brutto etwa 0,5 ct/kWh) senken.³⁵

Der Vorschlag zu Strompreisentlastungen für Wärmepumpen fördert die Reduktion der Betriebskosten durch gezielte tarifliche Entlastungen. Dies trägt zu einer ausgewogeneren Kostenverteilung zwischen unterschiedlichen Energieträgern bei, so dass Wärmepumpenstrom langfristig günstiger ist als fossile Heizenergie. Dies reduziert auch die Belastung von Miethaushalten, die allerdings darauf angewiesen sind, dass Eigentümerinnen und Eigentümer investieren. Flankierende Maßnahmen sind daher zwingend notwendig, um die Hürde der Anfangsinvestition zu umgehen.

2.2.5 Gering-investive Maßnahmen

Ein unterschätztes Handlungsfeld im Gebäudebestand sind gering-investive Effizienzmaßnahmen. Gerade in vermieteten Gebäuden bestehen häufig kurzfristig erschließbare Einsparpotenziale, etwa durch Heizungsoptimierung, hydraulischen Abgleich, den Austausch ineffizienter Umwälz- und Zirkulationspumpen, die Dämmung von Heizungsrohren oder den Einbau steuerbarer Thermostate.³⁶ Diese Maßnahmen sind vergleichsweise kostengünstig, amortisieren sich oft schnell und können die

³⁴ Klinski et al. 2025.

³⁵ Klinski et al. 2025.

³⁶ Siehe auch Bei der Wieden et al. 2025a.



Heizkosten der Mietenden deutlich senken. Die Gaskrise infolge des Ukraine-Krieges hat gezeigt, dass solche Einsparpotenziale kurzfristig mobilisiert werden können.

Damals wurden unter anderem Vorgaben zur Heizungsprüfung und Heizungsoptimierung sowie zum hydraulischen Abgleich in Mehrfamilienhäusern eingeführt (EnSimiMaV³⁷). Teilweise sind die Vorgaben ins Gebäudeenergiegesetz übergangen, das weitere Nachrüstpflichten führt, z.B. zur Dämmung der oberen Geschossdecke oder von Heizungsrohren. Die Umsetzung gering-investiver Maßnahmen wird allerdings durch das Vermieter-Mieter-Dilemma behindert.

Der folgende [Vorschlag bündelt daher eine Reihe an Maßnahmen, die Vermietende stärker in die Pflicht nehmen, gering-investive Maßnahmen durchzuführen, um die Energiekosten der Mietenden zu senken:](#)

- Pflicht zum hydraulischen Abgleich und regelmäßiger Heizungsoptimierung in vermieteten Mehrfamilienhäusern³⁸
- Pflicht zum Austausch ineffizienter Umwälz- und Zirkulationspumpen für Heiz- und Warmwasser³⁹
- Informationspflicht gegenüber Mietenden, wann welche Maßnahmen durchgeführt werden und welche Einsparungen zu erwarten sind
- Einführung eines Mietminderungsgrundes im BGB, wenn bestehende und neue Pflichten in Bezug auf Energieeffizienz nicht eingehalten werden

Viele Vermietende unterlassen gering-investive Maßnahmen nicht, weil die Investitionen zu hoch wären, sondern weil Informations-, Such- und Transaktionskosten im Verhältnis zum erwarteten Nutzen als zu hoch wahrgenommen werden. Deshalb sollten standardisierte Beratungsangebote, digitale Werkzeuge und One-Stop-Shops begleitend umgesetzt werden, um Vermietende bei der Umsetzung der Maßnahmen zu unterstützen.

Insgesamt könnten gering-investive Effizienzmaßnahmen stärker als Mieterschutzinstrument verstanden werden. Ihr besonderer Vorteil liegt darin, dass sie schnell umsetzbar sind, nur geringe Investitionen erfordern und unmittelbar zu niedrigeren Heizkosten führen, ohne den Wohnkomfort einzuschränken. Im Gegensatz zu umfassenden Sanierungen können ihre Wirkungen häufig bereits innerhalb weniger Monate realisiert werden.

Darüber hinaus können solche Maßnahmen Eigentümerinnen und Eigentümer niedrigschwellig an das Thema Energieeffizienz heranzuführen. Heizungsoptimierung, hydraulischer Abgleich oder der Austausch ineffizienter Pumpen stellen oft den ersten Schritt auf dem Weg zu einer umfassenderen energetischen Modernisierung dar und erhöhen zugleich die Transparenz über den energetischen Zustand des Gebäudes.

Schließlich leisten gering-investive Maßnahmen auch dort einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, wo ein Heizungstausch oder eine umfassende Sanierung kurzfristig nicht zu erwarten sind. Sie erschließen kostengünstige Energie- und Emissionseinsparungen im Gebäudebestand und können damit sowohl die Belastungen der Mietenden reduzieren als auch die Wärmewende beschleunigen.

³⁷ EnSimiMaV steht für Mittelfristenergieversorgungsmaßnahmenverordnung,

³⁸ Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) Dieser Vorschlag ist eine Neuauflage und Ausweitung der EnSimiMaV. Die regelmäßige Optimierung und Überprüfung könnte von Schornsteinfegern im Rahmen der Feuerstättenschau erfolgen.

³⁹ Hoppenbrock 2023 Dieser Vorschlag wurde in §64 des Entwurfs zum GEG 2023 bereits ausgearbeitet und ausführlich begründet. Er wurde damals aber nicht umgesetzt.



2.2.6 Energieversorger als Treiber

Eine zentrale Herausforderung der Wärmewende im vermieteten Gebäudebestand besteht darin, Vermietende bei der Planung, Finanzierung und Umsetzung von Effizienzmaßnahmen und Heizungsmodernisierungen zu unterstützen. Viele Eigentümerinnen und Eigentümer scheuen Investitionen in Wärmepumpen oder energetische Sanierungen aufgrund hoher Transaktionskosten, begrenzter Fachkenntnisse und komplexer Förderlandschaften.

