

MODERNISIERUNGSUMLAGE REFORMIEREN

Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)
zur Reform der Modernisierungumlage

Mai 2022

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Energie und Bauen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

energie@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	3
III. AKTUELLE AUSGESTALTUNG DER MODERNISIERUNGSUMLAGE	4
1. Problemfelder der aktuellen Regelung.....	5
IV. MÖGLICHE REFORMOPTIONEN DER MODERNISIERUNGSUMLAGE	7
1. Kostenabhängige Umlagemodelle: Drittelmodell und EKF-Modell	7
2. Einsparabhängige Umlage.....	8
3. Bewertungsbasierte Umlage.....	8
4. Warmmietenmodell.....	8
5. Abschaffung der Modernisierungsumlage.....	9
V. NUTZEN UND GRENZEN DES UMSTIEGS AUF EINE TEILWARMMIETE	9
VI. BEWERTUNG UND FORDERUNGEN DES VZBV	10

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Bereitstellung von bezahlbarem und gleichzeitig nachhaltigem, klimaneutralem Wohnraum ist eine der größten Herausforderungen, die es in den nächsten Jahren zu meistern gilt. Dazu kommt die Krise der fossilen Energien durch stark steigende Gas- und Ölpreise und einer zu hohen Importabhängigkeit, die viele Verbraucher:innen vor immense Herausforderungen stellen. Im Gebäudesektor ist daher eine signifikante Reduzierung des Heizwärmebedarfs und der Umstieg auf erneuerbare Energiequellen erforderlich.

Die Kosten sollen dabei fair zwischen Vermieter:innen, Mieter:innen und dem Staat verteilt werden. Die aktuelle Regelung der Modernisierungsumlage hat in der Vergangenheit aber weder im nötigen Maße zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor beigetragen, noch konnten Mieter:innen wirkungsvoll vor erheblichen Mieterhöhungen und Verdrängung geschützt werden. Daher bedarf es einer Reform der Regelungen rund um die Modernisierungsumlage. Dazu werden aktuell verschiedene neue Modelle diskutiert.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) spricht sich dafür aus, die aktuelle kostenbasierte Modernisierungsumlage kurzfristig zu reformieren, indem zentrale Ideen des Drittelmodells implementiert werden, um möglichst Warmmietenneutralität bei der energetischen Modernisierung zu erreichen.

Der vzbv fordert außerdem, dass

- ❖ im Sinne der Ressourcen-, Fachkräfte- und Kosteneffizienz eine möglichst tiefe energetische Modernisierung mit einer signifikanten Reduzierung des Endenergiebedarfs verpflichtend wird. Daher sollte die Inanspruchnahme von Fördermitteln an die Erreichung des Effizienzhaus (EH) 70 Standards geknüpft werden,
- ❖ die Gesamtkosten transparent in energiebedingte Mehrkosten und Instandhaltungskosten aufgeteilt werden,
- ❖ nicht-energetische Modernisierungen von der Duldungspflicht der Mieter:innen ausgenommen werden,
- ❖ unabhängige Qualitätskontrollen der durchgeführten energetischen Modernisierungsarbeiten realisiert und durch ein anschließendes Monitoring der Energieverbrauchsdaten ergänzt werden.

II. EINLEITUNG

Die Energiepreiskrise macht deutlich, dass Energieeffizienz und Energiesparen von zentraler Bedeutung für mehr Unabhängigkeit von Energieimporten, für die Senkung der Energierechnungen der privaten Haushalte und für die Erreichung der Klimaziele sind. Die jüngsten Preissprünge für fossile Energieträger werden voraussichtlich die Wohnnebenkosten nahezu aller Verbraucher:innen deutlich erhöhen. Besonders für einkommensschwache Haushalte ist die finanzielle Mehrbelastung dramatisch, da viele von ihnen zur Miete in energetisch ineffizienten Gebäuden wohnen und somit überproportional stark von steigenden Energiekosten betroffen sind. Einzig die energetische

Gebäudemodernisierung, gekoppelt mit dem Einsatz erneuerbarer Heizungstechnologien, kann den Energieverbrauch und damit die Energiekosten der Mieter:innen langfristig senken.

Ambitionierte Effizienzmaßnahmen im Gebäudesektor sind allerdings zunächst mit hohen Investitionskosten und erst darauf folgend mit hohen Energieeinsparungen verbunden. Die Bereitschaft der Eigentümer:innen zur energetischen Modernisierung für den vermieteten Wohnungsbestand hängt aber primär von der Rentabilität der Maßnahmen ab.

