



Kurzgutachten „Warmmietenmodelle“

Abschlussbericht

Leistung gemäß Rahmenvertrag zur Beratung der Abteilung II des BMWK

Leistungsabruf: durch Referat IIC2 am 12.10.2021

BMWK-Projekt-Nr.: 115/21-4

Berlin, 2022

Impressum

Hauptbearbeitung

Sibylle Braungardt
Öko-Institut e.V. – Institute for Applied Ecology
Freiburg - Darmstadt - Berlin
Postfach 17 71, D-79017 Freiburg, Germany
Tel.: +49-761-452 95-294
Fax: +49-761-452 95-288
s.braungardt@oeko.de

Bearbeitende

Sibylle Braungardt, Öko-Institut e.V.	(Kapitel 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9)
Dominik Rau, Prognos AG	(Kapitel 4, 6)
Veit Bürger, Öko-Institut e.V.	(Kapitel 5, 6)
Malek Sahnoun, Prognos AG	(Kapitel 6)
Juliane Kaspers, Becker Büttner Held PartGmbH (BBH)	(Kapitel 7, 8, 9)
Barbara von Gayling-Westphal, Becker Büttner Held PartGmbH (BBH)	(Kapitel 7, 8, 9)
Yola Traum, Becker Büttner Held PartGmbH (BBH)	(Kapitel 7, 8, 9)

Review:

Yvonne Aniol, Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)

Formaler Review

Michael Müller, Nadja Däbritz, Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)

Auftragsvergabe durch

Martin Schöpe, BMWK, Abt. II, Ref. C2

Inhalt

Impressum	2
1 Ergebniszusammenfassung	6
2 Hintergrund	13
3 Zielsetzung und methodisches Vorgehen	15
4 Übersicht bestehender Ansätze für (Teil-) Warmmietenmodelle	16
4.1 Warmmietenmodelle in Schweden.....	16
4.2 Teilwarmmietenmodelle auf Basis von Verbrauch, Bedarf und Gebäudemerkmalen..	17
4.3 Teilwarmmietenmodell mit Referenztemperatur	17
4.4 Exkurs: Diskussionsbeiträge aus der Wohnungswirtschaft.....	18
4.5 Fazit aus der Betrachtung der bestehenden Vorschläge und Modelle	19
5 Teilwarmmietenmodell auf Basis einer festgelegten Wärmemenge (verbrauchsbasiert).....	20
5.1 Grundlagen und Begriffsdefinitionen	20
5.2 Festlegung der Grundheizkosten	21
5.3 Verteilung der tatsächlich anfallenden Wärmekosten zwischen Wohnungseigentümern bzw. -eigentümerinnen	23
5.4 Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer zwischen Mietparteien	23
5.5 Vorgehen nach energetischen Sanierungen und bei Energiepreissteigerungen	23
5.6 Fazit	24
6 Auswirkungen auf Mietende und Vermietende.....	25
6.1 Grundlagen der Berechnungen	25
6.2 Auswirkungen auf der Ebene des Gesamtgebäudes	26
6.3 Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer zwischen den Wohneinheiten	29
6.4 Fazit	31

7	Rechtliche Bewertung des Warmmietenmodells	32
7.1	Unionsrechtliche Bewertung – Vereinbarkeit des Teilwarmmietenmodells mit der Energieeffizienzrichtlinie (EED)	32
7.1.1	Einleitung und Prüfungsmaßstab.....	32
7.1.2	Art. 9a EED – Verbrauchserfassung für die Wärme- und Kälteversorgung sowie die Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch	33
7.1.3	Art. 9b EED – Einzelverbrauchserfassung („Sub-metering“) und Kostenverteilung für die Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung	34
7.1.4	Art. 10a EED – Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen zur Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung.....	37
7.1.5	Art. 11a EED – Kosten für den Zugang zu Verbrauchserfassungs- und Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen für die Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung	38
7.1.6	Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED: Sonstige Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz	39
7.1.7	Ergebnis	39
7.2	Unionsrechtliche Bewertung nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).....	40
7.2.1	Verbrauchsdatenerfassung	40
7.2.2	Offenlegung von Daten gegenüber Mietern.....	41
7.2.3	Ergebnis	41
7.3	Verfassungsrechtliche Bewertung.....	42
7.3.1	Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	42
7.3.2	Materielle Verfassungsmäßigkeit.....	42
7.3.3	Zusammenfassung	67
7.4	Mietrechtliche Vorgaben	68
7.4.1	Grundsätzliches zur Umlage von Betriebskosten	68
7.4.2	Verhältnis des § 556 BGB zur HeizkV	69

7.5	Vorgaben aus dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) und der Heizkostenverordnung (HeizkV).....	71
7.5.1	Ermächtigungsgrundlage der Heizkostenverordnung	71
7.5.2	Systematik der Heizkostenverordnung	72
7.5.3	Anwendungsbereich der Heizkostenverordnung	73
7.6	Umsetzungsmöglichkeiten des Teilwarmmietenmodells.....	74
7.7	Geltung für neue und für bestehende Mietverhältnisse.....	76
8	Exkurs: Drittelmodell.....	78
8.1	Kurze Darstellung des sog. Drittelmodells	78
8.2	Aktuelle mietrechtliche Vorgaben zur Modernisierungsumlage	78
8.3	Rechtliche Bewertung des sog. Drittelmodells.....	81
9	Schlussfolgerungen	82
	Abbildungsverzeichnis	84
	Tabellenverzeichnis	85
	Abkürzungen.....	86

1 Ergebniszusammenfassung

Hintergrund und Zielsetzung

Zur Erreichung des im Bundes-Klimaschutzgesetz verankerten Minderungsziels für die Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor sind erhebliche zusätzliche Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung von erneuerbaren Energien in Gebäuden notwendig.