Ein vielversprechender Ansatz besteht darin, Energieversorgungsunternehmen (EVU) stärker als Umsetzungsakteure der Wärmewende einzubinden. Dies könnte über ein **Energieeinsparverpflichtungssystem mit handelbaren Weißen Zertifikaten** erfolgen. In einem solchen System werden Energieversorger verpflichtet, jährlich eine bestimmte Menge an Endenergieeinsparungen nachzuweisen. Die Einsparungen können sie durch eigene Maßnahmen bei ihren Kundinnen und Kunden erzielen oder durch den Erwerb von Einsparnachweisen anderer Marktakteure. Dadurch entsteht ein direkter wirtschaftlicher Anreiz, Energieeinsparungen und die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung aktiv voranzutreiben.

Für den vermieteten Gebäudebestand würde sich damit das Geschäftsmodell der Energieversorger grundlegend erweitern. Anstatt ausschließlich Energie zu verkaufen, hätten sie ein Interesse daran, Vermietenden attraktive Angebote für Gebäudeeffizienz, Heizungsmodernisierung und den Einbau von Wärmepumpen zu unterbreiten. Energieversorger könnten dabei als zentrale Ansprechpartner auftreten und integrierte Lösungen anbieten, die von der Erstberatung über die technische Planung und Fördermittelbeantragung bis hin zur Finanzierung und Umsetzung reichen. Gerade kleinere private Vermietende, denen häufig Zeit, Fachwissen und Planungskapazitäten fehlen, könnten dadurch erheblich entlastet werden.

Energieeinsparverpflichtungssysteme sind in zahlreichen europäischen Ländern etabliert wie Frankreich, Dänemark, dem Vereinigten Königreich oder Italien sowie den USA. Zudem kann das System so ausgestaltet werden, dass ein Teil der Einsparungen bei vulnerablen Haushalten erfolgt. Dadurch kann das Instrument zu einem zielgerichteten Politik-Mix beitragen.⁴⁰

Für Deutschland könnte ein solches System dazu beitragen, bestehende Investitionshemmnisse im vermieteten Gebäudebestand abzubauen und die Verbreitung von Wärmepumpen deutlich zu beschleunigen. Gleichzeitig würde ein zusätzlicher Markt entstehen, in dem Energieversorger um die kostengünstigsten Einsparpotenziale konkurrieren. Vermietende erhielten dadurch Zugang zu professioneller Unterstützung und attraktiven Umsetzungsangeboten, während Mieterinnen und Mieter von sinkenden Energieverbräuchen, niedrigeren Heizkosten und einer schnelleren Dekarbonisierung der Wärmeversorgung profitieren würden.

⁴⁰ Siehe auch Bei der Wieden et al. 2025b.



2.3 Baustein 3: Sozialer Wohnungsbau und Wohngemeinnützigkeit

Baustein 3: Sozialer Wohnungsbau und Wohngemeinnützigkeit



Der soziale Wohnungsbau und die Wohngemeinnützigkeit können wichtige Rollen in der sozialen Wärmewende übernehmen – vorausgesetzt, der soziale Wohnungsbau wird konsequent auf Bestandssicherung, langfristige Bindungen und energetische Transformation ausgerichtet und beide Instrumente werden zu tragfähigen Säulen ausgebaut.

2.3.1 Gezielte Förderung für energetische Modernisierung im sozialen Wohnungsbau

Der soziale Wohnungsbau ist eine zentrale Säule zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum. Der Bund unterstützt die Länder durch Finanzhilfen für Neubau, Umbau, Modernisierung sowie den Erwerb und die Verlängerung von Belegungsrechten. Für den Zeitraum 2025 bis 2029 stehen hierfür insgesamt 23,5 Mrd. Euro zur Verfügung; erstmals erfolgt die Verwaltungsvereinbarung über zwei Jahre, was die Planbarkeit erhöht.⁴¹

Gleichzeitig besteht eine erhebliche Versorgungslücke: Rund 11 Millionen Haushalte sind anspruchsberechtigt, während nur etwa 1 Million Sozialwohnungen existieren.⁴² Viele Haushalte werden daher durch Sozialleistungen oder Wohngeld bei ihren Wohnkosten unterstützt (siehe Infobox 2). Der Bestand an Sozialwohnungen ist über die Jahre drastisch geschrumpft, im Jahr 2007 gab es noch leicht über 2 Millionen Sozialwohnungen⁴³. In den letzten Jahren ist der Rückgang abgeflacht, zwischen 2023 und 2024 hat der Bestand jedoch um weitere 20.000 Wohnungen abgenommen.⁴⁴ Zwar wurden 2024 rund 62.000 Wohneinheiten, davon 41.000 Mietwohneinheiten, gefördert, doch reicht dies nicht aus, um Verluste im Bestand auszugleichen.

Das zentrale strukturelle Problem liegt damit im System selbst: Sozialwohnungen fallen nach Ablauf der Bindung wieder in den freien Markt zurück. Dieser „Drehtüreffekt“ verhindert einen nachhaltigen Aufbau eines Bestands an dauerhaft bezahlbarem Wohnraum. Gleichzeitig begrenzen Flächenknappheit und hohe Baukosten insbesondere in Ballungsräumen die Ausweitung des Neubaus. Zudem erfolgt die Berechtigungsprüfung in der Regel nur einmal bei Einzug, sodass Mieterinnen und Mieter auch bei später stark steigendem Einkommen in der Wohnung verbleiben und weiterhin von der günstigen Miete profitieren können.

