

Energetische Gebäudesanierung und Verteilungsfragen

**Wie wird die Gebäudesanierung sozial
verträglich?**

Die rechtliche Perspektive

Workshop des Forums ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FOES)
am 12. Juni 2013, Berlin

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

stefan.klinski@hwr-berlin.de

Übersicht

I. Hintergrund und Ziele

II. Wirtschaftliche und soziale Ausgangslage

III. Konsequenzen / Lösungsansätze

- Ansätze der aktuellen Mietrechtsreform
- Weitergehende Reformoptionen im Mietrecht
- Abfederung im Sozialrecht
- Ausgestaltung von speziellen Rechtsinstrumenten zur energetischen Gebäudesanierung

IV. Fazit

Herausforderung energetische Gebäudesanierung

Problemdimension

- 25-30 % des CO₂-Ausstoßes resultieren aus Nutzung von Gebäudewärme
- Vom Endenergieverbrauch der privaten Haushalte entfielen 2011 auf:
 - Heizenergie 73,5 %
 - Warmwasser 12,2 %

Zieldimension

- Bundesregierung: „**klimaneutraler Gebäudebestand**“ bis 2050 =
 - Senkung des nichterneuerbaren Primärenergieverbrauchs um $\geq 80\%$, Rest überwiegend durch EE gedeckt
- Erhöhung der jährlichen energetischen Sanierungsrate von < 1 auf $\geq 2\%$
 - Bei sehr hohem Anteil anspruchsvoller Vollsanierungen

Ist das für mich wirtschaftlich?

Selbstnutzende Eigentümer vs. Vermieter



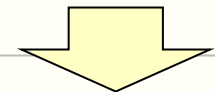
Abwägende Betrachtung zu einem idealtypisch (günstigen) Fall

Selbstnutzender Eigentümer:

- + „Investiere ich, stehen einem kurzfristig **hohen Investitionsaufwand** langfristig **niedrigere Betriebskosten** gegenüber“
- „Investiere ich nicht, habe ich langfristig **höhere Betriebskosten**“

Vermieter:

- + „Investiere ich, stehen einem kurzfristig **hohen Investitionsaufwand** langfristig **höhere Mieteinnahmen** gegenüber“
- „Investiere ich nicht, bleiben die **Mieteinnahmen stabil**“



Problem: Vermieter spürt Betriebskosten nicht
Folge: Investitionsanreiz gering

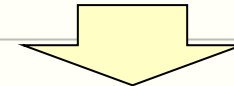
Ist das für mich wirtschaftlich (sozial)?

... Blick der Mieter



Mieter:

- + „Investiert der Vermieter sinnvoll und qualitativ gut (⇒ starke Senkung des Endenergieverbrauchs), zahle ich deutlich **mehr Kaltmiete**, aber auch vergleichbar **geringere Betriebskosten**“
- „Investiert der Vermieter im Maßnahmen, die den Endenergieverbrauch nicht oder im Verhältnis zu wenig senken, zahle ich deutlich **mehr Kaltmiete** bei dennoch **hohen Betriebskosten**“



⇒ Mieterhöhungen über die Betriebskostensenkung hinaus belasten die soziale Balance

Folgerungen zur Sozialverträglichkeit

Beachte aber auch:

- Energiepreisentwicklung
- Komfortsteigerung

1. Sozial verträglich sind im Mietrecht:

- Anreize (nur) für Investitionen, deren Folgekosten für die Mieter in einem angemessenen Verhältnis zu Betriebskostensenkungen stehen
- Also insb. für wirksame Endenergieeinsparungen (⇒ Klimaschutz)

2. Aufgabe eines „sozialen Mietrechts“ ist es:

- Spielräume für Win-Win-Situationen erkennbar und nutzbar zu machen
- Weitergehende Anreize zu setzen, ist Aufgabe **anderer Anreize/Förderung**

3. Hilfreich sind Regelungen im Miet- und Energierecht:

- die Win-Win-Situationen erkennbar machen
- die unangemessenen Mieterbelastungen entgegenwirken