In Deutschland leben mehr als die Hälfte der Haushalte in Mietwohnungen, wobei diese sich insbesondere auf den Bereich der Mehrfamilienhäuser konzentrieren. Im Bereich der Nichtwohngebäude ist die Datenlage im Vergleich zu Wohngebäuden deutlich schlechter und der Anteil der vermieteten Gebäude ist nicht bekannt.

In vermieteten Gebäuden besteht für energetische Sanierungen die Herausforderung, dass die Investitionen in energetische Modernisierungen von den Gebäudeeigentümern und -eigentümerinnen getragen werden, während die daraus resultierenden Energieeinsparungen den Mietenden zu Gute kommen. Dieses so genannte Mieter-Vermieter-Dilemma stellt eine Herausforderung für die Transformation des Gebäudesektors hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand im Jahr 2045 dar.

Die Kosten für energetische Sanierungen können Vermietende im laufenden Mietverhältnis gem. §§ 559 i. V. m. 555b Nr. 1 BGB teilweise (8 Prozent der Kosten jährlich, max. jedoch 2,00 €/qm bzw. 3,00 €/qm je nach qm-Miete vor der Sanierung) auf die Mietenden umlegen. Für Vermietende bestehen einerseits durch die Regelungen zur Modernisierungsmieterhöhung Anreize für Investitionen in energetische Sanierungen, die allerdings in Abhängigkeit ihrer Durchsetzbarkeit am jeweiligen Wohnungsmarkt begrenzt sind. Andererseits kommen die daraus resultierenden Energiekosteneinsparungen sofort den Mietenden zugute, während die Investitionen weitgehend durch die Vermietenden zunächst getragen und durch höhere Mieteinnahmen refinanziert werden müssen.

Umgekehrt können durch den derzeitigen Ansatz der zulässigen Mieterhöhungen nach energetischen Sanierungen (Modernisierungsumlage) jedoch auch Situationen entstehen, in denen die Mietsteigerungen die eingesparten Energiekosten deutlich übersteigen und die Sanierungen für Mietende somit nicht warmmietenneutral sind.

Um das Mieter-Vermieter-Dilemma zu überwinden, sieht der Koalitionsvertrag vor, einen schnellen Umstieg auf die Teilwarmmiete zu prüfen. Im Zuge dessen soll laut Koalitionsvertrag die Modernisierungsumlage für energetische Maßnahmen in diesem System aufgehen. Ziel eines solchen (Teil-)Warmmietenmodells soll es sein, durch eine andere Kostenverteilung die Wärmewende sozialverträglich zu gestalten und gleichzeitig die Attraktivität energetischer Sanierungen für Vermieter zu erhöhen.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Einführung eines (Teil-)Warmmietenmodells zu prüfen. Die Untersuchung umfasst technische, ökonomische, soziale und rechtliche Aspekte, die bei der Einführung eines (Teil-)Warmmietenmodells zu berücksichtigen sind.

Übersicht bestehender Ansätze für Warmmietenmodelle

Neben dem in Schweden verbreiteten vollständigen Warmmietenmodell, bei dem keine individuelle Verbrauchserfassung erfolgt, werden in der Literatur verschiedene Ansätze für Teilwarmmietenmodelle diskutiert. Aus einer Analyse dieser Modelle und Vorschläge können die folgenden Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die die Grundlage für die weiteren Betrachtungen bilden:

- **Verbrauchsabhängige Abrechnung:** Bei Ansätzen wie dem schwedischen Warmmietenmodell, in dem keine Erfassung der Energieverbräuche erfolgt, besteht kein Anreiz für Mietende, sich verbrauchssparend zu verhalten. Der Ansatz ist überdies nicht vereinbar mit den Anforderungen der EU-Energieeffizienzrichtlinie. Ein vergleichbares Modell wird deshalb nicht angestrebt und folglich nicht weiter betrachtet.
- **Modelle mit Temperaturerfassung:** Ansätze mit festgelegter Referenztemperatur werden im vorliegenden Gutachten nicht tiefergehend untersucht, weil diesen Ansätzen grundlegende technische und physikalische Herausforderungen entgegenstehen. Das Heiz- und Lüftungsverhalten der Mietenden hat einen erheblichen Einfluss auf die Innenraumtemperatur, so dass diese nur sehr eingeschränkt als Indikator für die von den Vermietenden zu bezahlenden Wärmekosten dienen können. Zudem erfordert das Modell eine kontinuierliche Erfassung der Innenraumtemperatur in allen beheizten Räumen in allen Mietwohnungen, was den Einbau der entsprechenden Technik voraussetzt und mit hohen Kosten verbunden wäre. Auch in Hinblick auf die Übermittlung der Daten zu zeitlich aufgelösten Temperaturverläufen ist das Modell aus Datenschutzgründen kritisch zu betrachten.
- **Modelle mit festgelegter Wärmemenge:** Ein zentraler Aspekt bei der Ausgestaltung von Warmmietenmodellen ist die Festlegung des Betrags, um den die Grundmiete zum Zeitpunkt der Umstellung erhöht werden darf. Dabei spielt das Vorhandensein verlässlicher Daten zur Berechnung der Mieterhöhung eine wichtige Rolle. Der Ansatz eines Warmmietenmodells mit festgelegter Wärmemenge wird in den nachfolgenden Kapiteln vertieft betrachtet.
- **Anreize für Vermietende und Mietende:** Die Anreizwirkung für energetische Sanierungen ist in Teilwarmmietenmodellen umso höher, je höher der Anteil der durch die Vermietenden zu bezahlenden Wärmekosten ist. Dies begründet sich dadurch, dass die durch eine Sanierung zu erzielenden Einsparungen höher sind, wenn ein größerer Anteil der Kosten bei den Vermietenden anfällt. Ein Warmmietenmodell sollte somit so ausgestaltet sein, dass die Wärmekosten möglichst vollständig vom der oder dem Vermietenden getragen werden, während innerhalb der Mieterschaft trotzdem eine verbrauchsabhängige Verteilung von Kosten erfolgt, um gleichzeitig verbrauchssparendes Verhalten anzureizen.