Hinzu kommt eine unzureichende Ausrichtung auf den Bestand. Trotz des hohen klimapolitischen Handlungsdrucks werden überwiegend Neubauwohneinheiten gefördert. Von den knapp 41.000 im Jahr 2024 geförderten Wohneinheiten waren 65 Prozent Neubau, 17 Prozent Modernisierungen im Bestand und weitere 18 Prozent Erwerb von Belegbindungen bzw. Bindungsverlängerungen.⁴⁵ Der

⁴¹ BMWSB 2025.

⁴² Deutscher Bundestag 2026.

⁴³ Deutscher Bundestag 2024.

⁴⁴ BMWSB 2025.

⁴⁵ BMWSB 2025.



Anteil der Fördermittel, die in den Neubau gehen, ist dabei noch einmal deutlich größer.⁴⁶ Modernisierung umfasst dabei sowohl altersgerechte wie auch energetische Modernisierung. Energetische Sanierungen im Bestand bleiben insgesamt unterrepräsentiert. Damit werden Potenziale zur Emissionsminderung mit bezahlbaren Mieten nur unzureichend genutzt.

Klimapolitisch relevant war die 2021 eingeführte „Klimamilliarde“⁴⁷, die zwei Jahre lang energetisch anspruchsvollen Neubau (EH55) und energetische Modernisierung (EH85) unterstützte. Die Klimamilliarde ist ein wichtiger Ansatz, bleibt jedoch in Volumen und Zielgenauigkeit eingeschränkt. Eine systematische Wirkungsbewertung liegt bislang nicht vor. Die im Klimaschutzprogramm 2026⁴⁸ angekündigte Maßnahme zur energetischen Modernisierung im sozialen Wohnungsbau ist zudem bislang nicht konkretisiert.

Eine sozial- und klimapolitisch wirksame Weiterentwicklung erfordert eine stärkere Fokussierung auf den Gebäudebestand. **Vorgeschlagen wird ein zusätzliches Fördervolumen von mindestens 1 Mrd. Euro pro Jahr für die energetische Verbesserung und Dekarbonisierung von Sozialwohnungen.** Diese sollte an klare Effizienzstandards und Einzelmaßnahmen wie den Einbau klimafreundlicher Heizsysteme gekoppelt werden und stets mit einer Verlängerung der Sozialbindung einhergehen. Damit sollen auch Wohnungen aus dem freien Markt in die Sozialbindung überführt werden. Dies bietet insbesondere in angespannten Märkten einen Hebel zur Ausweitung des Angebots.

Dieser Ansatz ist administrativ anschlussfähig, da er bestehende Instrumente wie das System der Wohnberechtigungsscheine (WBS), Förderstrukturen und Verwaltungsvereinbarungen nutzt. Gleichzeitig erreicht er gezielt Haushalte mit geringem Einkommen und verbindet soziale Entlastung mit Klimaschutz. Insgesamt kann der soziale Wohnungsbau damit eine Schlüsselrolle in der sozialen Wärmewende spielen – vorausgesetzt, er wird stärker auf Bestandssicherung, langfristige Bindung und energetische Transformation ausgerichtet und ausgeweitet.

Infobox 3: Subjektförderung vs. Objektförderung

Wohnen ist ein Grundbedürfnis, wobei die Wohnkostenbelastung von Miethaushalten in den letzten Jahren stetig gestiegen ist.⁴⁹ Wohnkosten sind der Hauptbestandteil der monatlichen Fixkosten, die letztlich der Indikator dafür sind, wieviel Geld ein Haushalt tatsächlich monatlich noch zur freien Verfügung hat.⁵⁰

Mit Wohngeld und Kosten der Unterkunft unterstützt der Staat Haushalte, die sich aufgrund ihres geringen Einkommens keinen angemessenen Wohnraum leisten können. Denn: durch die Übernahme der Wohn- und Heizkosten reduziert sich die Ausgabenbelastung von Haushalten in den unteren Einkommensgruppen. Dieses sind subjektbezogene Leistungen. Im Jahr 2024 gab es 1,2 Mio. Haushalte, die in Summe 4,7 Mrd. Euro Wohngeld bezogen.⁵¹ Weitere 2,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften erhielten Unterstützung für Wohn- und Heizkosten nach Sozialgesetzbuch II in Höhe von insgesamt ca. 11 Mrd. Euro.⁵²

⁴⁶ Im Jahr 2021 wurden 45.000 Wohneinheiten mit 2,5 Mrd. Euro gefördert. Braungardt et al. 2024 werten die Daten für 36.500 Wohneinheiten des Jahres 2021 aus, davon waren 61% Neubauwohneinheiten, 25% Modernisierungen und 14% erworbene oder verlängerte Belegbindungen. Von den zugehörigen 2,04 Mrd. Euro Fördermittel von Bund und Ländern gingen allerdings 88% in den Neubau von Sozialwohnungen, 6% in die Modernisierung und 6% in den Erwerb oder die Verlängerung von Belegungsrechten. Für 2024 liegen keine Zahlen zur Verteilung der Fördermittel vor.

⁴⁹ Weber-Kessel et al. 2026.

⁵⁰ Schabram et al. 2025.



