
Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?

IMPULS

Agora
Energiewende



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Wie passen Mieter- schutz und Klimaschutz unter einen Hut?

IMPRESSUM

IMPULS

Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz
unter einen Hut?

ERSTELLT VON

Agora Energiewende
Anna-Louisa-Karsch-Straße 2 | 10178 Berlin
T +49 (0)30 700 14 35-000
F +49 (0)30 700 14 35-129
www.agora-energiewende.de
info@agora-energiewende.de

IN KOOPERATION MIT

Universität Kassel
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Nora-Platiel-Straße 4
34127 Kassel

PROJEKTLEITUNG

Georg Thomaßen
georg.thomassen@agora-energiewende.de

AUTOREN

Georg Thomaßen (Agora Energiewende)
Leo Reutter (Universität Kassel)
Alexandra Langenheld (Agora Energiewende)
Matthias Deutsch (Agora Energiewende)



Unter diesem QR-Code steht
diese Publikation als PDF zum
Download zur Verfügung.

Titelbild: Borut Trdina/iStock

190/06-I-2020/DE

Version 1.0, Oktober 2020

Bitte zitieren als:

*Agora Energiewende und Universität Kassel (2020):
Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter
einen Hut?*

www.agora-energiewende.de

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Modernisierungsumlage hat sich in den letzten Jahren zu einem kontroversen Thema entwickelt. Sie wurde als ein Grund ausgemacht für die stark ansteigenden Mieten in vielen deutschen Ballungsgebieten. Gleichzeitig ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, spätestens bis 2050 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Dies kann jedoch nur funktionieren, wenn der vermietete Bestand komplett saniert wird, ohne zu sozialen Verwerfungen zu führen.

Um eine Antwort auf die Frage zu finden, wie sozial verträglicher und effizienter Klimaschutz auf dem Mietmarkt aussehen kann, haben wir

verschiedene Alternativen untersucht: Ansätze aus anderen europäischen Ländern, Konzepte der EU-Kommission sowie aus der aktuellen deutschen Diskussion.

Zentral für sozial verträglichen Klimaschutz in Mietwohnungen ist das Prinzip der Warmmietenneutralität. Diese Publikation legt konkrete Vorschläge dazu vor, wie dieses Prinzip in deutsches Recht überführt werden kann.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!

Ihr
Dr. Patrick Graichen
Direktor Agora Energiewende

Ergebnisse auf einen Blick:

1

Die aktuelle Regulierung energetischer Sanierung von Mietwohngebäuden ist schlecht für Klima und Mieten. Die geltende Modernisierungsumlage belohnt in erster Linie, wie teuer eine Sanierung war, und nicht wie effektiv. Und der ab 2021 in Kraft tretende CO₂-Preis auf Gas und Heizöl setzt keine Sanierungsanreize, denn er ist für Hauseigentümer ein Durchlaufposten und erhöht allein die Mietnebenkosten.

2

Andere Länder machen vor, dass effektiver Klimaschutz in Gebäuden möglich ist, wenn die Anreize stimmen. So sind die Emissionen schwedischer Haushalte seit 2000 um 95 Prozent gesunken. Ein wesentlicher Grund ist das Konzept der Warmmieten verbunden mit hohen CO₂-Preisen, sodass Hauseigentümer hohe Anreize für Effizienzinvestitionen haben.

3

Warmmieten mit Temperaturfeedback können das Vermieter-Mieter-Dilemma auflösen. Ein neues juristisches Gutachten zeigt: Auch in Deutschland kann eine Regulierung implementiert werden, die auf Warmmieten basiert und so zielgerichtete Energieeffizienz anreize für beide – Mieter **und** Vermieter – schafft.

4

Der Schlüssel zur Wärmewende im Mietsektor liegt in der Kombination von vier Elementen: stetig steigenden CO₂-Preisen, Warmmieten, staatlicher Förderung und verpflichtenden Sanierungsfahrplänen. Steigende CO₂-Preise erhöhen die Anreize zur Sanierung. Warmmieten sorgen dafür, dass diese Anreize beim richtigen Adressaten landen. Staatliche Förderung schließt das verbleibende Kostendelta zwischen Wirtschaftlichkeit und Zielniveau. Und verpflichtende Sanierungsfahrpläne sorgen dafür, dass jedes Haus spätestens bis 2050 klimaneutral wird.

INHALT

1	Energetische Sanierung auf dem deutschen Mietmarkt	4
2	Das Drittelmodell: Weiterentwicklung und Neukalibrierung des aktuellen Systems	7
3	Das Schweizer Modell: Ausrichtung der Umlage an der Wertsteigerung durch die Modernisierung	9
4	Umstellung des Mietmarkts auf Warmmieten.....	11
5	<i>Quo vadis?</i> Handlungsoptionen für die deutsche Diskussion.....	14
	Literatur	17

1 Energetische Sanierung auf dem deutschen Mietmarkt

Der Mietmarkt in Deutschland basiert im Allgemeinen auf Kaltmieten¹. Dies bedeutet, dass der Mieter die anfallenden Heizkosten trägt, was zum Vermieter-Mieter-Dilemma führt: Während der Vermieter für die Kosten einer energetischen Sanierung aufkommt, profitiert zunächst nur der Mieter durch reduzierte Heizkosten. Mieter hingegen können ihre Heizkosten nur durch eine Verbrauchsreduktion beeinflussen, denn auf die Heizungsart und den Wärmebedarf der Wohnung haben sie keinen direkten Einfluss.

Um dennoch Anreize für Modernisierungen zu schaffen, hat der Gesetzgeber die Modernisierungsumlage eingeführt, die erlaubt, die Kosten einer Modernisierung durch eine anteilige Erhöhung der Kaltmiete auf den Mieter umzulegen. Im Fall eines Mieterwechsels, kann die höhere Attraktivität der Wohnung auf dem Wohnungsmarkt sowie die Befreiung von der Mietpreisbremse im Falle einer Vollsanierung auf Neubauniveau ein Anreiz für Modernisierungsmaßnahmen sein.

Wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Potenziale für den Klimaschutz auf dem Mietwohnungsmarkt zu heben, versagen diese Anreize aktuell. Denn ihre Wirkung ist nicht auf Klimaschutz ausgerichtet. Darüber hinaus werden sie gerade in Märkten mit Wohnungsknappheit ausgehebelt.

In diesem Impulspapier wollen wir deshalb aufzeigen, welche Handlungsoptionen für den Mietmarkt existieren und diskutiert werden. Wir wollen erörtern, inwiefern diese Klimaschutz und Mieterschutz zusammenbringen können. Das Hauptaugenmerk legen wir auf

zwei Aspekte: zum einen, inwiefern die Ansätze die Mieter vor finanzieller Überforderung schützen können. Und zum anderen, inwiefern diese Optionen die Attraktivität energetischer Sanierungen für Vermieter erhöhen.

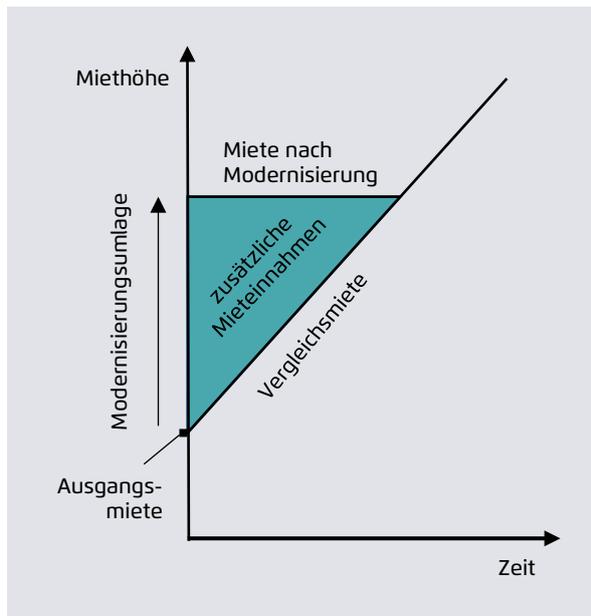
Modernisierungsumlage

Wenn ein Vermieter an einer Wohnung Modernisierungsmaßnahmen vornimmt, so kann er einen festen Prozentsatz der Investitionskosten auf die Jahresmiete umlegen. Im Januar 2019 ist das Mietanpassungsgesetz (MietAnpG) in Kraft getreten, welches diesen Prozentsatz von elf auf acht Prozent reduziert. Außerdem darf die Erhöhung der monatlichen Miete innerhalb von sechs Jahren 2 EUR/m² nicht überschreiten, wenn die Kaltmiete vor der Modernisierung weniger als 7 EUR/m² betrug. Darüber erhöht sich die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen auf 3 EUR/m².

Im Anschluss an die Mieterhöhung kann der Vermieter die Miete so lange nicht mehr erhöhen, bis sie von der ortsüblichen Vergleichsmiete eingeholt wurde. Deshalb gilt: Nur wenn die zusätzlichen Einnahmen durch die Modernisierung (im Vergleich zu einer schrittweisen Anhebung der Miete basierend auf der Entwicklung der Vergleichsmiete) die Modernisierungskosten übersteigen, ist die Investition rentabel (siehe Abbildung 1).

¹ Ausnahmen gelten beispielsweise für Studentenwohnheime und Niedrigenergiehäuser

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen den Mehreinnahmen durch eine Modernisierung im Vergleich zur ortsüblichen Vergleichsmiete



Quelle: Reutter und von Wangenheim, 2019

Hinsichtlich der Anreizwirkung für energetische Modernisierungen fehlt es der aktuellen Ausgestaltung an Treffsicherheit. Zum einen zielt sie nicht explizit auf Klimaschutz ab: Vermieter können nicht nur Klimaschutzmaßnahmen auf die Miete umlegen, sondern beispielsweise auch die Sanierung von Bädern oder das Anbringen von Balkonen oder Fahrstühlen. Diese Maßnahmen stehen somit in direkter Konkurrenz zu energetischen Maßnahmen, da sie den finanziellen Spielraum reduzieren. Im Fall von energetischen Sanierungen richtet sich die Höhe der Modernisierungsumlage nicht nach der Qualität der vorgenommenen Maßnahmen, der durch sie eingesparten Energiemengen und -kosten, sondern lediglich nach der Höhe der Investitionen. Somit gibt es keine direkte Beziehung zwischen dem Betrag, den der Mieter durch vermiedene Heizkosten einsparen kann, und der zusätzlichen Belastung

durch die Mieterhöhung. Vermieter, die energetisch sanieren möchten, haben durch die im MietAnpG beschlossenen Anpassungen wiederum weniger finanziellen Spielraum.

Modernisierungen in angespannten Mietmärkten und die Mietpreisbremse

Zusätzlich dazu, dass eine vorgenommene energetische Sanierung den Vermieter ermächtigt, die Kaltmiete über die Modernisierungsumlage anzuheben, erhöht sie auch die Attraktivität der Wohnung auf dem Markt. Theoretisch gibt es Mieter mit einer erhöhten Bereitschaft, für Wohnungen mit einer besseren energetischen Qualität mehr zu zahlen. Praktisch ist der Mietmarkt in vielen städtischen Gebieten kaum mehr in der Lage, hinsichtlich energetischer Qualität lenkend zu wirken. Denn Wohnungen sind dermaßen nachgefragt, dass viele Mieter es sich nicht erlauben können, auf den energetischen Zustand der Wohnung zu achten und diese bei hohem Heizbedarf nicht anzumieten. In Mietmärkten hingegen, auf denen wenig Druck lastet, sind potenzielle Mieter im Allgemeinen nicht bereit, viel für Wohnraum zu zahlen. Die erhöhte Miete infolge einer Modernisierung kann hier sogar abschreckend auf neue Mieter wirken.