Teilwarmmietenmodell auf Basis des Energieverbrauchs

Auf Basis der folgenden Eckpunkte wird ein Teilwarmmietenmodell auf Basis des Energieverbrauchs entwickelt:

- In dem vorgeschlagenen Modell trägt der oder die Vermietende die real anfallenden Energiekosten in ganzer Höhe, auch unabhängig von jährlichen Schwankungen durch Energiepreise oder vom tatsächlichen Energieverbrauch auf Grund von Witterungsverhältnissen oder Verbraucherverhalten.

Dadurch wird ein möglichst großer Anreiz für die Durchführung energetischer Modernisierungen erreicht.

- Auf Basis zurückliegender Verbrauchskosten wird ein Mittelwert an Heizkosten pro Monat und m² errechnet (sog. „Grundheizkosten“). Dieser wird ab dem Zeitpunkt des Umstiegs monatlich durch den Mieter entrichtet. Der Betrag entspricht bei gleichbleibenden Energieverbräuchen und Energiepreisen den Energiekosten, die im Warmmietenmodell von der oder dem Vermietenden getragen werden, so dass zum Zeitpunkt der Umstellung sowohl für Vermietende als auch Mietende eine Kostenneutralität sichergestellt ist.
- Da diese (auf die Wohnfläche bezogene) Umstellung bei einem oder einer „sparsam heizenden“ Mietenden zu einer Mieterhöhung bzw. bei einem „verschwenderisch heizenden“ Mietenden zu einer geringeren Miete führen würde, wird weiterhin eine verbrauchsabhängige Erfassung und Abrechnung der Heizkosten vorgenommen. Die insgesamt angefallenen (und vom Vermietenden bezahlten) Heizkosten werden im Verhältnis zwischen den einzelnen Mietenden nach Verbrauch errechnet und danach abgerechnet. Dies führt zu einem finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Mietparteien eines Gebäudes.

Die Grundheizkosten werden für jede Wohnung einmalig zum Zeitpunkt der Umstellung auf ein Teilwarmmietenmodell festgelegt. In den Folgejahren nach der Umstellung sind die Grundheizkosten somit monatlich von der oder dem Mietenden zu entrichten. Bei einem Wechsel der Mietpartei werden weiterhin die entsprechenden Grundheizkosten durch die neue Mietpartei entrichtet.

Im hier vorgeschlagenen Modell werden die Grundheizkosten für das gesamte Gebäude einmalig auf Basis der Heizkosten der letzten drei Jahre festgelegt und nach Flächenanteilen auf die Wohneinheiten verteilt. Das bedeutet, dass die Grundheizkosten unabhängig vom Verbrauch der Einzelwohnung sind und sich am Gesamtverbrauch des Gebäudes orientieren. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass sich das Nutzungsverhalten einzelner Mietender (z. B. sehr hoher Verbrauch, sehr niedriger Verbrauch) nur unwesentlich auf die im Gesamtgebäude festgelegten Grundheizkosten auswirkt.

Für Mietende mit niedrigen Energieverbräuchen bedeutet dies, dass die Grundheizkosten zunächst die in den vorherigen Jahren bezahlten Heizkosten übersteigen. Durch den Ansatz zur Durchführung von verbrauchsabhängigen Zahlungstransfers zwischen Mietenden (siehe nächster Abschnitt) wird jedoch sichergestellt, dass verbrauchssparendes Heizverhalten weiterhin zu Kosteneinsparungen führt und zum Zeitpunkt der Umstellung für Mietende (und Vermietende) keine Mehrkosten entstehen.

Für Gebäude mit großen Abweichungen zwischen jährlichen Werten (z. B. wegen Sanierung, Heizungstausch, Leerstand) werden Ausnahmeregelungen festgelegt.

Die tatsächlich anfallenden, d. h. jährlich variablen Heizkosten werden vollständig durch die Vermietenden/Wohnungseigentümer und -eigentümerinnen entrichtet. Sofern die Wohnungen eines Gebäudes mehreren Eigentümern und Eigentümerinnen gehören, erfolgt die Verteilung der Kosten auf die Eigentümer und Eigentümerinnen der einzelnen Wohneinheiten nach qm, d. h. die Verteilung ist unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch der Wohneinheiten. Dieser Ansatz entspricht dem im vorherigen Absatz beschriebenen Ansatz zur Festlegung der Grundheizkosten, so dass die Kostenneutralität zum Zeitpunkt der Umstellung gewährleistet ist.

Obwohl die Wärmekosten vollständig von der oder dem Vermietenden getragen werden, erfolgt eine Erfassung der Verbräuche in den einzelnen Wohneinheiten anhand von Heizkostenverteilern bzw. Wärmemengenzählern (analog zum derzeitigen Vorgehen in der Heizkostenabrechnung).

Basierend auf der verbrauchsabhängigen Erfassung erfolgt ein Zahlungstransfer zwischen den Wohnungsnutzenden. Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Verbrauch werden belastet, während Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Verbrauch profitieren. Es besteht somit weiterhin ein Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten. Die Grundlage für die verbrauchsabhängige Verteilung der Kosten bilden die variablen Heizkosten. Diese werden allerdings ausschließlich als Grundlage für die Verteilung zwischen den Mietparteien gewählt, wohingegen die tatsächlichen Kosten von den Vermietenden entrichtet werden.