Bis heute hat das System der Umlage der Modernisierungskosten auf die Mieter:innen in Form der Modernisierungsumlage gemäß § 559 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ermöglicht, dass Mieter:innen über die reinen Modernisierungskosten hinaus belastet werden können. Die Regelung hat zudem weder im nötigen Maße zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor oder mehr Unabhängigkeit von Energieimporten beigetragen, noch konnten Mieter:innen wirkungsvoll vor erheblichen Mieterhöhungen und Verdrängung geschützt werden.

Die Regierungskoalition hat den Handlungsbedarf erkannt und skizziert mögliche Lösungsvorschläge im Koalitionsvertrag. So soll etwa durch eine Reform der Umlage der CO₂-Bepreisung auf Heizenergie im Wohnbereich und die Prüfung des Umstiegs auf ein Teilwarmmieten-System dem Verursacherprinzip besser entsprochen und mehr Anreize zur energetischen Modernisierung der Bestandsgebäude gesetzt werden. Diese Maßnahmen könnten allein allerdings nicht genügen, um eine ausreichende Anreizwirkung zu erzielen und die Kosten der Energiewende im Wohngebäudebereich fair unter allen Akteur:innen zu verteilen. Die Diskussion bezüglich eines Umstiegs hin zu einem Teilwarmmieten-System ist noch nicht abgeschlossen.

Es bedarf jetzt einer kurzfristigen Reform des aktuellen Systems der Modernisierungsumlage, um eine faire Kostenverteilung zwischen Vermieter:innen, Mieter:innen und dem Staat zu erreichen und gleichzeitig einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele und für mehr Energiesouveränität zu leisten.

III. AKTUELLE AUSGESTALTUNG DER MODERNISIERUNGSUMLAGE

Gemäß § 559 BGB dürfen Vermieter:innen aktuell acht Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Modernisierungskosten unbefristet auf die Jahresmiete der Mieterpartei umlegen.

Für die Mieterhöhung sind darüber hinaus Kappungsgrenzen vorgesehen, die den Anstieg der monatlichen Kaltmiete, in Abhängigkeit ihrer Höhe vor der Modernisierung, über sechs Jahre begrenzen sollen. Demnach darf die Kaltmiete um nicht mehr als drei Euro je Quadratmeter erhöht werden, wenn die Kaltmiete vorher mehr als sieben Euro je Quadratmeter betrug. Lag die Kaltmiete vor der Modernisierung bei unter sieben Euro je Quadratmeter, liegt die Kappungsgrenze bei zwei Euro je Quadratmeter. Ebenfalls müssen aktuell in Anspruch genommene öffentliche Fördermittel von den Gesamtkosten abgezogen werden und verringern somit die umlagefähigen Kosten.

Seitens betroffener Mieter:innen ist eine Zustimmung zu angekündigten Modernisierungsmaßnahmen nicht erforderlich, und es besteht eine Duldungspflicht, anders als bei der Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 BGB. Diese Duldungspflicht ist nur durch das Anführen einer unzumutbaren finanziellen Härte eingeschränkt¹, die jedoch der Anerkennung durch den Vermieter bedarf und häufig zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung führt, die von vielen Mieter:innen gescheut wird. Außerdem können aktuell Vermieter:innen, abhängig vom Verhältnis der Vertragsmiete zur ortsüblichen Vergleichsmiete, die beiden Möglichkeiten der Mieterhöhungen (§ 558 BGB und § 559 BGB) in kurzen zeitlichen Abständen oder gar gleichzeitig nutzen, wenn die Begründungen dafür getrennt dargelegt werden.