Im Gegensatz dazu gibt es objektbezogene Förderung. Dazu zählen die Städtebauförderung, der soziale Wohnungsbau und die Bundesförderung energieeffiziente Gebäude (BEG). Nach Günther (2026)⁵³ bleibt die Entwicklung im sozialen Wohnungsbau deutlich hinter dem finanziellen Mittelumsatz zurück. Zwar hat der Bund seine Fördermittel zwischen 2020 und 2024 mehr als verdreifacht, doch die Zahl der geförderten Wohnungen ist insgesamt nur um rund ein Drittel gestiegen – und im Neubau sogar lediglich um etwa 16 Prozent. Diese auseinandergehende Entwicklung lässt sich nicht mehr allein durch höhere Bau- und Grundstückskosten erklären.⁵⁴ Zudem bewegt sich die Objektförderung aktuell auf einem historisch niedrigen Niveau.⁵⁵ Die Subjektförderung hingegen übersteigt seit 2005 mit der Einführung der Übernahme der Kosten der Unterkunft die Objektförderung und liegt seitdem auf deutlich höherem Niveau, als es die Objektförderung je hatte.

Angesichts des Ungleichgewichts zwischen subjektbezogener Unterstützung und vergleichsweise schwacher objektbezogener Wohnraumförderung wird klar, dass die Förderarchitektur dringend neu austariert werden muss, damit tatsächlich zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum entsteht und nicht nur die Belastung bestehender Haushalte punktuell abgefedert wird. Eine solche Neugewichtung zugunsten der objektbezogenen Förderung würde nicht nur den Bedarf an Wohngeld und Kosten der Unterkunft langfristig verringern, sondern auch ggf. zeitverzögert staatliche Mittel freisetzen, die dann gezielt in den Ausbau bezahlbaren Wohnraums reinvestiert werden könnten.

2.3.2 Stärkung der Wohngemeinnützigkeit als weitere Säule

Auch die neue Wohngemeinnützigkeit (seit 2025) soll für mehr bezahlbaren Wohnraum sorgen.⁵⁶ Sie schafft einen Rahmen, in dem Wohnungsanbieter steuerlich begünstigt werden, wenn sie dauerhaft bezahlbaren Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten bereitstellen und Gewinne nicht primär ausschütten, sondern reinvestieren. In der Praxis richtet sich das Instrument insbesondere an sozialwirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Akteure und ergänzt bestehende Förderstrukturen.⁵⁷

In der aktuellen Ausgestaltung beschränkt sich das Instrument jedoch weitgehend auf steuerliche Vergünstigungen. Wichtige investive Anreize fehlen, sodass zentrale Akteure die Wirkung als begrenzt einschätzen. Mieter-, Wohlfahrts- und Umweltverbände bewerten die Regelung ausdrücklich als „Nischenlösung“, da ohne zusätzliche Investitionszuschüsse kein relevanter gemeinnütziger Wohnungssektor entstehen dürfte.⁵⁸ Auch weitergehende Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass die gewählte Ausgestaltung hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt und die angestrebte Breitenwirkung voraussichtlich verfehlt wird.⁵⁹

⁴⁹ Weber-Kessel et al. 2026.

⁵⁰ Schabram et al. 2025.

⁵¹ Statistisches Bundesamt 2026.

⁵² Bundesagentur für Arbeit 2025 Und Bundesrechnungshof 2024.

⁵³ Deutscher Mieterbund 2026b.

⁵⁴ Deutscher Mieterbund 2026b.

⁵⁵ Schulte und Krahe 2026.

⁵⁶ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) 2026a.

⁵⁷ Kurz und Seeger 2025.

⁵⁸ U.a. Deutscher Gewerkschaftsbund.

⁵⁹ Oppenhoff 2024.



Flankierend zum sozialen Wohnungsbau ist eine deutliche Stärkung der Wohngemeinnützigkeit erforderlich. Neben steuerlichen Vorteilen braucht es insbesondere Investitionszuschüsse und langfristig verlässliche Rahmenbedingungen. Damit könnte sich der gemeinnützige Wohnungsbestand zu einer zahlenmäßig größeren und tragfähigen Säule eines sozialen und klimaschützenden Wohnungsmarktes entwickeln - neben dem sozialen Wohnungsbau und dem freien Wohnungsmarkt mit sozial orientierten Vermietenden (siehe Abschnitt 2.1.4).

Insgesamt würden damit die stärker an sozialen Kriterien ausgerichteten Säulen der Wohnraumversorgung (sozialer Wohnungsbau und Wohngemeinnützigkeit) gestärkt und in ein ausgewogenes Verhältnis zum freien Wohnungsmarkt gesetzt, der insbesondere über Förderinstrumente wie die BEG transformiert wird.

2.4 Baustein 4: Quartiersansätze in Stadt und Land

Baustein 4:
Quartiersansätze
in Stadt und Land



Quartiersansätze bieten die Möglichkeit, energetische Sanierung insbesondere in Gebieten mit hohem Sanierungsbedarf zu fördern. Davon profitieren insbesondere einkommensarme Mietendenhaushalte, die zu einem hohen Prozentsatz in diesen unsanierten Quartieren wohnen.

2.4.1 Soziale Wärmewende in der Städtebauförderung

Zu den bestehenden Instrumenten integrierter Quartiersansätze gehören sowohl das Bund-Länder-Programm „Städtebauförderung“ als auch das durch die KfW geförderte Programm (KfW 432) „Energetische Stadtsanierung“.

Die Städtebauförderung ist ein seit 1972 bestehendes Bund-Länder-Programm, das eine nachhaltige und zukunftsfähige Stadtentwicklung fördert. Im Jahr 2026 stehen insgesamt eine Milliarde Euro bereit, verteilt auf drei Programmlinien⁶⁰: Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne, Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten und Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten.

Die Finanzhilfen des Bundes werden durch die Länder und Kommunen kofinanziert. Seit 2020 gehören Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen verpflichtend zu den Förderinhalten, wobei beide Ziele gleichrangig verfolgt werden. Neben öffentlichen Gebäuden können auch private Wohngebäude sowie Beratungsangebote und steuerliche Anreize zur Sanierung gefördert werden, insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren. Trotz dieses breiten Spektrums wird das Instrument bisher nur begrenzt für die energetische Wohngebäudesanierung genutzt, zeigt aber in Einzelfällen positive Effekte hinsichtlich sozialverträglicher Sanierungen und stabiler Mieten.