Der Zahlungstransfer zwischen den Mietenden wird weiterhin durch den Gebäudeeigentümer/die -eigentümerin bzw. den Vermietenden oder die Vermietende bzw. die Hausverwaltung durchgeführt. Dies entspricht dem bisherigen Vorgehen, mit dem Unterschied, dass die eigentlichen Heizkosten von der oder dem Vermietenden getragen werden. Der Aufwand und die Kosten für die verbrauchsabhängige Verteilung sind vergleichbar mit der bisherigen Abrechnung. Die Kosten hierfür werden weiterhin von der oder dem Mietenden getragen.

Nach einer energetischen Sanierung werden die Grundheizkosten durch die Mietpartei in gleichbleibender Höhe entrichtet. Da sich die von der oder dem Vermietenden zu bezahlenden Heizkosten bei einer Sanierung reduzieren, kommt die Differenz (eingesparte Heizkosten) der oder dem Vermietenden vollständig zugute und schafft somit einen Anreiz für energetische Sanierungen.

Die Mietenden haben im Unterschied zum derzeitigen Kaltmietenmodell nach einer Modernisierung keine Energiekosteneinsparungen. Sofern die Modernisierungsumlage durch das Modell abgelöst wird, sind Sanierungen im dargestellten Modell grundsätzlich warmmietenneutral, da sich die Warmmiete nach der Sanierung nicht verändert.

Bei steigenden Energiepreisen erhöhen sich bei der oder dem Vermietenden die Heizkosten, während die Grundheizkosten bei den Mietenden konstant bleiben. Das Risiko steigender Energiepreise und höherer Verbräuche der Mietenden, z. B. kälterer Witterung, wird somit im Teilwarmmietenmodell vollständig durch die Vermietenden getragen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass der oder die Vermietende einen deutlichen Einfluss auf die Wahl der Energieträger sowie die Effizienz des Gebäudes und damit auf die Kosten des Energieverbrauchs hat.

Auswirkungen auf Mietende und Vermietende

Die Auswirkungen auf Mietende und Vermietende werden anhand eines exemplarischen Beispielgebäudes und zweier beispielhafter Sanierungsmaßnahmen betrachtet: 1) Teilsanierung Dach und Fenster und 2) Vollsanierung und Umstieg von Gaskessel auf Wärmepumpe. Bei beiden Maßnahmen wird unterschieden zwischen einer Umsetzung mit Förderung und ohne Förderung.

Die Beispielrechnungen zeigen, dass eine Refinanzierung der Investition über die Energieeinsparungen nur dann gegeben ist, wenn für die Sanierung Förderung gewährt wird (bzw. wenn sich die Maßnahmen über die Energiekosteneinsparungen refinanzieren).

Für Mietende besteht Warmmietenneutralität bei Sanierungen, sofern die Modernisierungsumlage (zumindest für energetischen Sanierungen) vollständig in dem System aufgeht. Dies scheint im vorgeschlagenen Modell auch sachgerecht, da bei Mietenden keine Energieeinsparungen erzielt werden und eine Umlage der Kosten somit nicht gerechtfertigt ist.

Durch die verbrauchsabhängigen Zahlungstransfers besteht für Mietende weiterhin ein Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten, da der Mehr- bzw. Minderverbrauch im Vergleich zu den anderen Wohneinheiten im Gebäude sich in den Gutschriften bzw. Nachzahlungen widerspiegelt.

Rechtliche Bewertung

In rechtlicher Hinsicht untersucht das Gutachten, ob bzw. unter Beachtung welcher Grenzen das vorgeschlagene Teilwarmmietenmodell mit unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist, und welche Vorschriften im Falle der Umsetzung des Teilwarmmietenmodells angepasst werden müssten. Das vorgeschlagene Teilwarmmietenmodell ist vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der EU-Energieeffizienzrichtlinie (im Folgenden: EED), sowie den verfassungsrechtlichen Schranken grundsätzlich rechtskonform umsetzbar. Zur Umsetzung ist eine formell-gesetzliche Grundlage, eine Anpassung der Heizkostenverordnung (im Folgenden: HeizkV) sowie – je nach Geltungsbereich des Teilwarmmietenmodells – eine Anpassung der mietrechtlichen Vorgaben im BGB und der Betriebskostenverordnung (im Folgenden: BetrKV) notwendig.

Das vorgeschlagene Teilwarmmietenmodell ist mit den einschlägigen Vorgaben der EED vereinbar. Die individuelle Verbrauchserfassung muss aber beibehalten werden. Eine verbrauchsbezogene Abrechnung kann in Mehrfamilienhäusern durch den vorgeschlagenen Zahlungstransfer zwischen den Mietparteien gewährleistet werden.

Eine Umsetzung des Teilwarmmietenmodells ist auch verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich, muss aber einige Vorgaben und Grenzen, die insbesondere aus den betroffenen Grundrechten folgen, beachten. Aus Rechtssicherheitsgründen ist es empfehlenswert, eine neue formell-gesetzliche Grundlage sowohl für die parlamentarisch erforderliche Grundentscheidung für ein Teilwarmmietenmodell als auch für die Ermächtigungsgrundlage für eine nähere Ausgestaltung durch Rechtsverordnung zu schaffen. Es besteht das Risiko, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für nicht ausreichend erachtet werden, da sie nicht auf das Teilwarmmietenmodell zugeschnitten sind. Aus den einschlägigen Grundrechten (insb. Berufs-, Eigentums- und Vertragsfreiheit sowie dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz) ergeben sich Übermaßgrenzen und Ausnahmeerfordernisse, die es bei der Umsetzung des Teilwarmmietenmodells zu beachten gilt.

Zur Umsetzung des Teilwarmmietenmodells ist vor allem eine Anpassung der Vorgaben in den §§ 6 und 7 HeizkV notwendig. Eine Anpassung der HeizkV bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Je nachdem, ob auch Einfamilienhäuser oder andere nicht von der HeizkV erfasste Anwendungsfälle bzw. Nutzungsverhältnisse erfasst werden sollen, ist darüber hinaus eine Anpassung der mietrechtlichen Vorgaben sowie des § 2 Nr. 4 BetrKV erforderlich. Diese ist ohne Zustimmung des Bundesrates möglich.