Zur Ermittlung der umlagefähigen Kosten müssen Vermieter:innen auf Basis einer Schätzung gemäß § 559 Absatz 2 BGB den Anteil der Instandhaltungskosten bestimmen und von den gesamten Modernisierungskosten abziehen. Dafür können Vermieter:innen seit 2019 für Maßnahmen bis 10.000 Euro gemäß § 559c BGB ebenfalls ein „vereinfachtes Verfahren“ anwenden, wonach pauschal 30 Prozent als Instandhaltungskosten von den Gesamtkosten abgezogen werden. Diese Aufteilung ist ein zentraler Punkt, der in der Vergangenheit immer wieder zu Streitfällen und Mehrbelastungen der Mieter:innen geführt hat, vor allem wenn größere Anteile umgelegt wurden, da die Modernisierung vor Erreichen des üblichen Sanierungszyklus umgesetzt wurde. Als Modernisierungen gelten neben energetischen auch nicht-energetische Maßnahmen, wie etwa der Zubau von Fahrstühlen und Balkonen, die der Steigerung der Wohnqualität dienen sollen, jedoch zu keinen Energiekosteneinsparungen führen.² Diese unscharfe Abgrenzung und duldungspflichtige Umlagefähigkeit nicht energiesparender Maßnahmen war in der Vergangenheit einer der maßgeblichen Gründe für stark gestiegene Mieten im Zuge der Modernisierungen. Folglich hat das Ansehen des Instruments in der öffentlichen Wahrnehmung stark gelitten, und auch die energetische Modernisierung geriet zu Unrecht in Verruf, ein großer Kostentreiber im Wohnmarkt zu sein.

Für Vermieter:innen amortisieren sich im günstigsten Fall³ die Investitionskosten nach 12,5 Jahren (bei Umlage von acht Prozent jährlich). Bei einer konservativ angenommen durchschnittlichen Lebensdauer der modernisierten Bauteile von 25 Jahren ist eine Refinanzierung bereits nach der halben Lebensdauer gegeben. In der Vergangenheit wurde daher bereits über eine zeitliche Begrenzung der Kostenumlagefähigkeit vor dem Hintergrund der fairen Kostenverteilung diskutiert, jedoch bislang nicht umgesetzt. Da die Umlage zeitlich nicht befristet ist, können die gestiegenen Mieteinnahmen ab diesem Zeitpunkt dauerhaft als Reingewinn verbucht werden.

1. PROBLEMFELDER DER AKTUELLEN REGELUNG

Mit der aktuellen Regelung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB gehen verschiedene Probleme einher, z. B. fehlen finanzielle Anreize für Vermieter:innen für eine

¹ Außerdem wird zwischen wirtschaftlichen (Wohnkostenbelastung) und persönlichen Härten (Krankheiten etc.) unterschieden, weshalb es im Einzelfall vorkommen kann, dass die Durchführung geduldet werden muss, die Miete jedoch nicht im vollen Umfang angehoben werden darf.

² Siehe § 555b BGB: Umlegbare Modernisierungsmaßnahmen.

³ Anm: falls keine Kappungsgrenzen eingehalten werden müssen.

energetische Sanierung, und es gibt zum Teil erhebliche Mehrbelastungen für Mieter:innen. Darüber hinaus sind bürokratische Hürden zu konstatieren, und die klimapolitischen Ziele im Wohngebäudesektor wurden verfehlt. Insgesamt fehlt ein Ausgleich der Interessen zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen.

Im Rahmen des Kopernikus-Projekts wurde vom Ariadne-Konsortium im August 2021 eine umfangliche Analyse zur Reform der Modernisierungsumlage veröffentlicht⁴. Die folgenden Ausführungen geben die wichtigsten Aspekte wieder und sind im entsprechenden Bericht ausführlich mit entsprechenden Modellrechnungen hinterlegt und begründet.

Zu den zentralen finanziellen Anreizproblemen für die Vermieter:innen gehören:

- Die Anrechnung etwaiger Förderung auf die umlagefähigen Kosten: Seitens der Vermieter:innen wird dadurch der zentrale monetäre Handlungsanreiz geschwächt.
- Der geringere Modernisierungsanreiz in dynamischen Märkten: In angespannten Wohnungsmärkten ist eine hohe Zahlungsbereitschaft der Mieter:innen vorhanden, unabhängig vom energetischen Zustand der Immobilie.
- Der Anreiz zur Maximierung der Investitionskosten: Es werden nicht zwangsläufig energetisch sinnvolle Maßnahmen umgesetzt, sondern primär solche, die mit den höchsten Investitionskosten und der höchsten Verzinsung einhergehen.
- Der fehlende Anreiz zur Wahl der sinnvollsten Maßnahmen: Als Berechnungsgrundlage gelten die aufgewendeten Kosten, die unabhängig von der erzielbaren Verringerung des Heizenergiebedarfs sind.
- Mehrbelastung für Mieter:innen: Besonders in den ersten Jahren nach der Modernisierung kommt es relativ gesehen zu den höchsten Mehrbelastungen, wenn die umgesetzten Maßnahmen nicht mit signifikanten Einsparungen des Heizwärmebedarfs einhergehen.
- Fehlende Kopplung an das aktuelle Zinsniveau: Die historischen Absenkungen des Umlagesatzes wurden stets mit dem niedrigen Zinsniveau begründet und bedürfen in der aktuellen Niedrigzinsphase einer erneuten Anpassung.