Miethöherecht: Kernregelungen

Grundsatz: Ortsübliche Vergleichsmiete

- Grundsatz: Erhöhung der sog. Kaltmiete um 20 % innerhalb von drei Jahren zulässig, soweit ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschritten wird

Sonderregelung: Modernisierungsumlage

- Investitionen zur Modernisierung können zu 11 % auf die Jahresmiete umgelegt werden (zeitlich unbegrenzt)

Betriebskosten: Von den Mietern zu tragen

- Für Vermieter „durchlaufende Posten“
- Bei zentraler Wärmeversorgung unter den Mietern nach dem System der HeizkostenV umzulegen

Mieterhöhungsoptionen: Alt und neu

1. Option: § 558 BGB (Ortsübliche Vergleichsmiete)

Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete grds. zulässig

Was ändert sich durch die Mietrechtsreform 2013?

- „**Energetische Ausstattung und Beschaffenheit**“ nun als **Vergleichskriterien anerkannt**

Bedeutung für energetische Sanierung / Sozialverträglichkeit

- OÜV ist auf Interessenausgleich angelegt („Win-Win“)
 - Erreichbar, wenn energetische Verbesserung am Markt honoriert wird
- Positiv: Neuregelung schafft dafür Grundlagen / Rechtssicherheit
- Sinnvoll: Systematische Berücksichtigung in „ökologischen Mietspiegeln“
- Nützlich: Einheitliche energetische Klassifizierung der Gebäude

Mieterhöhungsoptionen: Alt und neu

2. Option: § 559 BGB (Modernisierungsumlage)

11 % der Modernisierungs-Investition jährlich umlegbar (zeitl. unbegrenzt)

Was ändert sich durch die Mietrechtsreform 2013?

- „Energetische Modernisierung“ begründet die Umlage nur noch, wenn „**Endenergie nachhaltig eingespart wird**“ (folgt aus § 555b Nr. 1 BGB)

Bedeutung für energetische Sanierung / Sozialverträglichkeit

- Umlage gab bisher breiten Raum für sozial unverträgliche Mieterhöhungen
 - Begrenzung auf Endenergieeinsparung wirkt dem ein wenig entgegen
 - Offene Fragen: Abgrenzung und quantitative Bewertung
 - Problem: Konventionelle Modernisierung bleibt unberührt

Betriebskostenrecht: Alt und neu

Grundsatz: §§ 556/556a BGB

Betriebskosten werden auf die Mieter umgelegt

Was ändert sich durch die Mietrechtsreform 2013?

- Klare Regeln für Umstellung auf Contracting:

§ 556c (neu): Wärmekosten als Betriebskosten abrechenbar, wenn ... [1.] Wärme „mit verbesserter Effizienz“ aus einer neuen Anlage geliefert wird und [2.] „**die Kosten die Betriebskosten für die bisherige Eigenversorgung nicht übersteigen.**“

Bedeutung für energetische Sanierung / Sozialverträglichkeit

- Ausgewogener Umstellungsanreiz auf Contracting?
- Betriebskostensteigerung für Vermieter nach wie vor nicht spürbar

Abfederung durch (mehr) Wohngeld?

z. B. Wiedereinführung eines Heizkostenzuschusses

Vorteile

- Soziale Härten können vermieden werden
- und können dadurch sinnvolle Investitionen nicht hindern

Nachteile

- Höhere Belastung nur für einen relativ kleinen Berechtigtenkreis vermeidbar

Bewertung

- Wohngeld ist wichtiges Instrument für die „Symptombehandlung“
- Trägt aber zur Lösung der strukturellen Probleme nicht bei

Änderungen bei der ortsüblichen Vergleichsmiete

Systematische Berücksichtigung energetischer Merkmale bei der OÜV:

„Ökologischer Mietspiegel“ – „Energetische Vergleichsmiete“

- Grundlage / Erfordernis: Geeignete Bemessungsmaßstäbe für die energetische Beschaffenheit
 - Sinnvoll: Klassifizierungssystem für die energetische Gebäudequalität
 - Aufgabe für das Energierecht!
- Erreichbare Win-Win-Situation werden erkennbar und nutzbar gemacht
 - Marktkonformes Instrument!