Die einzige Lenkungswirkung, die sich in diesen Märkten durch die aktuelle Rechtslage ergibt, ist unbeabsichtigt und kann zu sozial bedenklichen Entwicklungen führen: Das geltende Recht sieht eine Vollmodernisierung auf Neubauniveau als Möglichkeit vor, um die Mietpreisbremse außer Kraft zu setzen und so die Miete bei der Neuvermietung mehr als zehn Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete anzusetzen. Ihre Anwendung hat einigen Wohnungsunternehmen den Vorwurf eingebracht, sie würden Modernisierungen gezielt nutzen, um Mieter „herauszumodernisieren“, um anschließend die Wohnung zu einer Miete

deutlich oberhalb der Vergleichsmiete auf dem Markt anbieten zu können. Denn laut einer Studie des ifeu Instituts erhöht eine korrekt vorgenommene energetische Sanierungsmaßnahme die Miete im Allgemeinen nur um 1,20 bis 2 EUR/m² (ifeu, 2019).

Auch wegen dieser Entwicklung, hat sich in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise das Bild festgesetzt, dass Klimaschutz und bezahlbares Bauen und Wohnen nicht vereinbar wären und energetische Gebäudesanierungen gar zu sozialen Verwerfungen führten.

Wie eine sozial verträgliche Wohnungspolitik aussehen kann, wird weitreichend debattiert. In Berlin hat dies dazu geführt, dass die Enteignung großer Immobiliengesellschaften offen diskutiert wird und der Senat ein Landesgesetz verabschiedet hat, welches die Mieten für fünf Jahre auf dem heutigen Stand einfriert. Die Entwicklung strahlt auch ins restliche Bundesgebiet aus und schafft ein Klima, welches der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen unzuträglich ist. Der Klimaschutz droht darüber ins Abseits zu geraten.

Einführung einer CO₂-Bepreisung im aktuellen Mietmarkt

Die von der Bundesregierung mit dem Klimaschutzpaket beschlossene Einführung eines CO₂-Zertifikatehandels zielt darauf ab, die Attraktivität von klimafreundlichen Technologien im direkten Vergleich zu fossilen Alternativen zu erhöhen, indem man den CO₂-Ausstoß bepreist. Abgesehen von dem bislang unambitionierten Fixpreis in den Jahren bis 2025, welcher das Investitionsverhalten kaum beeinflussen wird, versagt diese Logik auf dem Mietmarkt aktuell. Denn die CO₂-Kosten würden lediglich die Nebenkosten für den Mieter erhöhen. Der Mieter hat jedoch keine adäquate Möglichkeit, etwa durch Sanierungsmaßnahmen, darauf zu

reagieren. Für den Vermieter hingegen erhöht sich der Anreiz zu sanieren im besten Falle geringfügig. Er profitiert nicht von niedrigeren Heizkosten, und Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen sind nicht direkt an CO₂-Einsparungen oder an die Reduktion des Energieverbrauchs gekoppelt. In vielen Mietmärkten kann er seine Ausgangsposition im Werben um neue Mieter auch nicht merklich verbessern, denn die Zahlungsbereitschaft für energieeffiziente Wohnungen auf Mieterseite ist gering (Kholodin und Michelsen, 2014). Die Einführung einer CO₂-Bepreisung kann daher die bestehenden Missstände auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärfen und droht, zu sozialen Verwerfungen zu führen (Agora Verkehrswende und Agora Energiewende, 2019). Wohl auch deshalb hat die Bundesregierung sich darauf verständigt zu prüfen, inwiefern es Vermietern gestattet sein soll, die gesamten CO₂-Kosten auf den Mieter umzulegen (Bundesregierung, 2019).

Dabei geht es auch anders: In den folgenden Kapiteln vergleichen wir alternative Handlungsoptionen, die darauf abzielen, das bestehende Dilemma auf dem Mietmarkt aufzulösen. Hierfür diskutieren wir Vorschläge von Verbänden und der Europäischen Kommission sowie zwei bestehende Regulierungsansätze aus anderen europäischen Staaten.

2 Das Drittelmodell: Weiterentwicklung und Neukalibrierung des aktuellen Systems

Der vielleicht prominenteste Vorschlag, der aktuell in der deutschen Diskussion kursiert, ist das Drittelmodell, zuerst vorgeschlagen von BUND, Mieterbund und dem Deutschen Naturschutzring. Ein konkret ausgearbeiteter Vorschlag zur Kalibrierung wurde von (ifeu, 2019) im Auftrag des BUND vorgelegt.

Die Bezeichnung als *Drittelmodell* soll zunächst verdeutlichen, dass es drei Interessensparteien gibt, unter denen die Kosten für energetische Sanierungen aufgeteilt werden müssen: Dazu gehören selbstverständlich Mieter und Vermieter als direkt Betroffene, aber eben auch der Staat. Denn Klimaschutz ist eine Gesellschaftsaufgabe und die Allgemeinheit hat ein Interesse daran, die Emissionen im Gebäudesektor möglichst schnell und effektiv zu senken.

Das Drittelmodell propagiert nicht die paritätische Aufteilung der Kosten auf die drei Parteien, sondern vielmehr eine Anpassung und Neujustierung des aktuellen regulatorischen Rahmens, der diese drei Parteien in die Pflicht nimmt. Ganz konkret setzt sich diese Neujustierung aus den folgenden drei Kernpunkten zusammen:

- **Zielgerichtete Fördermaßnahmen:** Nur klimazielfokussierte Sanierungen sollen gefördert werden. Dies würde bedeuten, dass die Förderung für die Effizienzhäuser mit den Standards 85 bis 115 gestrichen wird, während sich in gleichem Maße die Förderung der Effizienzhäuser 55 und 70 erhöht. Außerdem soll der Vermieter die Förderung in Zukunft nicht mehr auf die Mieterhöhung anrechnen müssen.
- **Abfangen von Härtefällen:** Um die Attraktivität von Sanierungen auch in den Fällen zu steigern, in denen ein Härtefall vorliegt, soll

der Staat die Differenz zwischen alter und neuer Bruttowarmmiete übernehmen. Dies schafft Investitionssicherheit für die Vermieter, während sozial schwachen Mietern Warmmietenneutralität garantiert wird.

