

Katharina Wegner / Anna-Lena Guske

BEZAHLBARER, ANGEMESSENER UND KLIMANEUTRALER WOHNRAUM

Zusammenfassung der Vertiefungs-
analyse zum Gutachten »Sozial-
ökologisches Existenzminimum«
von Dr. Benjamin Held

September 2025

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Im Rahmen der Daseinsvorsorge hat der Staat dafür zu sorgen, dass bezahlbarer Wohnraum ausreichend zur Verfügung steht. Wohnen ist aber auch in ökologischer Hinsicht eine Herausforderung. Laut Bundesumweltamt ist Wohnen in Deutschland im Durchschnitt für gut 20 Prozent des individuellen CO₂-Fußabdruckes verantwortlich und so ein wichtiger Faktor bei der Bekämpfung des Klimawandels.

Aktuell ist Wohnraum in Deutschland weder ausreichend verfügbar, noch ist er klimafreundlich, für alle angemessen oder für alle Haushalte bezahlbar. Das führt zu hohen Kosten und Schäden für Mensch, Wirtschaft und Umwelt. Deshalb ist das Thema »bezahlbares Wohnen« sowohl sozialpolitisch als auch klimapolitisch hoch relevant.

Diesen vielfachen Herausforderungen widmet sich eine Expertise, die Benjamin Held vom Institut für Interdisziplinäre Forschung der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST e.V.) im Auftrag der Diakonie Deutschland erstellt hat, [Vertiefungsanalyse Wohnen](#). Sie vertieft das Gutachten [Sozial-ökologisches Existenzminimum](#) von Benjamin Held und Irene Becker vom Februar 2025, ebenfalls herausgegeben von der Diakonie Deutschland.

Aktuelle Herausforderungen für die Schaffung von bezahlbarem, angemessenem und klimaneutralem Wohnraum

In mehrfacher Hinsicht lassen sich bei der notwendigen ökologischen Transformation im Wohnbereich **soziale Ungleichgewichte** feststellen:

- **Hohe Wohn- und Mietkostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen**
2023 lag bei über der Hälfte der Haushalte mit niedrigen Einkommen eine Überlastung durch Wohnkosten vor, denn sie mussten mehr als 30 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aufwenden. Noch klarer fallen die Unterschiede aus, wenn man betrachtet, bei wem die Wohnkostenbelastung mehr als 40 Prozent betrug: Hier liegen die Quoten der Überlastung bei niedrigen Einkommen bei 24 Prozent, bei mittleren bei drei und bei hohen Einkommen bei zwei Prozent.
- **Risiko Energiearmut aufgrund steigender Heizkostenbelastungen**
Übermäßige Heizkostenbelastungen können im Zusammenspiel mit anderen Faktoren dazu führen, dass Menschen als »energiearm« gelten. Energiearmut wird in der Europäischen Union definiert als »eine Situation, in der ein Haushalt oder eine Person sich grundlegende Energieleistungen (Heizung, Kühlung, Beleuchtung, Mobilität und Strom) nicht leisten kann, und somit ein angemessener Lebensstandard aufgrund einer Kombination von niedrigem Einkommen, hohen Energiepreisen und einer niedrigen Energieeffizienz ihrer Wohnungen nicht gewährleistet ist«.¹
- **Angemessene Wohnungsgrößen nicht immer vorhanden**
In den letzten Jahrzehnten hat sich die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf deutlich erhöht. Durch diese Steigerung wurden etwa die Hälfte der durch energetische Maßnahmen erreichten Energieeinsparungen aufgehoben. Denn der Energieverbrauch pro Quadratmeter ging zwar zurück, aber nicht so stark, wie sich die Fläche pro Person erhöhte. Das heißt aber nicht, dass überall angemessene Wohnungsgrößen vorhanden sind. Insbesondere Alleinerziehende und ihre Kinder sowie Menschen mit Armutserfahrung gehörten zu den 11,5 Prozent der Bevölkerung, die 2025 in überbelegten Wohnungen lebten.