Modernisierungsumlage: Änderungs-Optionen

Abschwächungen (z.B. Senkung des Umlage-Prozentsatzes)

- Anreizwirkung sinkt, strukturelle Probleme bleiben bestehen

„Harte“ Mindestanforderungen zu Endenergieverbrauch / Betriebskosten / Wirksamkeit

- Denkbar auch im Sinne eines Positivkataloges
- Sowohl sozial- als auch klimapolitisch sinnvoll

Abschaffung für nicht energetische Modernisierungen

- Ursprüngliche Gründe für Einführung der Umlage sind entfallen

Generelle Abschaffung

- Kein Schaden, wenn Markt- und Förderinstrumente funktionieren

An Betriebskostensenkung gebundener Mietzuschlag

Idee: Pauschaler Mietzuschlag, dessen Höhe durch die mieterseitigen Verbrauchskostenminderungen begrenzt ist

- Vorteil **Vermieter**: Pauschale ist nicht an die Investitionssumme gebunden und bedarf keiner Erläuterung
- Vorteil **Mieter**: Warmmietenneutralität gewährleistet
- Vorteil **beide**: Gemeinsames Interesse an Verbrauchssenkung (dynamische Wirkung)
- **Frage**: Praktikable Ausgestaltung möglich?

Verknüpfung von Mietrecht und Energierecht

Es ist **weder klimapolitisch noch sozial** sinnvoll, mietrechtlich zu erlauben, was energierechtlich unzulänglich oder verboten ist

Sinnvolle Verknüpfungen:

- Entfallen der Duldungspflicht bei Verstoß gegen EnEV-Mindestanforderungen
- Aushändigung des Energieausweises an die Mieter (bei regelmäßiger Aktualisierung) für Markttransparenz
- Bindung von Modernisierungsanreizen an energet. Mindestanforderungen
- Brauchbare Kenngroßen / Klassifizierung der energet. Gebäudequalität im Energierecht

Begrenzung der Heizkostenumlegung?

Generelle Umstellung auf Warmmieten oder Teilwarmmieten?

- Würde Betriebskostensteigerung für Vermieter spürbar machen
- Wäre aber unverhältnismäßig (insb. bei bestehenden Verträgen)

Umlegungsbegrenzung als Komponente neuer Klimaschutzinstrumente

- Solche Regelungen sind verfassungskonform vorstellbar! – Beispiele:
- Neuer, nicht umlegungsfähiger Energiesteuerzuschlag zur Finanzierung von Förderprogrammen
- Langfristig angelegter Stufenplan für energet. Mindestanforderungen an Gebäude – bei Nichterfüllung wird Umlegbarkeit eingeschränkt
- An energetischer Gebäudequalität ausgerichtete Klimaschutzabgabe mit Förderfonds

Förder- und Anreizinstrumente

Ausgangspunkte / allgemeine Erkenntnisse

- Hauptadressat müssen die **Gebäudeeigentümer** sein, denn entscheidend sind Investitionen in bauliche/technische Verbesserungen
- Verhaltensanreize sind dann besonders wirksam, wenn sie auf der Begünstigungs- und der Belastungsseite spürbar sind (**Bonus-Malus-Prinzip**)
- Auf der Begünstigungsseite ist **Rechtssicherheit** (mit-) entscheidend

Folgerungen

- Auf die Förderung sollte möglichst ein **Rechtsanspruch** bestehen
- Die Belastungen für die Gegenfinanzierung sollten möglichst direkt diejenigen treffen, die über die Investitionen entscheiden und von den potenziellen Anreizen profitieren (Spürbarkeit!)
 - möglichst die **Eigentümer** der Gebäude (nicht auf die Nutzer!)

Fazit: Zentrale Erkenntnisse

Aufgabe des Mietrechts ...

ist es, Möglichkeiten und Anreize für energetische Investitionen zu schaffen, die sich sowohl für Vermieter als auch für Mieter lohnen.

Die Potenziale dazu sind noch nicht ausgeschöpft.