Eine Anpassung von bestehenden Mietverträgen ist jedenfalls im Anwendungsbereich der HeizkV nicht zwingend erforderlich, da gemäß § 2 HeizkV die Vorschriften der HeizkV rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vorgehen. Für den Fall einer Verankerung des Teilwärmietenmodells im BGB bzw. in der BetrKV dürfte eine Anwendung auf Bestandsverträge ebenfalls zu bejahen sein. Eine Änderung sollte in jedem Fall nur für zukünftige Abrechnungszeiträume vorgesehen werden. Der Zahlungstransfer muss im Rahmen der jährlichen Heizkostenabrechnung vom Gebäudeeigentümer bzw. von der -eigentümerin vorgenommen werden.

Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Gutachten wurde die mögliche Einführung eines Teilwärmietenmodells zur Adressierung des Mieter-Vermieter-Dilemmas sowie zur Sicherstellung einer sozial-gerechten Transformation des Gebäudesektors untersucht. Aus den Betrachtungen lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ableiten:

- Das vorgeschlagene Teilwärmietenmodell lässt sich technisch ohne zusätzlichen Aufwand umsetzen, da die notwendige Messtechnik (Wärmemengenzähler bzw. Heizkostenverteiler) ohnehin bereits im Rahmen der HeizkV für alle zentralversorgten Gebäude mit mehr als zwei Wohneinheiten vorgeschrieben ist.
- Im vorgeschlagenen Modell werden die Grundheizkosten auf Basis der gemessenen Verbräuche der vorhergehenden Jahre festgelegt, so dass die Festlegung nicht vom Vorhandensein von Energieausweisen abhängt. In dieser Hinsicht wäre eine Einführung somit kurzfristig möglich.
- Es bestehen keine grundlegenden rechtlichen Hürden, die der Einführung des vorgeschlagenen Teilwärmietenmodells entgegenstehen, wohl aber einige verfassungsrechtliche Vorgaben, die es zu berücksichtigen gilt.
- Die notwendigen Anpassungen wären aber mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Dieser begründet sich u. a. dadurch, dass Anpassungen in allen bestehenden und neuen Mietverhältnissen umgesetzt werden müssten.
- Die Zielsetzung der Steigerung der Anreizwirkung für energetische Sanierungen bei Vermietenden wird durch die Einführung des Teilwärmietenmodells nur teilweise erreicht: Die Beispielrechnungen zeigen, dass eine Refinanzierung der Investition über die Energieeinsparungen auf der Seite der Vermietenden nur dann gegeben ist, wenn für die Sanierung Förderung beantragt und gewährt wird.
- Für Mietende wird im vorgeschlagenen Teilwärmietenmodell die Wärmietenneutralität von Sanierungen sichergestellt, sofern die Modernisierungsumlage (zumindest für energetische Sanierungen) vollständig in dem System aufgeht. Dies scheint im vorgeschlagenen Modell auch sachgerecht, da bei Mietenden keine Energiekosteneinsparungen erzielt werden und eine Umlage der Kosten somit nicht gerechtfertigt ist.
- Das vorgeschlagene Teilwärmietenmodell ist grundsätzlich mit den einschlägigen Vorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) vereinbar. Die individuelle Verbrauchserfassung muss aber beibehalten werden. Eine verbrauchsbezogene Abrechnung wird in Mehrfamilienhäusern durch den vorgeschlagenen Zahlungstransfer zwischen den Mietparteien gewährleistet.

- Zur Umsetzung des Teilwarmmietenmodells ist vor allem eine Anpassung der Vorgaben in den §§ 6 und 7 HeizkV notwendig. Eine Anpassung der HeizkV bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Je nachdem, ob auch Einfamilienhäuser oder andere nicht von der HeizkV erfasste Anwendungsfälle bzw. Nutzungsverhältnisse erfasst werden sollen, ist darüber hinaus eine Anpassung der mietrechtlichen Vorgaben, insbesondere des § 2 Nr. 4 BetrKV erforderlich.
- Eine Anpassung von bestehenden Mietverträgen ist jedenfalls im Anwendungsbereich der HeizkV nicht zwingend erforderlich, da gemäß § 2 HeizkV die Vorgaben rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vorgehen. Für den Fall einer Verankerung des Teilwarmmietenmodells im BGB bzw. der BetrKV dürfte eine Anwendung auf Bestandsverträge ebenfalls zu bejahen sein. Eine Änderung sollte in jedem Falle nur für zukünftige Abrechnungszeiträume vorgesehen werden. Der Zahlungstransfer muss im Rahmen der jährlichen Heizkostenabrechnung vom Gebäudeeigentümer bzw. von der Gebäudeeigentümerin vorgenommen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung eines Teilwarmmietenmodells - in Kombination mit einer stärkeren Verbreitung der Inanspruchnahme von Förderung im vermieteten Bestand - einen Beitrag zur Transformation des Gebäudesektors leisten kann. Vor dem Hintergrund des erheblichen Aufwands im Zusammenhang mit der Einführung ist allerdings abzuwägen, ob ein ähnlicher Effekt auch mit weniger aufwändigen Anpassungen erreicht werden kann. Eine detaillierte Prüfung der Wirkungen alternativer Ansätze im Vergleich zum Teilwarmmietenmodell ist nicht Teil des vorliegenden Gutachtens.