Das Programm „Energetische Stadtsanierung“ (KfW 432) unterstützt den klimafreundlichen Umbau von Quartieren, indem es integrierte Konzepte und deren Umsetzung fördert und dabei insbesondere Energieeffizienz und CO₂-Minderung in den Mittelpunkt stellt. Es wurde nach einem Förderstopp 2023 Ende November 2025 neu aufgelegt, ist jedoch aufgrund sehr hoher Nachfrage seit Mai 2026 erneut für Neuanträge geschlossen. Inhaltlich bleibt das Programm ein zentrales Instrument zur Förderung integrierter Quartierskonzepte und des Sanierungsmanagements, wurde mit der Neuauflage jedoch stärker auf die Unterstützung der kommunalen Wärmeplanung und eine breitere

⁶⁰ Siehe Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) 2026b.



Klimaperspektive ausgerichtet. Soziale Aspekte spielen dabei keine explizite Rolle und werden nur indirekt adressiert.

Um das Potenzial von Quartiersansätzen zu nutzen, energetische Verbesserungen von Gebäuden und Heizung mit sozialen Aspekten zu verknüpfen, wird vorgeschlagen, im Rahmen der Städtebauförderung eine neue Programmsäule „soziale Wärmewende“ einzuführen, die gezielt sanierungsbedürftige Quartiere mit einem hohen Anteil einkommensschwacher und vulnerabler Haushalte adressiert und hierfür zusätzliche Finanzmittel bereitstellt.⁶¹ Die Auswahl der Fördergebiete soll systematisch an die kommunale Wärmeplanung gekoppelt werden, um Klimaschutzmaßnahmen strategisch zu priorisieren und ihre Umsetzung im Quartier zu beschleunigen. Ziel der neuen Säule ist es, die energetische Sanierung des Gebäudebestands wirksam mit sozialen Zielen, wie der Bekämpfung von Energiearmut, zu verbinden, soziale Härten zu vermeiden und Kommunen durch gezielte Anreize und verbesserte Förderbedingungen stärker in die Umsetzung einzubinden. Bei der Umsetzung kann auf bestehende Strukturen der Städtebauförderung aufgebaut werden, wodurch eine administrative Effizienz gewährleistet ist. Die enge Verknüpfung mit der kommunalen Wärmeplanung schafft zusätzliche Dynamik und unterstützt Kommunen dabei, praktische Umsetzungsherausforderungen wirksam zu bewältigen. Voraussetzung für den Erfolg ist jedoch, dass die bereitgestellten Mittel auch tatsächlich abgerufen werden; hierzu könnten insbesondere kommunale Eigenanteile reduziert, Verfahren vereinfacht und beschleunigt, personelle Kapazitäten gestärkt sowie die Verzahnung mit anderen Förderinstrumenten verbessert werden.

2.4.2 Förderaufschlag im Klimasozialquartier⁶²

Es wird des Weiteren vorgeschlagen, Klimasozialquartiere zu identifizieren und Förderung gezielt für diese Quartiere zur Verfügung zu stellen. Unter einem Klimasozialquartier wird dabei eine Wohngegend in städtischen oder ländlichen Räumen verstanden, die sowohl durch soziale Benachteiligung als auch durch einen hohen Modernisierungsbedarf gekennzeichnet ist und in der durch integrierte Klimaschutzmaßnahmen an Gebäudehülle, Technik und Energieversorgung eine klimaneutrale Entwicklung erreicht werden kann.

Ziel ist ein Nullemissions-Quartier im Sinne der EPBD, in dem keine CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen mehr entstehen. Parallel zur Emissionsminderung sollten Energiearmut verringert und die soziale Stabilität der Bewohnerschaft gesichert werden. Die Klassifizierung solcher Quartiere könnte sich an etablierten Bewertungsrahmen für benachteiligte Quartiere im Rahmen der Städtebauförderung orientieren, an das Prinzip des Scottish Index of Multiple Deprivation anlehnen oder vergleichbare Indizes zur Messung sozialer Ungleichheit.

Konkret würden Vermietende, die Gebäude in solchen Quartieren energetisch sanieren, automatisch einen Förderaufschlag in der BEG erhalten. Denkbar wäre auch ein Förderaufschlag innerhalb der BEW für Wärmeversorger, die ein Wärmenetz in einem Klimasozialquartier errichten. Dadurch würden Investitionen in sozial benachteiligten Quartieren wirtschaftlich attraktiver, Sanierungs- und Wärmeinfrastrukturprojekte beschleunigt und soziale sowie klimapolitische Ziele wirksam miteinander verknüpft.

⁶¹ Braungardt et al. 2024.

⁶² Unveröffentlichter Vorschlag von Prof. Dr. Pehnt, Martin, ifeu (2026): <https://www.energetage.de/event/p311-drei-ideen-fuer-eine-sozial-gerechte-waermewende.html>



3 Zentrale Handlungsempfehlungen für eine soziale Wärmewende

Eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich gelingt nur, wenn die spezifische Situation von Mietenden systematisch berücksichtigt wird. Obwohl mehr als die Hälfte der Bevölkerung zur Miete wohnt, richten sich zentrale Förderprogramme und regulatorische Vorgaben bislang überwiegend an Menschen im Eigenheim und nur in begrenztem Umfang an Vermieterinnen und Vermieter. Die in der Studie erläuterten und nachfolgend zusammengefassten Handlungsempfehlungen setzen genau hier an. Sie zeigen, dass eine erfolgreiche Transformation nur möglich ist, wenn Mietende konsequent mitgedacht werden und ihnen der Zugang zu klimafreundlicher Wärme aktiv ermöglicht wird.