Mietrecht und Energie-/Klimaschutzrecht ...

können enger verknüpft werden, im sowohl im Interesse der Einsparung von Energiekosten als auch des Klimaschutzes.

Weitergehende Förder-/Anreizinstrumente ...

sind besonders wirksam, wenn sie dem Bonus-Malus-Prinzip folgen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

Energetische Gebäudesanierung und Verteilungsfragen

**Wie wird die Gebäudesanierung sozial
verträglich? - Die rechtliche Perspektive**

Folienanhang

Workshop des Forums ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FOES)
am 12. Juni 2013, Berlin

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

stefan.klinski@hwr-berlin.de

Übersicht

I. Weitere Folien zu mietrechtlichen Instrumenten

- Ergebnisse aus: Klinski: UBA-Forschungsvorhaben „Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Gebäudesanierungen (FKZ 3708 18 100) / 2009

II. Weitere Folien zu Finanzierungsinstrumenten für Anreize zur energetischen Gebäudesanierung

- Ergebnisse aus: Öko-Institut/Klinski: UBA-Forschungsvorhaben „Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich“ (FKZ 3711 18 103) / 2013

Miethöherecht: Diskussion/Vorschläge

„Ökologischer Mietspiegel“ / „energetische Vergleichsmiete“

- **Idee (IWU): Ausweisung energet. Beschaffenheit im Mietspiegel**
 - Energetische Verbesserungen werden als wohnwerterhöhend erkannt und legitimieren eine angemessene Mieterhöhung
- **Bewertung / Wirkungen des Instruments**
 - Erreichbare Win-Win-Situationen werden erkennbar gemacht
 - Soziale Balance ist nicht gefährdet
- **Prakt. Erfordernis: Geeignete Bemessungsmaßstäbe (→ EnEV)**
 - Problem: Verbrauchsbezogener Energieausweis ungeeignet, Konzept des Energieausweises überarbeitungsbedürftig

→ (+)

Miethöherecht: Diskussion/Vorschläge

„Ökologischer Mietspiegel“ - „energetische Vergleichsmiete“

Ausgestaltungsvorschlag

- Pflicht zur Berücksichtigung bei jedem Wohnraum (nicht nur im Mietspiegel)
- Aufstellung von Klassifizierungen unter Bezugnahme auf die EnEV
- Zuschnitt des Energieausweises auf diese Klassifizierungen
- Wo kein qualifizierter Energieausweis vorhanden ist, erfolgt Zuordnung zur schlechtesten Kategorie

Miethöherecht: Diskussion/Vorschläge

„Energetische Modernisierungsumlage“

- **Ansatz:** Erhebung einer Umlage für die Investitionen zur energetischen Modernisierung ähnlich § 559 BGB, jedoch:
 - einerseits vollständige Entkoppelung von der OÜV
 - andererseits zeitliche Begrenzung auf den Abgeltungszeitraum der energet. Modernisierungskosten zzgl. eines festzulegenden Zeitraumes (z.B. 10 plus 2 Jahre)
- **Bewertung des Instruments**
 - **Vorteile:** Hohe Attraktivität für besonders anspruchsvolle Maßnahme, gute Planbarkeit für alle Beteiligten
 - **Nachteile:** Mietsteigerungen können u.U. hoch ausfallen, Berechnungs-/Erklärungsaufwand wie bei § 559

→ (+/-)

Miethöherecht: Diskussion/Vorschläge

„Energetischer Pauschalzuschlag“

Ausgestaltungsvorschlag

- Voraussetzung: Einhaltung von **Mindestanforderungen** (→ EnEV)
- **Zusicherung** des Vermieters - **einseitige Erklärung** -, dass:
 - der Zuschlag für eine bestimmte Dauer (z.B. 6 Jahre) nicht höher liegt als die zu erwartende Minderung der Kosten des Bezugs von Heizstoffen für das gesamte Gebäude (Basis: Daten HeizKV)
- Alle Berechnung auf **Durchschnittsbasis** für das gesamte Gebäude, um individuelle Schwankungen auszumitteln
- Bei **tatsächlicher Abweichung** zu Lasten der Mieter um einen Mindest-Prozentsatz (z.B. 10 %): Anspruch auf **hälftige Rückerstattung**