¹ Vgl. auch: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1563&from=EN#nr2-L_2020357EN.01003501-E0002 (letzter Zugriff am 15.9.2025)

– **Beginnende Entkopplung von Einkommen und Treibhausgasemissionen im Wärmebereich**

Zwar steigt mit den Einkommen die Wohnfläche pro Kopf. Die durch Heizen und Warmwasser verursachten Treibhausgasemissionen steigen dagegen nicht mehr mit dem Einkommen, sondern fallen leicht, je höher das Einkommen ist. Reiche Menschen leben also nicht nur in größeren, sondern auch in energieeffizienteren Häusern und Wohnungen. Menschen mit geringem Einkommen sind in zweifacher Hinsicht betroffen: Sie leiden in schlecht sanierten Gebäuden unter den Folgen des Klimawandels (Wohnungen sind zum Beispiel im Sommer zu heiß) und haben wegen der zur Bekämpfung des Klimawandels ergriffenen Maßnahmen (zum Beispiel CO₂-Bepreisung) höhere Wohnkosten.

– **Weitere kostensteigernde Faktoren**

Allerdings sind die bisher getroffenen Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen nur für einen Teil der in den letzten Jahren gestiegenen Wohnkosten und die dadurch entstehenden Belastungen verantwortlich. Andere Faktoren – wie die Verstädterung, höhere Material- und Personalkosten im Bau, höhere Gewinnmargen bei Wohnungsunternehmen, höhere Energiepreise, ein Rückgang bei sozial gebundenem Wohnraum und nicht zuletzt die schlechtere Entwicklung der Einkommen im unteren Bereich – wiegen zusammengenommen deutlich schwerer.

– **Fehlender angemessener Wohnraum belastet Menschen in der Grundsicherung**

Hohe Wohnkosten können für Empfangende von Grundsicherungsleistungen schwerwiegende Folgen haben. Bei ihnen werden die Bedarfe für die Kosten der Unterkunft (KdU) in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen jenseits des Regelsatzes direkt und komplett übernommen, sofern diese als angemessen eingestuft wurden. Ist das nicht der Fall, so fordert das Jobcenter nach dem Verstreichen einer Karenzzeit dazu auf, die Kosten zu senken. Sollte dies nicht erfolgen und nicht plausibel dargelegt werden können, dass eine Kostensenkung unmöglich ist, so werden die KdU nur noch bis zur als angemessen festgelegten Höhe gewährt. Die darüber hinaus gehenden Kosten müssen selbst aus dem Regelsatz bezahlt werden. Laut Angaben der Bundesregierung waren davon im Jahr 2023 etwa 320.000, also zwölf Prozent aller Bedarfsgemeinschaften betroffen.

– **Erschwerter Zugang zu energieeffizientem Wohnraum für Menschen im Grundsicherungsbezug**

Wenn Miete und Heizkosten im Hinblick auf die Angemessenheit unabhängig voneinander betrachtet werden, kann das dazu führen, dass energieeffizienter Wohnraum wegen einer vergleichsweise hohen Kaltmiete als nicht angemessen eingestuft wird, während die Miete einer vergleichbaren, aber nicht sanierten – also weniger »teuren« – Wohnung gänzlich übernommen wird. Obwohl in Wohnungen mit schlechterem energetischen Zustand höhere Heizkosten anfallen können und damit die Gesamtkosten gleich oder sogar teurer sein können, gelten in diesem Fall Wohnungen mit gutem energetischen Zustand als nicht angemessen.