Gleichzeitig wird deutlich, dass finanzielle Anreize für Vermietende allein nicht ausreichen. Erforderlich ist vielmehr ein Instrumentenmix, der Investitionen erleichtert und zugleich Fehlanreize des fossilen Status-quo abbaut. Dazu gehört unter anderem, dass Vermietende stärker Verantwortung für fossile Nebenkosten übernehmen und energetische Modernisierung nicht nur über große Sanierungspakete, sondern auch in kleinen, geringinvestiven Schritten vorangetrieben wird. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch zielgerichtete Beratungs- und Informationsangebote, die die spezifische Situation von Investoren berücksichtigen und passgenaue Modernisierungspakete einschließlich Finanzierungsoptionen aufzeigen. One-Stop-Shops, wie sie im Rahmen der europäischen Gebäude-richtlinie in den Mitgliedstaaten umzusetzen sind, können diese Funktion übernehmen. Sie unterstützen Vermietende umfassend bei der energetischen Modernisierung – von der ersten Idee bis zur Umsetzung.

Wichtig ist vor allem, dass die Wärmewende nicht weiter verzögert wird. Hinauszögern oder ein Absenken des Ambitionsniveaus ist keine Option, wenn Klimaneutralität erreicht und soziale Belastungen begrenzt werden sollen. Die folgenden Handlungsempfehlungen zeigen daher Wege auf, wie sofort gehandelt werden kann – weitgehend pragmatisch, sozial ausgewogen und mit klarer Orientierung am Ziel der Klimaneutralität. Vor diesem Hintergrund stellt die folgende Tabelle 3-1 strukturierte Reformvorschläge dar, die bewusst über kurzfristige Detailkorrekturen hinausgehen und stattdessen neue, teilweise explorative Ansatzpunkte für eine sozial gerechte Wärmewende im Mietwohnungssektor aufzeigen.

Tabelle 3-1: Handlungsempfehlungen auf einen Blick

Baustein	Reformvorschlag	Handlungsempfehlung	Soziale Wirkungen
Sozialverträgliche Sanierungsanreize	Beschränkung regelmäßiger Mieterhöhungen	Mieterhöhungsregelung des § 558 Abs. 3 BGB auf eine an der allgemeinen Preisentwicklung orientierte Anpassung umstellen	Überproportionale Mietsteigerungen begrenzen, Bezahlbarkeit sichern und marktgetriebene Dynamiken im Bestand dämpfen
	WPB: Mieterhöhung an Effizienzsteigerung koppeln	Mieterhöhungsverbot für energetisch ineffiziente Gebäude in § 558 sowie § 557a/b BGB verankern	Setzt Investitionsanreize für Sanierungen, dämpft Mietsteigerungen, reduziert Energiearmut und trägt dazu bei, die Ziele von EPBD und EED zu erreichen
	Reform der Modernisierungsumlage	Modernisierungsumlage stärker begrenzen und um eine fiktive Fördermittelanrechnung ergänzen	Mietsteigerungen abflachen, finanzielle Belastung von Haushalten mit



Baustein	Reformvorschlag	Handlungsempfehlung	Soziale Wirkungen
			geringem Einkommen durch energetische Sanierungen reduzieren
	Förderbonus für sozial orientierte Vermietende	Förderung von sozial orientierten Vermietenden wie gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und von einkommensschwächeren privaten Kleinvermietenden, die warmmietenneutral sanieren	Mietpreisobergrenzen und reduzierte Modernisierungumlage entlasten Miethaushalte, Wirtschaftlichkeit warmmietenneutraler Sanierungen steigern
Bezahlbare Wärmekosten	Schutz vor hohen Heizkosten bei Gas- und Ölheizungen	Obergrenze von Heizkosten für Mietende bei bestehenden Gas- und Ölheizungen einführen	Vermietende stärker an steigenden fossilen Energiekosten beteiligen, Investitionsanreize für klimafreundliche Heizsysteme setzen, Mietende vor überhöhten Betriebskosten schützen
	Anteilige Wärmekostenbeteiligung von Vermietenden	Einführung einer anteiligen Beteiligung der Vermietenden an den gesamten Heizkosten, gestaffelt nach dem tatsächlichen Heizenergieverbrauch	Vermieter-Mieter-Dilemma in energetisch schlechten Gebäuden überwinden, Investitionsanreize für energetische Sanierungen setzen
	Regulierung der Fernwärmekosten	Ausrichtung der Kostenobergrenze für Fernwärme an den Kosten einer Wärmepumpe oder einem fossilen Referenzaufschlag, getrennte Betrachtung von Wärmenetzen und Contracting, Preistransparenz und -aufsicht bei Fernwärmepreisbildung	Setzt Anreize für Ausbau und Dekarbonisierung der Fernwärme, schützt vor fossilem Lock-in bzw. künftig hohen Gas- oder Ölkosten
	Strompreisentlastung bei Wärmepumpen	Reduktion des Preises für Wärmepumpenstrom durch weiterentwickelte Netzentgeltregulierung, eine reduzierte Mehrwertsteuer, klarere Konzessionsabgabenregelungen und die Freistellung einzelner Umlagen	Reduktion der Betriebskosten
	Umsetzung von geringinvestiven Maßnahmen	Verpflichtende Umsetzung geringinvestiver Effizienzmaßnahmen einführen	Kostengünstige Energie- und Emissionseinsparungen, reduziert Belastungen der Mietenden
Sozialer Wohnungsbau	Gezielte Förderung für energetische Modernisierung im sozialen Wohnungsbau	Bereitstellung von zusätzlicher Förderung (Klimamilliarde), die an klare Effizienzstandards und klimafreundliche Einzelmaßnahmen sowie eine verpflichtende Verlängerung der Sozialbindung gekoppelt ist	Verbindung von sozialer Entlastung mit Klimaschutz, erreicht gezielt Haushalte mit geringem Einkommen
	Stärkung der Wohngemeinnützigkeit	Wohngemeinnützigkeit durch steuerliche Vorteile, verlässliche Rahmenbedingungen und gezielte Investitionszuschüsse ausbauen	Gemeinwohlorientierten Wohnungsbau stärken, Bestandssicherung von bezahlbarem Wohnraum, Investitionsanreize für energetische Sanierung setzen