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Finanzierungsinstrumente – relevante Optionen

Instrumentenoption (engere Wahl)	Anmerkung/Kurzerläuterung
Energiesteuerzuschlag für fossile Heizstoffe	Teil der Energiesteuer, Vereinnahmung durch Bund, Verwendung für Förderung
Einkommensteuervergünstigung	Belastung der allg. Haushalte; Ergänzung der existierenden Förderprogramme
Sanierungspflicht mit Ausgleichsabgabe/ Ausgleichsfonds	Verpflichtung der Gebäudeeigentümer zur Einhaltung von Mindeststandards, ersatzweise Zahlung
Gebäudebezogene Klimaabgabe mit Förderfonds	Verpflichtung der Eigentümer energetisch schlechter Gebäude zur Zahlung
Energieeinsparquote (speziell) für energet. Gebäudesanierung	Verpflichtung der Inverkehrbringer v. Heizstoffen zu Förderaktivitäten ggü. Gebäudeeigentümern
Bonus-/ Prämienmodell für energetische Gebäudesanierung	Anspruch der Gebäudeeigentümer auf Zahlungen ggü. Inverkehrbringern von Heizstoffen
Vorzugszinspflicht	Verpflichtung der Kreditinstitute zur Vergabe zinsreduzierter Kredite für energet. Maßnahmen

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Energiesteuerzuschlag

Zulässige Erhöhung einer bestehenden Steuer!
**Keine verfassungsrechtl. Bedenken, soweit
Einnahmen in den allg. Haushalt gehen!**

- Vorteile:
 - Rechtsanspruch realisierbar – zulässig, wenn rechtlich keine Verknüpfung zu den Einnahmen des Zuschlags hergestellt wird
 - Schnell realisierbar
 - Nicht abhängig von energetischer Klassifizierung der Gebäude
- Nachteile:
 - Keine verursachungsgerechte Belastung: trifft Gebäudenutzer
 - Adressierung der Eigentümer aber konstruierbar (Verbot der Umlegung als Betriebskosten / Rückzahlungsanspruch)
 - Direkte Wirkung (infolge höherer Steuerlast) gering
 - Es bleibt bei der Belastung der allgemeinen Haushalte (Fondslösung wäre rechtlich unzulässig)

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Einkommensteuervergünstigung

Zulässige Modifizierung einer bestehenden Steuer!
Keine verfassungsrechtl. Bedenken

- Vorteile:
 - Ist eine besondere Art des Rechtsanspruchs auf Förderung
 - Schnell realisierbar (aber vom Bundesrat abhängig)
 - Nicht abhängig von energetischer Klassifizierung der Gebäude
 - Zusätzlicher Anreiz im Kontext der Modernisierungsumlage
- Nachteile:
 - Ermöglicht keine differenzierte Ausgestaltung der Förderung
 - Wirkung progressionsabhängig (aber relativierbar/korrigierbar)
 - Höhere Mieterbelastung bei Anwendung der Modernisierungsumlage
 - Gegenfinanzierung fehlt (es bleibt bei der Belastung der allgemeinen Haushalte)
 - daher eigentlich kein Förderinstrument, sondern Gestaltungsvariante der Förderung

Sanierungspflicht mit Ausgleichsabgabe

Zulässige Sonderabgabe i.w.S.

Keine verfassungsrechtl. Bedenken (Ausgleichsfunktion!)

- Vorteile:
 - Rechtsanspruch auf Förderung realisierbar
 - Keine Belastung der allg. Haushalte (Förderfonds!), abgesehen von Pufferfunktion
 - Verursachungsgerechte Belastung: trifft die Gebäudeeigentümer
 - Weiterwälzung an Mieter kann unterbunden werden
- Nachteile:
 - Negative Signalwirkung, rechtsdogmatisch „harter“ Eingriff
 - Geringere Flexibilität, was die Stufung betrifft
 - Energetische Klassifizierung aller (Bestands-) Gebäude nötig, daher nicht schnell realisierbar, Maßstäbe fehlen noch
 - Vollzug aufwändig, Gefahr von Defiziten beim Vollzug
 - Start der Ausgleichsabgabe setzt Ablauf von Sanierungsfrist voraus