2 Hintergrund

Um das im Bundes-Klimaschutzgesetz verankerte Minderungsziel für die Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor zu erreichen, müssen die Emissionen in Gebäuden bis zum Jahr 2030 um mehr als 40 Prozent gesenkt werden. Die Ziele können nur dann erreicht werden, wenn die Energieeffizienz durch energetische Sanierungen erheblich gesteigert wird und der Anteil erneuerbarer Energien deutlich ansteigt.

In Deutschland leben mehr als die Hälfte der Haushalte in Mietwohnungen, wobei diese sich insbesondere auf den Bereich der Mehrfamilienhäuser konzentrieren (siehe Abbildung 1). Im Bereich der vermieteten Ein- und Zweifamilienhäuser werden rund 90 Prozent der Wohnungen mit fossilen Brennstoffen beheizt (Gas: 54 %, Heizöl: 35 %), während der Anteil in Mehrfamilienhäusern aufgrund der höheren Verbreitung von Fernwärme geringer ist (Gas: 54 %, Heizöl: 15 %).

In vermieteten Wohnungen besteht für energetische Sanierungen die Herausforderung, dass die Investitionen in energetische Modernisierungen von den Gebäudeeigentümern getragen werden, während die daraus resultierenden Energieeinsparungen den Mietenden zu Gute kommen. Dieses so genannte Mieter-Vermieter-Dilemma stellt eine Herausforderung für die Transformation des Gebäudesektors hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand im Jahr 2045 dar.

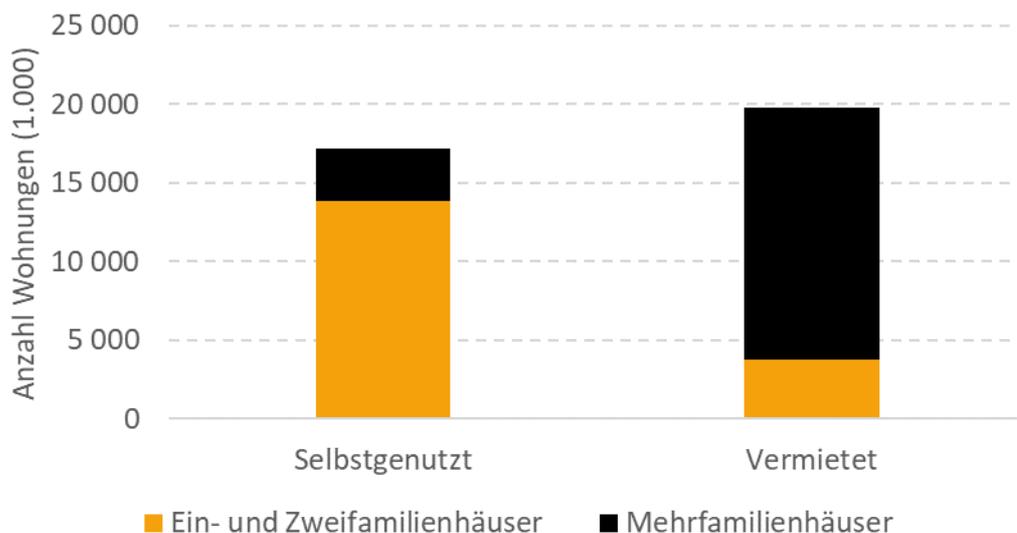


Abbildung 1: Verteilung der Wohnungen auf selbstnutzende Eigentümer und Eigentümerinnen sowie Mietende. Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung zum Wohnen 2018.

Für Vermietende bestehen begrenzte Anreize für Investitionen in energetische Sanierungen, da die daraus resultierenden Energiekosteneinsparungen den Mietenden zugutekommen, während die Investitionen weitgehend durch die Vermietenden getragen werden. Es entstehen durch den derzeitigen Ansatz der zulässigen Mieterhöhungen nach energetischen Sanierungen (Modernisierungsumlage) aber auch Situationen, in denen die Mietsteigerungen die eingesparten Energiekosten deutlich übersteigen und die Sanierungen für Mietende somit nicht warmmietenneutral sind. Die Kosten für energetische Sanierungen können Vermietende im laufenden Mietverhältnis gem.

§§ 559 i. V. m. 555b Nr. 1 BGB teilweise (8 Prozent der Kosten jährlich, max. jedoch 2,00 €/qm bzw. 3,00 €/qm je nach qm-Miete vor der Sanierung) auf die Mietenden umlegen.

Um das Mieter-Vermieter-Dilemma zu überwinden, sieht der Koalitionsvertrag vor, einen schnellen Umstieg auf die Teilwarmmiete zu prüfen. Im Zuge dessen soll laut Koalitionsvertrag die Modernisierungsumlage für energetische Maßnahmen in diesem System aufgehen. Ziel eines Teilwarmmietenmodells soll sein, durch eine andere Kostenverteilung die Wärmewende sozialverträglich zu gestalten und gleichzeitig die Attraktivität energetischer Sanierungen für Vermieter zu erhöhen.

Hintergrund der Überlegungen sind die unterschiedlichen Verursachungsbeiträge von Gebäudeeigentümern und -eigentümerinnen (Vermietenden) und Mietenden für den Heizenergieverbrauch in Gebäuden: Während die Mietenden durch ihr Verbrauchsverhalten (Heizung und Warmwasser) Einfluss auf den Heizenergieverbrauch nehmen, trägt der Vermieter durch die energetische Qualität der Gebäudehülle, die Effizienz der Anlagentechnik und die Wahl des Energieträgers ebenfalls Verantwortung dafür, wie viel Heizenergie verbraucht wird und wie hoch der CO₂-Ausstoß ist.

3 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Die Studie hat zum Ziel, die Einführung eines Teilwarmmietenmodells zu prüfen. Die Untersuchung umfasst technische, ökonomische, soziale und rechtliche Aspekte, die bei der Einführung eines Teilwarmmietenmodells zu berücksichtigen sind.