- **Absenkung der Modernisierungsumlage auf 1,5 Prozent:** Als die Modernisierungsumlage eingeführt wurde, lag der Marktzins bei etwa 8 und nicht wie heute bei unter 1 Prozent. Die damalige Höhe der Modernisierungsumlage von 11 Prozent entsprach somit einer Rendite von etwa 3 Prozent für den Vermieter. Durch eine Absenkung der Modernisierungsumlage auf 1,5 Prozent sowie der oben genannten Anpassung, dass der Vermieter Fördermittel nicht mehr auf die Miete anrechnen muss, soll der Vermieter das gleiche Renditenniveau für Modernisierungsmaßnahmen erreichen wie bei der Einführung der Umlage (ifeu, 2019).

Diese drei Maßnahmen sollen zum einen garantieren, dass energetische Sanierungen nur in einem sozial verträglichen Rahmen ablaufen können: Tabelle 1 zeigt die Mietveränderungen im Falle einer energetischen Modernisierung. Im Modernisierungsfall würde sich die Warmmiete demnach nicht erhöhen. Gleichzeitig reduzieren die Maßnahmen das Risiko für Vermieter, denn Härtefallregelungen führen nicht mehr zu einer Reduzierung der Rendite, da der Staat einspringt. Die Anpassung der Fördermittel führt darüber hinaus dazu, dass nur klimazielfokussierte Maßnahmen gefördert werden.

Da das Drittelmodell die bestehenden Rahmenbedingungen an die aktuelle Zinslage anpasst, besteht allerdings auch die Gefahr, dass eine Leitzinsänderung wieder zu einer suboptimalen Systemkalibrierung führt.

Tabelle 1: Miete vor und nach der Modernisierung, beispielhaft berechnet für verschiedene Mietmarktarchetypen im aktuellen System sowie nach der Anpassung

	Bestehende Instrumente		Angepasste Instrumente	
	vor Modernisierung	nach Modernisierung	vor Modernisierung	nach Modernisierung
wachsender Markt	7,21 EUR/m ²	7,71 EUR/m ²	7,21 EUR/m ²	7,15 EUR/m ²
konstant wohlhabender Markt	8,33 EUR/m ²	8,48 EUR/m ²	8,33 EUR/m ²	8,33 EUR/m ²
schrumpfender Markt	5,27 EUR/m ²	5,25 EUR/m ²	5,27 EUR/m ²	5,19 EUR/m ²

Quelle: ifeu, 2019

3 Das Schweizer Modell: Ausrichtung der Umlage an der Wertsteigerung durch die Modernisierung

Auch in der Schweiz darf der Vermieter die Miete im Fall einer Modernisierung erhöhen. Der maximal zulässige Betrag ergibt sich in bestehenden Mietverhältnissen daraus, wie sehr der Wert der Wohnung durch die Maßnahme steigt. Werterhaltende Maßnahmen dürfen nicht angerechnet werden. Um den Mehrwert einer Maßnahme zu bestimmen, kann der Vermieter auf detaillierte Auflistungen zurückgreifen, die auf vergangenen Rechtsurteilen basieren (bspw. Schweizerischer MV, 2005).

Beispielhafte Werte sind in Tabelle 2 angegeben. Der Mietaufschlag ergibt sich aus der Annuität des Mehrwerts über die Lebensdauer unter der

Berücksichtigung des hypothekarischen Referenzzins². Zusätzlich darf der Vermieter eine Unterhaltspauschale aufschlagen, welche mögliche Wartungs- und Reparaturkosten abdecken soll (Kägi u. a., 2015). Außerdem gibt es eine CO₂-Abgabe auf Heizstoffe, deren soziale Auswirkungen über eine pauschale Rückverteilung abgedeckt wird.

Im Gegensatz zu Deutschland sind Mieterhöhungen in der Schweiz deutlich weniger abhängig von den ortsüblichen Vergleichsmieten. Zwar gibt es die Möglichkeit, die Miete anzuhängen, indem man auf die Mietpreise vergleichbarer Wohnungen und örtlicher Nähe verweist. Der Vermieter ist hier jedoch in der Beweis-pflicht. Darüber hinaus hat die Schweiz die Höhe der Miete daran gekoppelt, dass keine übermäßigen Renditen erzielt werden, was der

Tabelle 2: Mehrwert und Lebensdauer beispielhafter Modernisierungsmaßnahmen

	Bauteil alt	Bauteil neu	Lebensdauer (Jahre)	Mehrwert
Heizung	alte Heizungsanlage	Heizungsanlage neuester Stand	20	10 %
	nicht vorhanden	Sonnenkollektoren (Warmwasser)	20	100 %
Lüftung	nicht vorhanden	kontrollierte Wohnungslüftung	20	100 %
Fassade	nicht gedämmte Fassade, renovierungsbedürftig	Kompaktdämmung (Isolation)	25–30	55–60 %

Quelle: Auszug aus Erb, 2012

² Der Vermieter darf die Hälfte des hypothekarischen Referenzzinssatzes inklusive Risikoaufschlag von 0,5 Prozent ansetzen.

Der hypothekarische Referenzzinssatz basiert auf dem durchschnittlichen Zinssatz, der von Banken für Hypotheken angesetzt wird.

Vermieter im Klagefall auch nachweisen muss (Schweizer MV, o. J.). Faktoren wie Inflation und steigende Betriebskosten sind wesentlich häufiger die Treiber für Mietsteigerungen (Schweizer MV, 2008).

Im Endeffekt hat der Vermieter in der Schweiz eine viel stärkere Garantie, dass seine Investition sich rentiert. Im Gegensatz zur Situation des deutschen Vermieters friert die modernisierungsbedingte Mietsteigerung in der Schweiz nicht die Miete ein, bis sie von einer lokalen Vergleichsmiete eingeholt wird. Der Vermieter kann die Miete weiterhin steigern, wenn die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind. Da diese Faktoren im Allgemeinen nicht von der Modernisierung beeinflusst werden, ergibt sich auch kein zusätzliches Risiko. Weiterhin ist die Mietsteigerung direkt an den Nutzen der Modernisierung gekoppelt. Der Umstand, dass der Vermieter im Streitfall seinen Ertrag offenlegen muss, fungiert in der Schweiz als zusätzliches Instrument gegen ungerechtfertigte Mieterhöhungen.