– **Reformbedarfe beim Wohngeld**

Jenseits der Grundsicherung gibt es in Deutschland mit dem Wohngeld eine weitere sozialstaatliche Unterstützungsleistung für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Es wurde in den letzten Jahren in Reaktion auf die gestiegenen Mieten deutlich erhöht. Eingeführt wurden dabei auch eine Heizungspauschale und eine sogenannte Klimakomponente. Während die Heizkostenkomponente pauschal die Mehrbelastungen durch die stark gestiegenen Energiepreise ausgleichen soll, hat die Klimakomponente das Ziel, die höhere Mieten – aufgrund energetischer Sanierungen des Gebäudebestands zur Erreichung der Klimaschutzziele – abzufedern. Beide werden derzeit wegen des sonst erforderlichen zu hohen Verwaltungsaufwandes allen Wohngeldempfangenden gewährt – ohne Prüfung des aktuellen Energieverbrauches oder des tatsächlichen energetischen Zustands. Für die Heizkostenpauschale bedeutet dies, dass durchaus ein Anreiz zum Energiesparen gegeben ist. Die Klimakomponente dagegen erleichtert es in ihrer

jetzigen Form nicht, energetische Sanierungen in Wohnungen durchzuführen, die von Wohngeldempfangenden genutzt werden.

Zu berücksichtigende zukünftige Rahmenbedingungen

Neben einem weiteren Anstieg des Wohnflächenbedarfs ist für die Zukunft zu erwarten, dass die Heizkosten nicht nur aufgrund der Ausweitung des **Europäischen Emissionshandels** – seit 2005 das zentrale Instrument der Europäischen Union, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren – steigen werden, sondern auch wegen der neuen politischen Unwägbarkeiten in den internationalen Beziehungen zu energieproduzierenden Staaten (siehe der Überfall Russlands auf die Ukraine). Der Umbau zur **klimaneutralen Energieerzeugung** wird die Kosten weiter erhöhen, und **energetische Modernisierungen** sind mit Investitionskosten verbunden, die im Falle einer Vermietung auf die Mieten umgelegt werden. Dabei muss das **Mietenden-Vermietenden-Dilemma** gelöst werden, ein struktureller Konflikt, der darin liegt, dass Vermietende die Kosten von Investitionen in energetische Sanierungen oder andere Modernisierungen tragen müssen, jedoch selbst nicht, wie die Mietenden, von den Vorteilen durch geringere Energiekosten profitieren. Auch der Klimawandel an sich wird zu höheren Wohnkosten führen, sei es durch Klimaanpassungsmaßnahmen im Baubereich – etwa gegen **Hitze oder Starkregen** – oder wegen Schäden durch **Naturkatastrophen**.

Lösungsansätze für die Schaffung von bezahlbarem, angemessenem und klimaneutralem Wohnraum

Welche **Lösungsansätze** gibt es angesichts dieser großen Herausforderungen; wie kann gewährleistet werden, dass zukünftig in Deutschland in ausreichendem Umfang angemessener, bezahlbarer, energieeffizienter und klimaangepasster Wohnraum zur Verfügung steht? Hier stellt die Expertise eine Zusammenstellung von Vorschlägen von Forschungseinrichtungen wie dem Öko-Institut oder dem Umweltbundesamt und anderen Akteuren vor.

– Effiziente (Um)nutzung bestehender Gebäude

Vorrangig sei die effiziente (Um)nutzung bestehender Gebäude, denn der Neubau gehe häufig mit einem deutlich höheren Ressourcen- und Flächenverbrauch einher. Dies könne unter anderem erreicht werden durch:

- Sozial gestaffelte Förderung energetischer Sanierungs- und Klimaanpassungsmaßnahmen für selbst genutztes Wohneigentum, zum Beispiel durch die Ausweitung der nach Einkommen gestaffelten Förderung, wie bereits im Fall von Heizungstausch umgesetzt
- Sozial gerechtere Förderung energetischer Sanierungs- und Klimaanpassungsmaßnahmen für Mietende; zum Beispiel, indem Mieterhöhungen an energetische Sanierungen gekoppelt werden und Sanierungsförderung sowie Modernisierungsumlage besser aufeinander abgestimmt werden
- Maßnahmen zur Förderung der effizienten und suffizienten Nutzung von Gebäudeflächen
- Ein kommunales Wohnraummanagement, das plant und berät, so dass Wohnraum stärker lebensphasenspezifisch genutzt wird – also genug Wohnraum für Familien und genügend altersgerechter Wohnraum vorhanden ist. Zudem sollten Wohnungstausche unterstützt werden. Dazu könnten auch die Umwidmung und der Umbau von Gewerbeflächen zu Wohnraum gehören.