Quartiersansätze Stadt und Land	Programmsäule „soziale Wärmewende“ in der Städtebauförderung	Neue Programmsäule „soziale Wärmewende“ einführen	Förderung sanierungsbedürftiger Quartiere mit vielen Haushalten im unteren Einkommensbereich
	Förderaufschläge im Klimasozialquartier	Einführung Klimasozialquartiere	Investitionen in energetische Sanierungen und Wärmenetze anreizen, Sanierungs- und Infrastrukturprojekte beschleunigen, Energiearmut reduzieren



Literaturverzeichnis

- Bei der Wieden, Malte; Braungardt, Sibylle; Hünecke, Katja; Stein, Vincent (2025a): Modellierung der Wirkung von Energiepreisveränderungen im Gebäudesektor. Wie wirken gering- und nicht-investive Maßnahmen? Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Climate Change, 15/2025).
- Bei der Wieden, Malte; Hopf, Sabrina; Bürger, Veit (2025b): Ein Weiße-Zertifikate-System als soziale und marktbasierter Lösung für den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD. Hg. v. Blog-Beitrag Öko-Institut. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/blog/ein-weisse-zertifikate-system-als-soziale-und-marktbasierte-loesung-fuer-den-koalitionsvertrag-von-cdu-csu-und-spd/>.
- BMUKN (2026): Klimaschutzprogramm 2026. Kabinettsbeschluss vom 25. März 2026 nach § 9 Absatz 1 Satz 1 KSG zur 21. LP. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) und Arbeitsgruppe KS 2 (Öffentlichkeitsarbeit, Soziale Medien, Bürgerkommunikation), 11055 Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesumweltministerium.de/download/klimaschutzprogramm-ksp-2026>, zuletzt geprüft am 29.05.2026.
- BMWSB (2025): Förderergebnisse Sozialer Wohnungsbau 2024. Online verfügbar unter https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/foerderprogramme-bmwsb/foerderprogramme-wohnen/sozialer-wohnungsbau/kernergebnisse-swb-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 11.06.2026.
- Braungardt, Sibylle; Kenkmann, Tanja; Schumacher, Katja; Bei der Wieden, Malte; Cludius, Johanna; Claas-Reuther, Jonathan (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich. Hg. v. Öko-Institut. Deutscher Mieterbund (DMB); Averdung Ingenieure & Berater. Freiburg. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikation/sozialgerechte-foerderung-fuer-energetische-sanierungen-im-mietwohnbereich/>, zuletzt geprüft am 02.05.2025.
- Bundesagentur für Arbeit (2025): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Online verfügbar unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-april-2025_ba052816.pdf, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) (2026): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Wohn- und Geschäftsraummiete. Online verfügbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_Miete_II.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 11.06.2026.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (NWG ermöglicht verlässlich bezahlbaren Wohnraum. Online verfügbar unter https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/foerderprogramme-bmwsb/foerderprogramme-wohnen/neue-wohngemeinnuetzigkeit/neue-wohngemeinnuetzigkeit_node.html, zuletzt geprüft am 24.06.2026.
- Bundesrechnungshof (2024): Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/leistungen-unterkunft-und-heizung-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Bundesstadt Bonn (2025): Förderprogramm Bestandssanierung. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/themen-entdecken/klima/klima-foerderprogramme/foerderprogramm-sanierung.php>.
- Bundeswirtschaftsministerium (BMWi): Verordnung der Bundesregierung Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen. (Mittelfristenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung – EnSimiMaV). Online verfügbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/E/ensimimav.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- CDU, CSU, SPD (Hg.) (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Online verfügbar unter https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2026.
- Deutscher Bundestag (2024): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 3. Juni 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 11712. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/117/2011712.pdf>, zuletzt geprüft am 11.06.2026.
- Deutscher Bundestag (2026): Förderung des Bundes für gemeinnützigen und sozialen Wohnungsbau. Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hanna Steinmüller, Dr. Alaa Alhamwi, Sylvia Rietenberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 21/4553 –. Drucksache 21/4908. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/21/049/2104908.pdf>, zuletzt geprüft am 11.06.2026.