Im Ergebnis sollen die Machbarkeit der Einführung eines Teilwarmmietenmodells geprüft und die Anforderungen an eine Einführung benannt werden.

Um die Zielsetzung zu erreichen, werden folgende Schritte durchgeführt:

- Im ersten Schritt werden die bestehenden Vorschläge und Ansätze zur Umsetzung von Warmmietenmodellen untersucht. Dies erfolgt anhand einer Literaturanalyse sowie durch einzelne Interviews mit Expertinnen und Experten (Kapitel 4).
- Im zweiten Schritt werden aufbauend auf der Literaturübersicht verschiedene Ansätze zur Umsetzung eines Teilwarmmietenmodells untersucht. Dabei werden zunächst die Vor- und Nachteile verschiedener Optionen verglichen (Kapitel 4). Darauf aufbauend wird im Anschluss ein konkreter Ansatz für die Umsetzung eines Teilwarmmietenmodells entwickelt (Kapitel 5).
- Im dritten Schritt werden die Wirkungen des vorgeschlagenen Teilwarmmietenmodells auf Mietende und Vermietende untersucht. Dazu werden anhand von exemplarischen Beispielrechnungen die Be- und Entlastungen im Vergleich zum derzeitigen Modell dargestellt (Kapitel 6).
- Im vierten Schritt erfolgt die rechtliche Prüfung des vorgeschlagenen Teilwarmmietenmodells. Diese umfasst eine Bewertung aus unionsrechtlicher, verfassungsrechtlicher und mietrechtlicher Perspektive (Kapitel 8). In Kapitel 8 wird in einem Exkurs das Drittelmodell betrachtet und in den Kontext der aktuellen mietrechtlichen Vorgaben zur Modernisierungsumlage gesetzt. Im letzten Schritt werden Empfehlungen für die Umsetzung eines Teilwarmmietenmodells ausgearbeitet (Kapitel 9).

4 Übersicht bestehender Ansätze für (Teil-) Warmmietenmodelle

Das vorliegende Kapitel gibt einen Überblick über die bestehenden und in der Literatur vorgeschlagenen Ansätze für (Teil-)Warmmietenmodelle.

4.1 Warmmietenmodelle in Schweden¹

In Schweden erfolgt in den meisten Gebäuden keine individuelle Verbrauchserfassung und die Heizkosten sind Teil einer Warmmiete, die unabhängig vom Heizverhalten der Mietenden ist. In vermieteten Gebäuden werden die Heizkosten somit in der Regel vollständig durch den Vermietenden getragen.

Vermietenden kommen die Energieeinsparungen bei Durchführung einer energetischen Sanierung vollständig zugute. Mietende bezahlen nach der Durchführung einer energetischen Sanierung eine unveränderte Warmmiete. In Schweden müssen sich die Mieten auch bei Neuvermietung am Mietspiegel orientieren. Im Zuge energetischer Sanierungen kann keine Mietsteigerung geltend gemacht werden.

Bei dem schwedischen Ansatz der vollständigen Warmmiete besteht bei Mietenden kein monetärer Anreiz für energiesparendes Verhalten. Allerdings ist die Innenraumtemperatur in schwedischen Mehrfamilienhäusern im Allgemeinen auf 20–21 °C begrenzt, was bedeutet, dass die Mietenden nur begrenzte Möglichkeiten haben, die Temperatur in ihren Wohnungen zu regulieren.

Der schwedische Ansatz des Warmmietenmodells ohne verbrauchsabhängige Abrechnung der Wärmekosten steht zunächst im Widerspruch zu den Vorgaben aus Art. 9–11 der EU-Energieeffizienzrichtlinie. Diese sehen vor, dass der Heizenergieverbrauch für einzelne Mietparteien individuell gemessen und abgerechnet wird. Die EU-Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten jedoch Ausnahmen, wenn die verbrauchsabhängige Abrechnung technisch nicht machbar, finanziell nicht vertretbar und damit im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen nicht verhältnismäßig ist. Diese Ausnahmeregelungen wurden in Schweden als Argument genutzt, im schwedischen Mehrfamilienhausbestand auf die Einführung einer verpflichtenden individuellen Messung und Abrechnung von Heizkosten zu verzichten.

Im Jahr 2019 wurde eine Einigung zwischen Schweden und der EU-Kommission erzielt, die die individuelle Messung und Abrechnung in den energetisch schlechtesten Mehrfamilienhäusern verbindlich vorschreibt. Seit dem 1. Juli 2021 muss in Schweden in den energetisch schlechtesten Gebäuden eine individuelle Verbrauchserfassung für Heizung und Warmwasser erfolgen, sofern dies technisch möglich und wirtschaftlich ist. Alternativ können Gebäudeeigentümer und -eigentümerinnen sich dafür entscheiden, Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen.

¹ Die in diesem Abschnitt dargestellten Inhalte basieren auf Braungardt et. al. (2022): Splitting energy costs between landlords and tenants: What can Sweden and Germany learn from each other? Proceedings of the eceee summer study 2022.

Neben den bereits beschriebenen Ansätzen bestehen in Schweden vereinzelte Pilotprojekte, bei denen Mietende im Rahmen eines Bonus-Malus-Systems mehr bzw. weniger bezahlen, wenn eine bestimmte Raumtemperatur über- bzw. unterschritten wird. Dabei werden die Heizkosten wie im üblichen schwedischen Warmmietenmodell vom Vermietenden getragen. Mietende bekommen eine (von den realen Heizkosten unabhängige) Gutschrift, wenn die Raumtemperatur unterhalb eines festgelegten Referenzwertes liegt. Umgekehrt erfolgt eine (ebenfalls von den realen Heizkosten unabhängige) zusätzliche Zahlung, wenn die Temperatur überschritten wird. Für Mietende besteht damit ein Anreiz, die Innenraumtemperatur zu reduzieren. Die Reduktion der Innenraumtemperatur steht allerdings nicht zwingend im Zusammenhang mit einer Reduktion der Heizenergie (z. B. Fenster öffnen). In den schwedischen Projekten wird dieser Herausforderung begegnet, indem sehr niedrige Temperaturen, die durch das Öffnen von Fenstern verursacht werden, nicht in die Berechnung einbezogen werden bzw. als „Malus“ verbucht werden.