– Förderung von sozialem Wohnungsbau

Der Neubau solle sich auf Bereiche konzentrieren, in denen aktuell der größte Mangel an Wohnraum herrscht – im sozialen Wohnungsbau. Die Stadtplanung müsse entsprechend angepasst werden. Kostentreibende Bauvorschriften und Normen sollten geändert werden. Ein Fortschritt sei der im Koalitionsvertrag der

jetzigen Bundesregierung genannte Gebäudetyp E, jedoch müssten dabei energetische und sicherheitsrelevante Aspekte angemessen berücksichtigt bleiben. Andernfalls drohten ein Verfehlen der Klimaziele oder deutlich teurere nachträgliche Maßnahmen.

- **Reformen bei staatlichen Unterstützungsleistungen**
 - Zur **Verbesserung der Unterstützungsleistungen** sollte bei den **KdU** bundesweit verbindlich eine **Gesamtangemessenheitsgrenze** eingeführt werden, um für die Bewertung der Angemessenheit Kaltmiete und Heizkosten zusammen zu betrachten. Im Gutachten werden mehrere Berechnungsmöglichkeiten aus der Praxis vorgestellt.
 - Eine Alternative sei die Zahlung eines »**Klimabonus**«, bei dem Kaltmiete und Heizkosten zwar weiterhin getrennt betrachtet, bei energieeffizienterem Wohnraum aber Zuschläge zur angemessenen Kaltmiete gewährt werden. Auch hier gibt es Beispiele aus der Praxis in verschiedenen Bundesländern.
 - Darüber hinaus wird die Einführung eines »**Klimabonus Plus**« vorgeschlagen, bei dem die Gesamtkosten bei energieeffizientem Wohnraum tatsächlich höher liegen dürfen als bei weniger energieeffizienten Wohnraum. Dieser Klimabonus Plus ginge dann über die reinen Ersparnisse auf der Heizkostenseite hinaus und könnte so dafür sorgen, dass dieser energieeffiziente Wohnraum potenziell auch für Sozialleistungsempfänger in Betracht käme. Besonders wichtig und in jedem Fall notwendig erscheine ein solcher Klimabonus Plus für den Fall bestehender Mietverhältnisse, bei denen energetische Modernisierungen ansonsten zu einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenze führen würden und die Aufforderung des Jobcenters zum Umzug zur Folge hätten.
 - Beim **Wohngeld** solle eine »**Klimakomponente Plus**« eingeführt werden. Deren Gewährung und konkrete Höhe würden ebenfalls direkt an die energetische Qualität der Wohnung gekoppelt, um so die tatsächliche Mehrbelastung abzudecken und entsprechende Anreize und Spielräume für energetische Sanierungen oder Neubau mit hoher energetischer Qualität in dem Segment zu schaffen, das für Wohngeldempfangende in Frage kommt. Dabei solle man sich an den Gebäude-Energieeffizienzklassen orientieren, wie sie in den Energiebedarfsausweisen ausgewiesen werden.
- **Bezahlbare klimaneutrale Wärme**

Weitere Lösungsansätze beziehen sich auf die Zurverfügungstellung von bezahlbarer klimaneutraler Wärme. Beispiele für Ansatzpunkte sind:

 - Die Beibehaltung des von der vorherigen Bundesregierung verabschiedeten Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes (CO₂KostAufG), das in einem Stufenmodell die CO₂-Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden aufteilt. Je schlechter der energetische Zustand, desto höher ist der vom Vermietenden zu tragende Anteil.
 - Ein sozial gestaffeltes Klimageld, das bei steigenden CO₂-Preisen eine wirksame sozial ausgestaltete Entlastung darstellen könne
 - Ein Teilwarmmietenmodell mit einer teilweisen verbrauchsabhängigen Beteiligung der Vermietenden an den Heizkosten
 - Eine bezahlbare und klimaschonende Wärmebereitstellung als ein Teil der kommunalen Daseinsvorsorge, um die Kommunen damit noch mehr in die Verantwortung zu nehmen. So würden potenziell gesamtgesellschaftlich gesehen effizientere Lösungen ermöglicht, als wenn, wie bisher, individuelle Akteure jeweils aus ihrer individuellen Sicht optimale Investitionsentscheidungen treffen.
- **Stärkung der Gemeinwohlorientierung und Verringerung des Renditedrucks**

Schließlich sollten die **Mietpreisbremse** verlängert und der **Wohnungsbestand re-kommunalisiert** werden. Ziel sei es, die im Wohnbereich erzielten Renditen zu verringern. Weitere Ansätze dafür sind:

 - Bund oder die Länder sollten auch Förderprogramme für genossenschaftliche und andere **alternative Organisationsformen des Wohnens** auflegen, Beratungskapazitäten sollten in diesem Bereich aufgebaut werden und Kommunen sollten

- Flächen und Wohnraum für solche Wohnformen zur Verfügung stellen. Gesetzliche Grundlagen sollten geschaffen werden, um diese Wohnformen erleichtern.
- Die wieder eingeführte **Wohngemeinnützigkeit** müsse mit Investitionskostenzuschüssen, Steuerbefreiungen und der vergünstigten Bereitstellung von öffentlichen Grundstücken für Wohnungsbauvorhaben attraktiv gestaltet werden, damit sie Wirksamkeit entfaltet.

Fazit

Die Analyse verdeutlicht die komplexen Zusammenhänge zwischen der Sicherstellung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum auf der einen und der Erreichung der Klimaziele auf der anderen Seite. Die Frage, wie in Zukunft ausreichend angemessener, bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung gestellt werden kann, hängt dabei nicht allein von der Ausgestaltung von Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich ab. Eine integrierte Betrachtung beider Fragen erscheint jedoch notwendig, um zu verhindern, dass ein einseitiges Vorgehen Problemlagen verschärft. Dabei ist es wichtig, den Gebäudesektor auch über den Bereich Wohngebäude hinaus zu betrachten, und zum Beispiel die **große Bedeutung von sozialen Einrichtungen mit ihren Gebäuden** für die Erreichung der Klimaziele in die Entwicklung von Lösungsvorschlägen einzubeziehen. Angesichts der besonderen Herausforderungen in diesem Bereich (hohe Investitionsnotwendigkeiten bei komplexen Entscheidungs- und Kostenträgerstrukturen) drohen andernfalls deutliche Steigerungen der Betriebskosten und schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Hitze.

Impressum

Herausgeberin:

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Autor der Vertiefungsanalyse:

Dr. Benjamin Held
Leiter Arbeitsbereich »Nachhaltige Entwicklung«
FEST e.V. – Institut für Interdisziplinäre Forschung
benjamin.held@fest-heidelberg.de

Autorinnen der Zusammenfassung:

Katharina Wegner
Anna-Lena Guske
Zentrum Soziales und Beteiligung
Diakonie Deutschland
sozialoekologie@diakonie.de

Fachbetreuung:

Anna-Lena Guske
Referentin sozial-ökologische Transformation
Zentrum Soziales und Beteiligung
Diakonie Deutschland
T +49 30 652 11-1119
anna-lena.guske@diakonie.de

Stand: September 2025