Im Großen und Ganzen ist der gesetzliche Rahmen für energetische Modernisierungsmaßnahmen in der Schweiz deutlich verlässlicher und sichert dem Vermieter eine auskömmliche Rendite für sinnvolle Investitionen zu. Gleichzeitig schützen diese Regelungen auch die Mieter, da sie wenig Spielraum für Missbrauch bieten und ein wirkungsvoller Kontrollmechanismus vorhanden ist.

4 Umstellung des Mietmarkts auf Warmmieten

Der schwedische Warmmietenmarkt

In den Jahren seit 2000 war Schweden sehr erfolgreich darin, die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor zu senken. Bei den privaten Haushalten sanken die Emissionen in diesem Zeitraum um 95 Prozent und im Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungssektor (GHD) um 70 Prozent, wie Abbildung 2 illustriert. Schweden zeigt, dass ambitionierter Klimaschutz im Gebäudebereich sozial verträglich möglich ist, wenn die Anreize zielgerecht gesetzt werden.

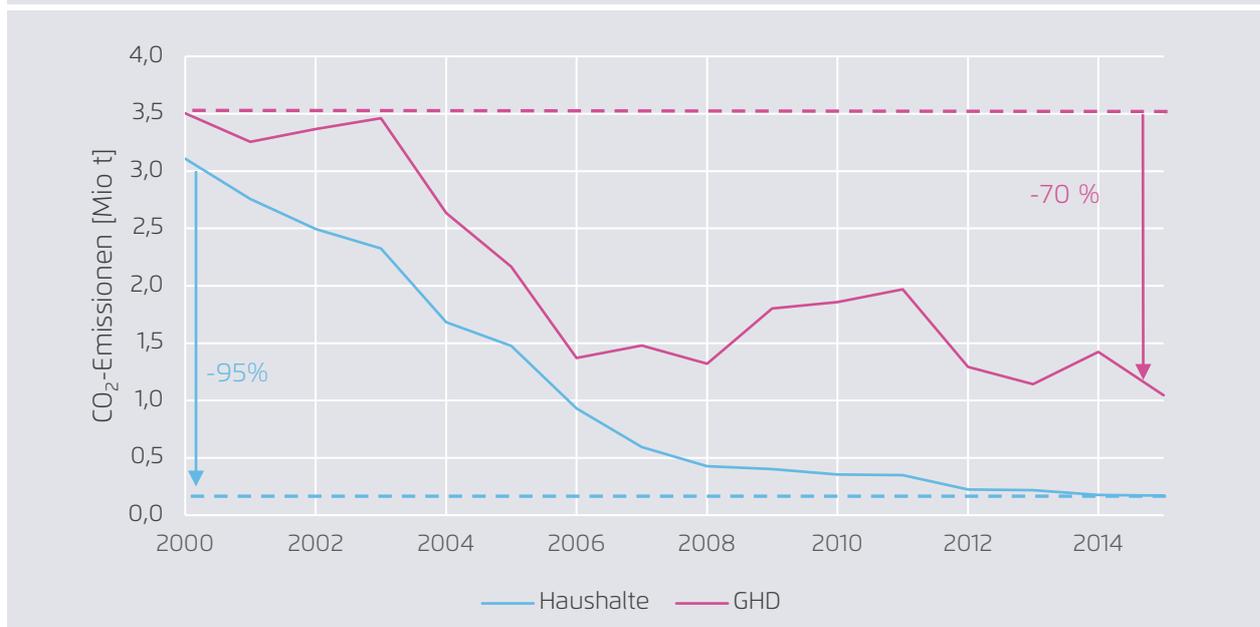
Die Ausgangslage für energetische Sanierung in Schweden unterscheidet sich zu der in Deutschland in zwei Kernpunkten:

- Der Mietmarkt basiert auf Warmmieten.
- Es existiert eine **CO₂-Steuer**, die aktuell 114 Euro pro Tonne CO₂ beträgt (Government Offices of Sweden, 2019).

Der schwedische Warmmietenmarkt ist in Europa einzigartig. Der Vermieter übernimmt im Allgemeinen die Heiz- und Warmwasserkosten, welche durch die vertraglich vereinbarte Miete gedeckt sind (NEEAP Schweden, 2017). Die Anreize im schwedischen Mietmarkt lösen einen Großteil des Vermieter-Mieter-Dilemmas: Wenn der Vermieter die Wohnung saniert, dann kommt der Nutzen ihm selbst in Form von gesparten Heizkosten zugute. Auf der anderen Seite werden Sanierungsmaßnahmen, die den Energieverbrauch senken, nicht zum Anlass für Mieterhöhungen genommen (SIR, 2016). Dies setzt einen starken Anreiz, wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen umzusetzen, ohne den Mieter zusätzlich zu belasten.

Die Wirtschaftlichkeit wird verstärkt durch die CO₂-Steuer, die deutlich über den Beträgen liegt, welche in Deutschland als Fixpreis für den Zertifikatehandel bis 2025 vorgesehen sind. Dadurch, dass der Vermieter nicht nur seine Brennstoffkosten, sondern auch seine CO₂-

Abbildung 2: Entwicklung der CO₂-Emissionen im schwedischen Gebäudesektor 2000–2015



Quelle: Agora Energiewende basierend auf EU Kommission, 2018b

Steuerzahlungen reduzieren kann, ergibt sich eine zielgerichtete Anreizstruktur: Durch eine verbesserte Dämmung kann er Heizkosten generell einsparen. Setzt er auf CO₂-freie Technologien, so vermeidet er zusätzlich hohe Steuerzahlungen. Da die Steuer weiter steigt, sind auch Maßnahmen wirtschaftlich sinnvoll, deren Kosten heute noch nicht komplett durch die Brennstoffkosten- und Steuerersparnisse gedeckt sind.