Zu den wichtigsten bürokratischen Hürden⁵ gehören:

- Fehlende Informationen: Energieberater, Handwerker und Rechtsexperten müssen zu Rate gezogen werden, um technische und mietrechtliche Umsetzungsmöglichkeiten abzuschätzen.
- Umfangliche Informationspflichten: Diese können Modernisierungen verzögern und lassen Effizienzpotentiale ungenutzt.
- Kosten für die öffentliche Hand: Etwa für die Ausstellung von aussagekräftigen Mietspiegeln sowie das Monitoring der Förderprogramme und die Zertifizierung der Energieeffizienzexperten.

⁴ Vgl.: Henger, R., Braungardt, S., Köhler, B., Meyer, R.: Wer zahlt für den Klimaschutz im Gebäudesektor? Reformoptionen der Modernisierungsumlage, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), Potsdam, August 2021, <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-reformoptionen-modernisierungsumlage/>

⁵ Vor allem für Kleinvermieter

Probleme zur Verteilungsgerechtigkeit:

- Stärkere Wirkung auf Haushalte mit niedrigem Einkommen: Die Begrenzung der zulässigen Mieterhöhungen und die Inanspruchnahme von Fördermitteln hat eine deutlich stärkere Entlastungswirkung auf Haushalte mit niedrigem Einkommen, verglichen mit einkommensstarken Haushalten.
- Fördermittelbezug vermehrt von selbstnutzenden Eigentümer:innen: Es herrscht ein Ungleichgewicht im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Fördermittel zu Ungunsten der Bewohner:innen von Mietwohnungen.

IV. MÖGLICHE REFORMOPTIONEN DER MODERNISIERUNGSUMLAGE

Aufbauend auf der Ariadne-Analyse werden im Folgenden die wichtigsten Reformoptionen der Modernisierungsumlage kurz dargestellt. Dazu gehören nationale Konzepte, Vorschläge aus dem europäischen Ausland und weitere Ideen, die mit einem umfassenderen Systemwechsel einhergehen würden.

1. KOSTENABHÄNGIGE UMLAGEMODELLE: DRITTELMODELL UND EKF-MODELL

Das Drittelmodell^{6,7} sieht eine möglichst gerechte Aufteilung der Kosten zu je einem Drittel zwischen Vermieter:innen, Mieter:innen und der öffentlichen Hand vor. Zu den Kernaspekten gehört die Absenkung des Umlagesatzes von acht Prozent auf 1,5 Prozent, wobei jedoch für die Vermieter:innen die Pflicht zur Anrechnung von öffentlichen Fördermitteln entfällt. Darüber hinaus soll die Förderung wenig ambitionierter Standards (EH 115, EH 100, EH 85) zu Gunsten einer Anhebung der Fördersätze für einen hochwertigen Standard (EH 55 bzw. EH70) entfallen. Außerdem soll in Härtefällen die öffentliche Hand für eventuell auftretende Mehrkosten der Mieter:innen bei einer Erhöhung der Warmmiete aufkommen.

Das EKF-Modell⁸ basiert auf der Idee, die in den Energie- und Klimafond (EKF) fließenden Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zur Neustrukturierung der Förderkulisse für die energetische Gebäudemodernisierung zu nutzen. Die Modernisierungsumlage bleibt dabei in der aktuellen Form erhalten. Die neue Art der Förderung soll so ausgestaltet werden, dass die öffentliche Hand die Belastungen der Mieter:innen durch die Modernisierungsumlage im ersten Jahr vollständig kompensiert und sie über einen Zeitraum von 15 Jahren einen abschmelzenden Teil übernimmt. Entsprechend ist die Höhe der umlegbaren Kosten aus Vermietersicht nicht um eine Förderung reduziert

⁶ Vgl. Gassner, H., Viezens, L., Bechstedt, A.: Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung. rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, Berlin, 2019, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/bauen/PDF/gutachten-energetische-modernisierung.pdf

⁷ Vgl. Mellwig, P., Pehnt, M.: Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Heidelberg, 2019, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energiewende_sozialer_klimaschutz_mietwohnungen.pdf

⁸ Vgl. Henger, R., Krotova, A.: Auflösung des Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemmas? Förderung energetischer Modernisierungen mit dem Energie- und Klimafonds, In: IW-Gutachten für Deutsche Wohnen SE, Köln, 2020

und die gesamten Investitionskosten können auf die Mieter:innen umgelegt werden. Bei privaten Vermieter:innen wird die Förderung an eine Energieberatung geknüpft und für selbstnutzende Eigentümer im gleichen Umfang gewährt.