- Deutscher Gewerkschaftsbund: Ohne Investitionszuschüsse kein gemeinnütziger Wohnungssektor! Verbände kritisieren Umsetzung der Wohngemeinnützigkeit als Nischenlösung und fordern großen Wurf zur Lösung der Wohnungskrise. Online verfügbar unter https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/Ohne_Investitionszusch%C3%BCsse_kein_gemeinn%C3%BCtziger_Wohnungssektor.pdf, zuletzt geprüft am 24.06.2026.
- Deutscher Mieterbund (2026a): Fact Sheet Wohnkostenstudie - Deutscher Mieterbund. Online verfügbar unter <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/positions-papiere/fact-sheet-wohnenkostenstudie/>, zuletzt aktualisiert am 03.06.2026, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Deutscher Mieterbund (2026b): Pestel-Institut: Sozialer Wohn-Monitor 2026 - Deutscher Mieterbund. Online verfügbar unter <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/studien/pestel-institut-sozialer-wohn-monitor-2026/>, zuletzt aktualisiert am 19.06.2026, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Dorn, Florian; Gstrein, David; Neumeier, Florian; Peichl, Andreas (2023): Die Mittelschicht in Deutschland: Zugehörigkeit, Entwicklung und Steuerlast. Hg. v. ifo (ifo Schnelldienst, 8/2023). Online verfügbar unter <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-08-dorn-gstrein-neumeier-peichl-mittelschicht.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2024.
- Engel & Völkers (2026): Mietspiegel Deutschland 2026: Aktuelle Mietpreise und Trends. Online verfügbar unter <https://www.engelvoelkers.com/de-de/mietspiegel/>, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Hoppenbrock, Volker (2023): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und zur Änderung der Heizkostenverordnung sowie zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung. Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Online verfügbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/20230331-referentenentwurf-2-geg-novelle.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Keimeyer, F.; Bei der Wieden, M.; Braungardt, Sibylle; Hoesch, S.; Justen, S.; Mersini, E.; Klinski, S. (2025): Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand. Analyse und Weiterentwicklung der Rechtslage nach der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Öko-Institut. Dessau-Roßlau (Texte, 10/2025). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/10_2025_texte.pdf.
- Klinski, Stefan; Keimeyer, Friedhelm; Hermann, Hauke; Braungardt, Sibylle; Zerzawy, Florian; Meemken, Simon; Collmer, Florin (2025): Strompreisentlastungen bei Nutzung für Wärmepumpen. Rechtliche Spielräume und Wirtschaftlichkeitsanalysen. Teilbericht. In: *Climate change* (16/2025). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/16_2025_cc.pdf, zuletzt geprüft am 09.07.2025.
- Kurz, Tilo; Seeger, Andreas (2025): Immobilien – Neue Wohngemeinnützigkeit in der Praxis. In: *Sozialwirtschaft* 35, S. 7–10. DOI: 10.5771/1613-0707-2025-2-7.
- Mellwig, Peter (2024): Klimaschutz in Mietwohnungen. Modernisierungskosten fair verteilen. Kurzstudie zur Weiterentwicklung und Aktualisierung des „Drittmodell“. Online verfügbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/klimaschutz-in-mietwohnungen-studie-bund-2024.pdf.
- 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. Hg. v. Deutscher Mieterbund (DMB). Öko-Institut. Online verfügbar unter https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf, zuletzt geprüft am 19.07.2023.
- OECD (2026): Inflation and cost of living. Online verfügbar unter <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/inflation-and-cost-of-living.html>, zuletzt aktualisiert am 18.06.2026, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Oppenhoff (2024): “New non-profit housing”: more than just a paper tiger? Online verfügbar unter <https://www.oppenhoff.eu/en/news/detail/new-non-profit-housing-more-than-just-a-paper-tiger/>, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Sachs, Andreas; Ambros, Jakob; Limbers, Jan; Moog, Stefan; Weinelt, Heidrun (2020): Lohneinkommensentwicklungen 2025. Wirkung der Produktivität auf die Lohndynamik. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Lohneinkommen_2025.pdf, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Schabram, Greta; Kipping, Katja; Rock, Joachim (2025): Mieten fressen Einkommen. Paritätischer Bericht zu Wohnarmut. Online verfügbar unter https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/expertise_armutse-richt_2025_wohnarmut_web.pdf, zuletzt geprüft am 19.06.2026.



- Schulte, Sara; Krahe, Max (2026): Wohnungspolitik in einer teuren Sackgasse. Dezernat Zukunft. Online verfügbar unter <https://dezernatzukunft.org/publikationen/wohnungspolitik-in-einer-teuren-sackgasse>, zuletzt aktualisiert am 19.06.2026, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Statistisches Bundesamt (2023): Reallöhne und Nominallohne. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/_inhalt.html#, zuletzt aktualisiert am 09.03.2023, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Statistisches Bundesamt (2025): 6,3 % der Bevölkerung konnten 2024 aus Geldmangel ihre Wohnung nicht angemessen warm halten. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/10/PD25_N056_61_63.html, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Statistisches Bundesamt (2026): Rund 1,2 Millionen Haushalte bezogen am Jahresende 2024 Wohngeld. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohngeld/aktuell-wohngeld.html>, zuletzt aktualisiert am 24.04.2026, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2026): Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums (COICOP 2-5-Steller Hierarchie). Code: 61111-0004. Online verfügbar unter <https://genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/61111/table/61111-0004>, zuletzt aktualisiert am 01.06.2026, zuletzt geprüft am 24.06.2026.
- Stilling, Gwendolyn (2025): Mietenreport 2025. Wohnungskrise bis in die Mittelschicht. Hg. v. Deutscher Mieterbund (DMB). GKS Consult - Gesellschaft für Kommunikation und Soziales. Online verfügbar unter https://mieterbund.de/app/uploads/2025/11/Mietenreport_2025_final03Nov.pdf, zuletzt geprüft am 16.02.2026.
- Weber-Kessel, Ines; Eisfeld, Rupert; Schäfer, Hendrik; Nuss, Galina (2026): Wohnkostenbelastung von Mietenden in Deutschland. Studie für den Deutschen Mieterbund. Hg. v. Deutscher Mieterbund (DMB). Institut Wohnen und Umwelt (IWU). Online verfügbar unter https://mieterbund.de/app/uploads/2026/06/Kurzstudie-WohnkostenbelastungIWU_DMB.pdf, zuletzt geprüft am 19.06.2026.
- Zierke, Oliver (2024): Wettbewerb 2024. XXV. Hauptgutachten. Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB. Monopolkommission. Online verfügbar unter <https://monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, zuletzt geprüft am 18.06.2026.