Gleichzeitig kann es einen gegenläufigen Effekt dadurch geben, dass die Mieter monatlich lediglich Pauschalbeträge für das Heizen bezahlen. Diese orientieren sich nicht daran, wie viel sie geheizt haben. Grundsätzlich entfällt somit der Anreiz, sparsam zu sein. Während es in Einzelfällen zu verschwenderischem Verhalten kommen mag (wie Heizen bei offenem Fenster), bedeutet dies in der Praxis vermutlich, dass die allermeisten Mieter auf Komfortniveau heizen. Die beiden Faktoren müssen gegeneinander abgewogen werden: Auf der einen Seite liegt das Potenzial für den Klimaschutz darin, dass Vermieter vermehrt ihre Immobilien sanieren. Dies muss der potenziellen Einsparung durch gemäßigeres Heizen gegenübergestellt werden. In Anbetracht der großen CO₂-Einsparungen, die Schweden im Gebäudebereich erzielt hat (Abbildung 2), scheint es auf den ersten Blick deutlich effektiver zu sein, stimmige Anreize für den Vermieter zu schaffen.

Allerdings zeigt eine juristische Kurzeinschätzung im Auftrag von Agora Energiewende, dass eine reine Umstellung des Mietmarkts auf Warmmieten in Deutschland mit geltendem EU-Recht nicht vereinbar wäre: Ein Rechtsgutachten von Becker Büttner Held kommt zu dieser Schlussfolgerung, da eine reine Umstellung auf Warmmieten die Regularien zur individuellen Verbrauchserfassung nicht erfüllt, die in der Energieeffizienz-Richtlinie (EED) vorgesehen sind (Becker Büttner Held, 2020).

Laut EED sind die Mitgliedsstaaten angehalten dies umzusetzen, soweit „technisch machbar, finanziell vertretbar und im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen angemessen“ (EU Kommission, 2018a). Da der schwedische Mietmarkt schon immer auf Warmmieten basiert hat, konnte eine Umstellung auf eine individuelle Verbrauchsabrechnung bisher mit einem Hinweis auf Mehrkosten vermieden werden (Linder und Eliasson, 2016). Eine Neueinführung in Deutschland würde somit eine Anpassung der EED voraussetzen.

Warmmieten mit Temperaturfeedback

Ein weiterer Ansatz versucht, beide Anreize zu kombinieren, sodass der Vermieter von einer Sanierung profitiert, während der Mieter gleichzeitig die Möglichkeit hat, seine Heizkosten durch sparsames Heizen weiter zu reduzieren. Ein solches Konzept wurde von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission diskutiert: Vermieter und Mieter einigen sich vertraglich beispielsweise auf eine Raumtemperatur, die während der Wintermonate garantiert wird. Entscheidet sich der Mieter, über diese Temperatur hinaus zu heizen, so bezahlt er die zusätzlichen Heizkosten. Verbraucht er weniger, so bekommt er die eingesparten Kosten vom Vermieter erstattet (JRC, 2017). Der Warmwasserverbrauch könnte hingegen individuell abgerechnet werden, wie dies auch schon heute der Fall in Deutschland ist.

Der Unterschied zur heutigen Verbrauchsabrechnung liegt darin, dass dem Vermieter mehrere Optionen offenstehen, wie er die Wohnung auf Temperatur bringen kann. Wenn es sich rentiert, kann er durch eine energetische Sanierung Heizkosten einsparen. Da die Warmmiete die gleiche bleibt, während die Heizkosten sinken, erhöht sich die Marge des Vermieters, ohne dass der Mieter höhere Mietkosten zu tragen

hat. Gleichzeitig bleibt der Anreiz für den Mieter, sparsamer zu heizen, da er dann einen Teil der entrichteten Miete am Jahresende zurück-erhalten würde.

Laut (Becker Büttner Held, 2020) ist so ein Modell auch im Sinne der EED, die Maßnahmen zur Auflösung des Mieter-Vermieter Dilemmas explizit fordert. Um eine Vereinbarkeit mit der EED zu gewährleisten, müsste bei der Ausgestaltung jedoch darauf geachtet werden, dass die realen Verbräuche erfasst werden und die Grundlage der Heizkostenabrechnung bilden (Becker Büttner Held, 2020). Dies könnte dadurch erfolgen, dass man die Verbräuche mit bestimmten Innentemperaturen abgleicht und die Zahlungen dementsprechend koppelt. Da die EED gewisse Freiräume lässt, wie die Heizkosten berechnet werden (Becker Büttner Held, 2020), kann eine Temperaturbestimmung über den Verbrauch sowie eine Anpassung der Verbräuche im Sanierungsfall eine EED-konforme Ausgestaltung darstellen. Der Mieter zahlt in diesem Fall für eine bestimmte Referenztemperatur in seiner Wohnung, die unter „normalem“ Heizverhalten erreicht wird. Da der Abgleich über diese Verbräuche erfolgt, ist auch der Vermieter davor geschützt, dass beispielsweise die Innenraumtemperatur durch offene Fenster gesenkt wird.

5 Quo vadis? Handlungsoptionen für die deutsche Diskussion

Die Sanierungsanreize im deutschen Mietmarkt sind gegenwärtig nicht auf das Erreichen der Klimaziele ausgerichtet, da sie weder auf Energieeinsparung noch auf Emissionsreduktion abzielen, sondern einzig die Modernisierungskosten in Betracht ziehen. Der CO₂-Zertifikatehandel wird daran nicht viel ändern, da die anfallenden Kosten wahrscheinlich primär den Mieter belasten und der Vermieter von einer Reduktion der Heizkosten nicht direkt profitiert. Die angespannte Situation auf den Mietmärkten schmälert die Attraktivität effektiven Klimaschutzes weiter. Eine Neuausrichtung der Rahmenbedingungen und Anreize für den Mietmarkt ist somit notwendig, um Klimaschutz und Sozialverträglichkeit zu vereinen (siehe Tabelle 3).

Das Drittelmodell ist in der Lage, die Situation auf dem deutschen Mietmarkt zu entschärfen und gleichzeitig die Investitionssicherheit für Vermieter zu erhöhen. Der Mieter hingegen wird durch das Absenken der Modernisierungsumlage besser vor hohen Mietaufschlägen geschützt, hat aber keine direkte Rückversicherung, dass er tatsächlich Heizkosten spart, denn die Umlage bleibt entkoppelt von einer Reduzierung des Energieverbrauchs oder der CO₂-Emissionen.