2. EINSPARABHÄNGIGE UMLAGE

Diese Reformoption stellt die Umstellung von der kostenabhängigen auf eine einsparabhängige Bemessungsgrundlage dar. Damit soll garantiert werden, dass die finanziellen Aufwendungen zwangsläufig mit einer Steigerung der energetischen Qualität korrelieren. Dieser Ansatz könnte die systemische Basis für die Verankerung der Idee der „Warmmietenneutralität nach energetischer Modernisierung“ darstellen. Kossmann et al. (2016)⁹ schlugen für Deutschland vor, die Mieterhöhung über einen Energiebedarfsmietspiegel oder einen einsparabhängigen Nebenkostenzuschlag zu regeln. Grundlage dafür ist ein valides Verfahren zur unabhängigen Berechnung der Energieeinsparungen.

3. BEWERTUNGSBASIERTE UMLAGE

Im europäischen Ausland wird die Umlage der Kosten teilweise auf Basis verschiedener Bewertungskriterien geregelt. So gibt es in den Niederlanden das Punktbewertungsmodell¹⁰, wonach die Möglichkeit zur Mieterhöhung von einer Punktebewertung abhängt, die unter anderem auch Energieeffizienzkriterien einbezieht. Die Erhöhung der Miete für Wohnungen mit sehr hoher Bewertung wird nicht reguliert und ist Verhandlungssache der Mietparteien. Je nach realisierter Steigerung der Effizienzklasse des Gebäudes, gemäß Gebäude-Energieausweis, erhöht sich der Punktwert des Gebäudes/der Wohnung, welcher wiederum mit einem monatlich zulässigen Mietaufschlag verknüpft ist. In der Schweiz hingegen ist das Wertänderungsmodell in Gebrauch, wobei die Mieterhöhungen an die mit der Modernisierung verbundene Werterhöhung der Immobilie/der Wohnung gekoppelt sind.

4. WARMMIETENMODELL

Einen umfangreichen Systemwechsel stellt das Warmmietenmodell nach schwedischem Vorbild dar. Dabei einigen sich die Mietparteien auf eine Warmmiete und die wohnungsbezogene Energieverbrauchsmessung sowie die Heizkostenabrechnung entfallen. Für schwedische Vermieter:innen liegt der finanzielle Anreiz zur energetischen Modernisierung in der Reduzierung ihrer Betriebskosten fürs Heizen und Warmwasser neben der aktuell hohen CO₂-Bepreisung in Schweden von 120 €/t CO₂. Aufgrund fehlender Anreize für die Mieter:innen zu energiesparendem Verhalten und der nicht mit EU-Recht vereinbaren Umstellung auf Warmmieten ist dieses Modell in Deutschland gemäß aktueller Rechtslage nicht umsetzbar.¹¹

⁹ Vgl. Kossmann, B., Wangenheim, G., Gill, B.: Wege aus dem Vermieter-Mieter-Dilemma bei der energetischen Modernisierung: Einsparabhängige statt kostenabhängige Refinanzierung, Kassel, 2016, https://www.lokale-passung.de/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Paper-Einsparabhaenger-Mietaufschlag_Langfassung.pdf

¹⁰ Vgl. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich, S. 50 ff, Bonn, 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2016/mietrecht-energetische-sanierung-eu-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹¹ Vgl. Keimeyer, F., Klinski, S., Braungardt, S., Bürger, V.: Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff-Emissionshandels auf Mieter*innen, Berlin, 2020, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Kurzstudie-Umwaelzung-CO2-Bepreisung.pdf>

Als Abwandlung dieses Modells wurde in Deutschland das Referenztemperaturmodell diskutiert, bei dem sich die Mietparteien im Mietvertrag auf die Bereitstellung einer bestimmten Raumtemperatur einigen.¹² Dabei können Vermieter:innen durch gesunkene Energiekosten von der energetischen Modernisierungen profitieren, und es bleiben gleichzeitig Sparanreize für die Mieter:innen erhalten.