Gebäudebezogene Klimaabgabe

- Vorteile:
 - Rechtsanspruch auf Förderung realisierbar
 - Keine Belastung der allgemeinen Haushalte (Förderfonds!), abgesehen von Pufferfunktion
 - Verursachungsgerechte Belastung: trifft die Gebäudeeigentümer
 - Weiterwälzung an Nutzer/Mieter kann unterbunden werden
 - Erhebung der Abgabe setzt nicht voraus, dass zunächst Gelegenheit zur Sanierung gegeben wurde
- Nachteile:
 - Energetische Klassifizierung aller (Bestands-) Gebäude nötig, daher nicht schnell realisierbar, Maßstäbe fehlen noch
 - Vollzug einiger Aufgaben durch Landesbehörden erforderlich (Klassifizierung, Erhebung der Abgabe)
 - Notwendigkeit der fortlaufenden Justierung

**Zulässige Sonderabgabe i.e.S.
Keine verfassungsrechtl.
Bedenken (gruppennützige
Verwendung!)**

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Energieeinsparquote

**Verfassungsrechtl. Bedenken gegen die Variante:
Adressierung der (Strom-) Netzbetreiber**

- Vorteile:
 - Vollständig haushaltsunabhängig (aus staatlicher Sicht)
 - Fordert die Verpflichteten zur Eigeninitiative heraus (fördert ggf. innovative Förderansätze)
 - Nicht abhängig von energet. Klassifizierung der Gebäude
- Nachteile:
 - Unzulängliche Rechts- / Planungssicherheit (Vielzahl von Förderprogrammen, wechselnde Konditionen, Ausschöppeffekte)
 - Für investitionsintensive, langfristig angelegte Maßnahmen nicht gut geeignet
 - Keine verursachungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung, da Mehrkosten von den Energiekunden getragen werden
 - Problem auch nicht adäquat korrigierbar

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Bonus-/ Prämienmodell

Verfassungsrechtl. Bedenken gegen die Variante:
Führung der Geldströme über staatliche Stelle

- Vorteile:
 - Vollständig haushaltsunabhängig (aus staatlicher Sicht)
 - Nicht abhängig von energetischer Klassifizierung der Gebäude
 - Planungs-/ Rechtssicherheit durch gesetzliche Förderkonditionen erreichbar (auch differenziert)
- Nachteile:
 - Zahlungsströme müssen organisatorisch von Verpflichteten und/ oder Begünstigten bewältigt werden; sehr schwierig angesichts heterogener Maßnahmen und kleinteiliger Marktverhältnisse
 - Zahlungsansprüche nur mit großem zeitl. Abstand realisierbar
 - Keine verursachungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung, da die Mehrkosten von den Energiekunden zu tragen sind
 - Problem evtl. durch getrennte Ausweisung eines Prämienanteils in Kombination mit Rückzahlungsanspruch korrigierbar

Quelle: Öko-Institut/Klinski UBA FKZ 3711 18 103

Vorzugszinsmodell

**Keine verfassungsrechtl. Bedenken:
Sachliche Mitverantwortung der Banken
rechtfertigt Heranziehung**

- Vorteile:
 - Vollständig haushaltsunabhängig, Refinanzierung erfolgt aus übrigem Kreditportfolio der Kreditinstitute
 - Ein Teil der existierenden Förderaktivitäten kann so in den Sektor privater Verantwortlichkeit verlagert werden
 - Nicht abhängig von energet. Klassifizierung der Gebäude
 - Planungs-/ Rechtssicherheit durch gesetzl. Anspruch erreichbar
- Nachteile:
 - Anreizwirkung abhängig von Zinsentwicklung am Darlehensmarkt
 - Anwendbarkeit nur auf Darlehensmarkt für private Baukredite gesichert (→ weitergehender Untersuchungsbedarf)
 - Anreizwirkung hängt auch von aktiver Mitwirkung der Banken ab