Es ist allerdings nicht klar, ob dadurch mehr Sanierungen auf dem Mietmarkt erfolgen. Sollte die aktuell niedrige Sanierungsrate eine Folge des Risikos sein, dass Mieter Härtefälle geltend machen und der Vermieter insofern die Sanierungskosten nicht umlegen kann, so könnte das Drittelmodell einen Beitrag dazu leisten, die Sanierungsrate zu steigern. Sind energetische Sanierungen für Vermieter aktuell finanziell nicht attraktiv genug, so ist fraglich, ob sich deren Attraktivität durch das Drittelmodell steigern

ließe. Denn der Spielraum, um mit dem Modernisieren von Mietwohnungen Rendite zu erwirtschaften, wird im Vergleich zum bestehenden Rechtsrahmen reduziert.

Ein Nachteil bleibt, dass die Umlage nicht an das Zinsniveau gekoppelt ist, sodass eine Leitzinsänderung eine Anpassung der Rahmenbedingungen erfordern würde. Mit Blick darauf, dass die Höhe der Modernisierungsumlage seit ihrer Einführung 1974 im Jahre 2019 zum ersten Mal angepasst wurde, kann bezweifelt werden, ob eine Anpassung in Zukunft regelmäßig erfolgen wird. Hier könnte man sich am Schweizer Modell orientieren, welches die Mieterhöhung an einen Referenzzins³ koppelt.

Auch anderweitig könnte das Schweizer Modell ein Ansatz sein, das aktuelle System sinnvoll weiterzuentwickeln: Die direkte Bindung an die Wertsteigerung des Objekts ist ein nachvollziehbares Kriterium, welches auf dem Nutzen der Modernisierung basiert, anstatt auf reinen Investitionskosten, wie es gegenwärtig in Deutschland der Fall ist. Der Vermieter hat eine höhere Investitionssicherheit, da ihm eine auskömmliche Rendite zugesichert wird und zukünftige Mieterhöhungen nicht von der Modernisierung gefährdet werden.

Die Mietaufschläge direkt an der Wertsteigerung auszurichten, ist andererseits zunächst mit großem Mehraufwand verbunden. In der Schweiz existiert das System bereits seit längerem, und es gibt eine Vielzahl von Gerichtsurteilen, die einem Vermieter eine recht solide Bemessungsgrundlage dafür geben, welchen Maßnahmen wie viel Wert zugeschrieben werden kann.

Gleichzeitig hat der Vermieter im Schweizer Modell immer noch keinen direkten Gewinn von eingesparter Energie und eingesparten

³ Hypothekarischer Referenzzins, siehe Kapitel 3

Emissionen, sondern nur indirekt über die Erhöhung der Miete. Diese Erhöhung ist nicht an energetische Maßnahmen gekoppelt, sondern kann auch wegen anderer wertsteigernder Maßnahmen angesetzt werden. Darüber hinaus gelten im Schweizer Mietmarkt sehr weitreichende Regeln, wie viel Gewinn mit Mietwohnungen überhaupt erzielt werden darf. Dies ist auch der Sozialverträglichkeit und der Transparenz zuträglich, da der Vermieter im Streitfall vor Gericht seine Wirtschaftlichkeitsrechnung offenlegen muss.

Deutlich weiter würde eine Umstellung des Mietmarkts auf Warmmieten gehen. Kombiniert mit wirkungsvollen CO₂-Preisen, staatlicher Förderung und verpflichtenden Sanierungsfahrplänen kann dies ein vielversprechender Schritt zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor sein. Da in diesem Fall der Vermieter von den eingesparten Heizkosten profitiert, entsteht ein starker Anreiz, sämtliche wirtschaftlichen Potenziale auszuschöpfen. Perspektivisch ansteigende CO₂-Preise verstärken diesen Effekt weiter und sor-

Tabelle 3: Vergleich der verschiedenen Mietrechtsmodelle

	Aktuelle deutsche Rechtslage	Drittelmodell	Schweizer Modell	Schwedischer Warmmietenmarkt	Warmmieten mit Verbrauchs-Feedback
Klimaschutzanreiz für Vermieter	-	-	±*	+	+
Klimaschutzanreiz für Mieter	+	+	+	-	+
Warmmietenneutral	-	±	-	+	+
Investitionssicherheit	-	+	+	±**	±**
Robust gegen wechselnde Zinspolitik	-	-***	+****	+	+
vereinbar mit Europarecht	+	+	+	-	+

* Energie- und CO₂-Einsparungen können indirekt in den Mehrwert einfließen, der der Maßnahme zugeschrieben wird.

** Die Aussicht auf steigende Heizkosten, beispielsweise durch eine langfristig ansteigende CO₂-Steuer, erhöht die Investitionssicherheit. Ohne dieses Element hängt die Entscheidung davon ab, wie der Vermieter die langfristige Entwicklung der Brennstoffkosten einschätzt.

*** Das Drittelmodell passt die Modernisierungsumlage an das aktuelle Zinsniveau an, ohne eine Rückkopplung. Veränderungen im Zinsniveau könnten demnach wieder zu Schief lagen führen.

**** Das Schweizer Modell ist an den hypothekarischen Referenzzins gekoppelt, der Schwankungen im Zinsniveau reflektiert.

gen dafür, dass Investitionen sinnvoll dargestellt werden können, die vor dem Hintergrund der aktuellen Kostensituation noch nicht komplett gedeckt sind. Auch wenn der grundsätzliche Anreiz des Mieters wegfällt, sparsam zu heizen, scheint dieser Effekt die erhöhte Anreizwirkung beim Vermieter nicht annähernd zu kompensieren. Die in Schweden erzielten CO₂-Einsparungen im Gebäudesektor sprechen diesbezüglich für sich. Allerdings ist die Einführung eines reinen Warmmietenmarkts nicht mit geltenden EU-Richtlinien zur individuellen Verbrauchsabrechnung vereinbar (Becker Büttner Held, 2020).