5. ABSCHAFFUNG DER MODERNISIERUNGSUMLAGE

Durch eine flächendeckende Einführung ökologischer Mietspiegel könnte in einem vollständig transparenten Markt die Modernisierungsumlage abgeschafft werden. In der Folge wären Mieterhöhungen nur noch bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete möglich. Zusätzlich müsste die Kappungsgrenze ausgesetzt werden, um Anreize für die Modernisierung günstiger und energetisch minderwertiger Wohnung aufrecht zu erhalten.

V. NUTZEN UND GRENZEN DES UMSTIEGS AUF EINE TEILWARMMIETE

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag einen Prüfauftrag für die Einführung einer Teilwarmmiete formuliert, wobei die Modernisierungsumlage für energetische Maßnahmen perspektivisch „in diesem System aufgehen“ soll.

Mit diesem Ansatz soll gezielt dem Mieter-Vermieter-Dilemma entgegengewirkt werden, wonach Investitionen in Effizienzmaßnahmen den Vermieter:innen keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil bringen, da die Energiekosten-Einsparungen einzig bei den Mieter:innen ankommen. Im Falle der Beteiligung der Vermieter:innen an der Warmmiete käme eine erreichte Senkung der Heizkosten auch den Vermieter:innen zu Gute, wodurch ein zusätzlicher finanzieller Handlungsanreiz auf Seiten der Vermieter:innen geschaffen wird. Außerdem trägt eine Abkehr vom Kaltmietensystem dazu bei, die im Gebäudebereich anfallenden CO₂-Kosten gerechter und gemäß dem Verursacherprinzip zu verteilen.

Aktuell werden insbesondere drei verschiedene Modelle diskutiert¹³. Zum Zeitpunkt der Umstellung sollen alle Modelle für beide Parteien belastungsneutral sein, da es nur um die neue Aufteilung der einzelnen Bestandteile der Miete geht und nicht um eine Änderung der absoluten Höhe der Warmmiete. Jedoch unterscheiden sich die Modelle etwa im Hinblick auf die Berechnungsmethoden des neu zu definierenden Anteils der sogenannten „Grundheizkosten“, die dafür nötige Datenerhebung bzw. Messtechnik, die Detailschärfe der Auflösung (Haus bzw. Wohneinheit), den bürokratischen Aufwand bei der Umsetzung und die Möglichkeit der Einbindung in das bestehende System der Modernisierungsumlage.

¹² Vgl. Thomaßen, G., Reutter, L., Langenheld, A., Deutsch, M.: Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, Agora Energiewende, Kassel, 2020, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_07_Warmmieten/A-EW_190_Mieterschutz_Klimaschutz_WEB.pdf

¹³ Referenztemperaturmodell (Agora Energiewende), IWU-Modelle, Prozentmodell (Ökoinstitut/HTW)

Laut einer aktuellen, alle Modellvarianten vergleichenden, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes¹⁴ ist die Abkehr vom Kaltmietensystem aus sozial- und klimapolitischer Sicht grundsätzlich sinnvoll und setzt einen zusätzlichen Anreiz auf Seiten der Vermieter:innen, den Heizenergiebedarf durch effizienzsteigernde Maßnahmen an Gebäudehülle und Anlagentechnik zu senken. Jedoch dürfe dieser Anreiz nicht überschätzt werden, da allein die auf Vermieterseite zu realisierenden Einsparungen keine tiefe energetische Modernisierung refinanzieren könnten. Eine Inanspruchnahme staatlicher Förderung sei auch bei Einführung von Teilwärmieten ein zentraler Pfeiler für die sozialverträgliche Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor. Rechtliche Bedenken stünden einer Anwendung von Teilwärmieten im bestehenden Mietrechtsgefüge nicht im Wege, allerdings sei eine Umstellung mit bürokratischem und technischem Aufwand verbunden, wie etwa der umfangreichen Neugestaltung der Mietverträge, der Anpassung von Sozial- und Transferleistungen und der Etablierung entsprechend normierter Berechnungsverfahren.

Schlussendlich reiche der alleinige Umstieg auf ein Teilwärmieten-Modell nicht aus, um die nötigen Investitionen in die energetische Modernisierung des Gebäudebestands zu mobilisieren und müsse daher von weiteren Anreizinstrumenten und staatlicher Förderung flankiert sein. Die Koexistenz der Teilwärmiete neben einer entsprechend reformierten und angepassten Modernisierungsumlage sei komplex.

VI. BEWERTUNG UND FORDERUNGEN DES VZBV

Die energetische Transformation des Gebäudebestands wird nur in seltenen Fällen ohne eine finanzielle Mehrbelastung aller Beteiligten zu realisieren sein. Selbst unter der Annahme einer fairen Kostenverteilung werden sich in einigen Fällen auch Mieter:innen auf steigende Wohnkosten im Zuge der energetischen Modernisierung einstellen müssen, die jedoch auch einen Zugewinn an Wohnkomfort darstellen. Gleichzeitig werden die Einnahmen der Vermieter:innen durch die Modernisierungsumlage zukünftig voraussichtlich geringer ausfallen. Allerdings steigt der Wert der Immobilie. Die staatliche Förderung ist daher eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche und sozialverträgliche energetische Modernisierung des Mietgebäudebestands.

Momentan herrscht in Deutschland ein beträchtlicher Baustoff- und Fachkräftemangel, weshalb eine tiefe energetische Modernisierung besonders ineffizienter Gebäude priorisiert werden sollte. Bauliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Barrierefreiheit und des altersgerechten Wohnens sind in einer alternden Gesellschaft ebenfalls von großer Bedeutung und müssen zukünftig genauso berücksichtigt werden, wie Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und die damit verbundene Zunahme der Extremwetterereignisse.

Dementsprechend sollten nach Ansicht des vzbv die Umsetzung aller nicht-energetischen Modernisierungen zukünftig nicht mehr duldungspflichtig sein. Die Umsetzung

¹⁴ Vgl. Klinski, S., Braungardt, S.: Teilwärmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz? Kurzstudie zur rechtlichen und praktischen Machbarkeit, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_178-2021_teilwaermmietenmodelle_im_wohnungsmietrecht_als_geeignetes_anreizinstrument_zum_klimaschutz.pdf

dieser Maßnahmen war in der Vergangenheit einer der Hauptgründe für die beträchtlichen Mietsteigerungen, wodurch die Modernisierungsumlage als Ganzes, und unberechtigtweise auch die energetische Modernisierung, in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend in Verruf geraten ist.

Die Bundesregierung muss durch Gesetze, Anreize und Förderung eine sozialverträgliche Erreichung der Ziele gewährleisten. Die eingangs zitierte Studie des Ariadne Konsortiums zeigte bereits die positiven Auswirkungen der Inanspruchnahme von staatlichen Fördermitteln auf die Verminderung der finanziellen Mehrbelastung der Mieter:innen und die Verteilungsgerechtigkeit. Eingesparte Heizkosten können höher ausfallen als die Modernisierungsumlage auf die Miete, wenn ambitioniert saniert wird und Fördermittel eingesetzt werden¹⁵. Eine warmmietenneutrale Modernisierung ist also möglich und sollte das angestrebte Ziel aller Sanierungstätigkeiten sein¹⁶, auch wenn sie möglicherweise nicht in jedem Einzelfall realisiert werden kann.

Die möglichen Reformoptionen der Modernisierungsumlage unterscheiden sich in der Umsetzungsgeschwindigkeit (Realisierbarkeit), den Kosten und deren Beitrag zur sozialverträglichen Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor. Allen Optionen sollten als elementare Leitplanken eine starke Förderkulisse in Kombination mit einer effektiven CO₂-Bepreisung zu Grunde liegen. Der Umstieg auf ein Teilwarmmietenmodell kann einen finanziellen Anreiz für Vermieter:innen darstellen und dem Verursacherprinzip besser Rechnung tragen als das derzeitige Kaltmietensystem. Zusätzliche Anreize für eine faire und sozial verträgliche Kostenverteilung zur Erfüllung der Klimaziele im Gebäudesektor sind jedoch erforderlich.