Um die effizienten Sanierungsanreize eines Warmmietensystems in Deutschland zu schaffen, schlagen wir die Einführung von Warmmieten mit Temperaturfeedback vor. Zum einen integriert diese Regelung den Klimaschutzanreiz für den Mieter in ein Warmmietensystem. Zum anderen wäre eine Ausgestaltung, die die Anforderungen an die individuelle Verbrauchserfassung und -abrechnung erfüllt, auch mit dem Europäischen Rechtsrahmen vereinbar (Becker Büttner Held, 2020).

Warmmieten im Vierklang der Wärmewende

1. Warmmieten sorgen dafür, dass die wirtschaftlichen Potenziale im Mietmarkt gehoben werden, indem sie die Kosten-Nutzen-Rechnung der Vermieter der von Eigenheimbesitzern angleicht. Um die Klimaziele zu erreichen, müssen sie von weiteren Maßnahmen flankiert werden, denn das Zielniveau ist aktuell nicht wirtschaftlich.
2. Die Kombination mit einer ansteigenden **CO₂-Bepreisung**, beispielsweise durch die Verknappung von Emissionszertifikaten, sorgt dafür, dass nach und nach mehr energetische Maßnahmen wirtschaftlich werden. Da durch Warmmieten die Kostenersparnisse direkt den Vermietern

zukommen, haben diese einen ansteigenden Anreiz, ambitionierte energetische Maßnahmen durchzuführen.

3. Ein Kostendelta zwischen dem, was wirtschaftlich ist, und dem Zielniveau wird dennoch auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Wegen der langen Investitionszyklen im Gebäudebereich, sollte dennoch direkt auf Zielniveau saniert werden. Die Differenzkosten, die von Wohnungswirtschaft und Mieterbund auf 14 bis 25 Milliarden Euro jährlich geschätzt werden (DMB et al., 2019), müssen durch eine attraktive **staatliche Förderung** ausgeglichen werden, denn Klimaschutz ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse.
4. Das letzte Element sind **verpflichtende, individuelle Sanierungsfahrpläne** für jedes Gebäude (ifeu et al., 2018). Nicht nur kommt die Möglichkeit, schrittweise zu sanieren, kleineren Gebäudebesitzern entgegen, denn die zeitliche Streuung der Maßnahmen ist weniger kapitalintensiv als eine Komplettsanierung. Dadurch, dass für jedes Gebäude ein verpflichtendes Gesamtkonzept erstellt wird, dessen CO₂-Emissionen stückweise auf null zu senken, stellen wir sicher, dass das Ziel *Klimaneutralität* im Gebäudebestand bis spätestens 2050 erreicht wird.

Literatur

- Agora Verkehrswende, Agora Energiewende (2019):** *Klimaschutz auf Kurs bringen Impressum*
- Becker Büttner Held (2020):** *Vereinbarkeit des „Referenztemperatur-Modells“ mit den Vorgaben der Energieeffizienzrichtlinie (EED).* Im Auftrag von Agora Energiewende
- Bundesregierung (2019):** *Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030*, S. 1–23
- DMB et al. (2019):** *Abschätzung des Zuschussbedarfs zur Erreichung des Klimaziels 2030 für Wohngebäude, speziell für vermietete Wohnungen bei warmmietenneutraler Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen*, S. 6–8
- EU-Kommission (2018a):** *Energy Efficiency Directive 2018*, S. 210–230
- EU-Kommission (2018b):** *JRC-IDEES – Integrated Database of the European Energy System (2000–2015)*
- Government Offices of Sweden (2019):** *Sweden's carbon tax.*
<https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/> (zugegriffen 07.02.19)
- ifeu (2019):** *Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen*
- ifeu et al. (2018):** *Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung.* Studie im Auftrag von Agora Energiewende
- JRC (2017):** *Overcoming the split incentive barrier in the building sector : Unlocking the energy efficiency potential in the rental & multifamily sectors.*
<https://doi.org/10.2790/912494>
- Kägi, W., Giaquinto, K., Gassmann, F., Dellenbach, S., Graf, P. (2015):** *Energetische Sanierung – Auswirkungen auf Mietzinsen*
- Kholodin, K., Michelsen, C. (2014):** *The market value of energy efficiency in buildings and the mode of tenure*
- Linder, K., Eliasson, M. (2016):** *Ensure energy directives lead to real and effective energy savings*
- NEEAP Schweden (2017):** *Sweden's Fourth National Energy Efficiency Action Plan*, S. 202
- Reutter, L., von Wangenheim, G. (2019):** *Subsidies for Landlords = Higher Rents for Tenants 2015*, S. 1–21
- Schweizer MV (2008):** *Mietzinserhöhung : Die einzelnen Begründungen.* S. 1–9
- Schweizer MV (o. J.):** *Orts- und Quartierüblichkeit.*
<https://www.mieterverband.ch/mv/mietrecht-beratung/ratgeber-mietrecht/glossar.html#Orts-+und+Quartierueblichkeit>
- Schweizerischer MV (2005):** *Paritätische Lebensdauer-Tabelle: Bewertung von Einrichtungen in Wohn- und Geschäftsräumen.* Mietrechtspraxis/mp, Verlag
- SIR (2016):** *Gutachten zum Recht der energetischen Sanierung und zu Wertvermehrenden Verbesserungen im Mietrecht in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Schweden, Spanien und im Vereinigten Königreich (England)*

Wie gelingt uns die Energiewende? Welche konkreten Gesetze, Vorgaben und Maßnahmen sind notwendig, um die Energiewende zum Erfolg zu führen? Agora Energiewende will den Boden bereiten, damit Deutschland in den kommenden Jahren die Weichen richtig stellt. Wir verstehen uns als Denk- und Politiklabor, in dessen Mittelpunkt der Dialog mit den relevanten energiepolitischen Akteuren steht.



Unter diesem QR-Code steht
diese Publikation als PDF zum
Download zur Verfügung.

Agora Energiewende

Anna-Louisa-Karsch-Straße 2 | 10178 Berlin

T +49 (0)30 700 14 35-000

F +49 (0)30 700 14 35-129

www.agora-energiewende.de

info@agora-energiewende.de