Einen Fortschritt würde auch der Umstieg von einer kostenabhängigen auf eine einsparabhängige Bemessungsgrundlage darstellen, weil dann vorrangig die sinnvollsten Maßnahmen zur Steigerung der energetischen Qualität umgesetzt würden und sich aus Mietersicht im Idealfall eine Warmmietenneutralität realisieren ließe. Gleichzeitig sind die Anreize für Eigentümer:innen hoch, da die Rentabilität der Maßnahmen aus Eigentümersicht erhalten bleibt. Hierbei könnte sich die Mieterhöhung über einen Energiebedarfsmietenspiegel oder einen einsparabhängigen Nebenkostenzuschlag regeln lassen. Grundlage hierfür ist jedoch eine unabhängige und genaue Messung der Energieeinsparungen, sowie eine Verbesserung und einheitliche Verbreitung von Energiebedarfsausweisen, weshalb diese Lösung kurzfristig ebenfalls kaum realisierbar erscheint.

Aus Sicht des vzbv sollte wegen der kurzfristigen Realisierbarkeit und der geringsten Umsetzungskosten daher eine Reform der aktuellen kostenbasierten Modernisierungsumlage angestrebt werden. Dabei gilt es die zentralen Ideen des Drittelmodells weiter-

¹⁵ Vgl. Bergmann, J., Salecki, S., Weiß, J. & Dunkelberg, E.: Energetische Sanierungen in Berlin. Wie sich Kosten und Nutzen ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen verteilen (Wissen. Wandel. Berlin. Report Nr. 9). Berlin: IÖW – Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Forschungsverbund Ecornet Berlin, Berlin, 2021, https://ecornet.berlin/sites/default/files/2021-10/EcornetBerlin_Report9_Energetische%20Sanierungen%20in%20Berlin.pdf

¹⁶ Insbesondere in Anbetracht der jüngst stark gestiegenen Preise für fossile Energieträger, die kurz und mittelfristig zu einem Anstieg der Warmmiete aufgrund höherer Betriebs- und Nebenkosten führen. Denn ausgehend von diesem ohnehin ansteigenden Warmmieten-Niveau und der Tatsache, dass die Baukosten nicht in demselben Maß angestiegen sind wie die Energiepreise, kann die signifikante Senkung des Energiebedarfs im Zuge einer tiefen energetischen Modernisierung zu Kosteneinsparungen führen, die die umlagefähigen Kosten übersteigen.

zuentwickeln und Schwachstellen der aktuellen Regelung zu beseitigen. Die Anpassungen im Mietrecht müssen dabei in Kombination mit den entsprechenden Förderangeboten zielkonform und auskömmlich ausgestaltet werden.

Der vzbv fordert, dass

- ❖ kurzfristig die aktuelle kostenbasierte Modernisierungsumlage reformiert wird, indem Ansätze des Drittelmodells umgesetzt werden, um möglichst Warmmietenneutralität bei der Modernisierung zu erreichen,
- ❖ langfristig die BEG zielkonform und auskömmlich ausgestaltet wird, flankiert von einer effektiven und verbraucherfreundlichen CO₂-Bepreisung,
- ❖ in der Revision des GEG, unabhängig von den europäischen Vorgaben der EPBD, ambitionierte Effizienz-Mindeststandards (MEPS) eingeführt werden, die die ineffizientesten Gebäude im Bestand erfassen,
- ❖ im Sinne der Ressourcen-, Fachkräfte- und Kosteneffizienz eine möglichst tiefe energetische Modernisierung mit einer signifikanten Reduzierung des Endenergiebedarfs verpflichtend wird. Daher sollte der Einsatz von Fördermitteln an die Erreichung des EH 70 Standards geknüpft werden,
- ❖ nicht-energetische Modernisierungen von der Duldungspflicht der Mieter:innen ausgenommen werden,
- ❖ die Gesamtkosten transparent in energiebedingte Mehrkosten und Instandhaltungskosten aufgeteilt werden. Dies muss für alle Maßnahmen gemäß aktueller, wissenschaftlich fundierter Annahmen und/oder empirisch belastbarer Daten geschehen, um die umlagefähigen Kosten auf ein nötiges und faires Maß zu begrenzen,
- ❖ die Standardisierung und rechtssichere Ermittlung der Einsparungen des Energiebedarfs mit gesetzlicher Grundlage festgelegt werden,
- ❖ unabhängige Qualitätskontrollen der durchgeführten energetischen Modernisierungsarbeiten realisiert und durch ein anschließendes Monitoring der Energieverbrauchsdaten ergänzt werden müssen,
- ❖ über die Mietspiegelverordnung Mindeststandards für qualifizierte Mietspiegel entwickelt werden, mit denen auch energetische Merkmale abgebildet werden.