4.2 Teilwarmmietenmodelle auf Basis von Verbrauch, Bedarf und Gebäudemerkmale

Bereits im Jahr 2001 wurden in einer Studie des Instituts für Wohnen und Umwelt verschiedene Ansätze von Teilwarmmietenmodellen² untersucht, bei denen die Heizkosten anteilig von den Vermietenden getragen werden. Dabei werden verschiedene Optionen für die Festlegung der Verteilung der Heizkosten sowie für die mit der Umstellung einhergehenden Mieterhöhungen untersucht: 1) Energiebedarf, 2) Energieverbrauch, 3) Gebäudemerkmale (Baualter). Alle betrachteten Ansätze sehen vor, dass weiterhin eine verbrauchsabhängige Erfassung der Heizkosten erfolgt und dass Mietende durch Rückerstattungen bzw. Nachzahlungen weiterhin zu verbrauchssparendem Verhalten angereizt werden.

Ein weiterer Vorschlag ist das „Prozentmodell“, das in der Studie „Teilwarmmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz?“³ untersucht wird. Im Prozentmodell erfolgt eine prozentuale Teilung der Heizkosten zwischen Mietern und Vermietern (z. B. 50 Prozent Mietende und 50 Prozent Vermietende). Die Mieterhöhung zum Zeitpunkt der Umstellung wird anhand des Energieverbrauchs der vorhergehenden Jahre festgelegt. Die Grundlage für die Festlegung bildet die Heizkostenabrechnung.

4.3 Teilwarmmietenmodell mit Referenztemperatur

Der im Gutachten „Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?“⁴ vorgestellte Vorschlag für ein Teilwarmmietenmodell sieht vor, die Heizkosten anhand einer festgelegten Referenztemperatur zwischen Mietenden und Vermietenden zu verteilen. Dabei sind eine flächendeckende Verbrauchserfassung sowie eine kontinuierliche Ermittlung der Raumtemperatur vorgesehen. Warmwasser wird weiterhin verbrauchsabhängig abgerechnet. Zur Verteilung der Kosten

² IWU (2001): Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand. Online verfügbar unter: https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/wohnen/msp/2001_IWU_KnisselEtAl_Mietrechtliche-M%C3%B6glichkeiten-zur-Umsetzung-von-Energiesparmassnahmen-im-Geb%C3%A4udebestand.pdf

³ Klinski, S. und Öko-Institut (2021): Teilwarmmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz? Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_178-2021_teilwarmmietenmodelle_im_wohnungsmietrecht_als_geeignetes_anreizinstrument_zum_klimaschutz.pdf

⁴ Agora Energiewende (2021): Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut? Online verfügbar unter: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_07_Warmmieten/A-EW_190_Mieterschutz_Klimaschutz_WEB.pdf

sieht der Vorschlag vor, dass Mietende und Vermietende eine Temperatur vereinbaren, die während der Wintermonate garantiert wird. Wird „über diese Temperatur hinaus“ geheizt, bezahlt die Mietpartei die zusätzlichen Heizkosten, während sie diese zurückerstattet bekommt, wenn sie die vereinbarte Temperatur unterschreitet. Das Modell erinnert somit an den in Abschnitt 4.1 beschriebenen Ansatz einzelner Pilotprojekte in Schweden. Es unterscheidet sich allerdings dadurch, dass im schwedischen Ansatz ein fester Betrag entrichtet bzw. rückerstattet wird, der sich nicht an den tatsächlichen Energieverbräuchen orientiert. Dies scheint auch insofern sinnvoll, als kein direkter Zusammenhang zwischen Temperatur und verbrauchter Energie besteht. Eine Mietpartei könnte beispielsweise die Temperatur durch ein konstant offen gehaltenes Fenster dauerhaft niedrig halten, würde aber dadurch deutlich höhere Heizkosten induzieren.

Während es grundsätzlich denkbar ist, der im vorherigen Absatz geschilderten Problematik der geöffneten Fenster durch weitere Messeinrichtungen Rechnung zu tragen, stehen einem Teilwarmmietenmodell mit festgelegter Referenztemperatur auch weitere Hemmnisse entgegen: Erstens ist der Einbau und die Wartung der notwendigen Messtechnik mit einem Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Zweitens muss ein verlässlicher Betrieb sichergestellt werden, wenn die entsprechenden Messwerte als Grundlage für die Verteilung der Energiekosten genutzt werden soll. Drittens ist zu erwarten, dass die kontinuierliche Erfassung von räumlich aufgelösten Temperaturdaten in den Wohneinheiten auf geringe Akzeptanz bei Mietenden stößt.

4.4 Exkurs: Diskussionsbeiträge aus der Wohnungswirtschaft

Zusätzlich wurde untersucht, ob aus der Wohnungswirtschaft vergleichbare Vorschläge vorliegen. Einzelne große Wohnungsunternehmen äußern sich in den letzten Jahren zunehmend mit Vorschlägen, bestimmte Posten direkt in die Miete einrechnen zu können: Vonovia beispielsweise forderte eine Regelung, den Stromverbrauch der Mietparteien über die Nebenkosten abrechnen zu können, um damit warmmietenneutrale Sanierungen zu erleichtern⁵. Die Deutsche Wohnen und auch Vonovia (inzwischen in einem gemeinsamen Unternehmen aufgegangen) schlugen vor, die Modernisierungsumlage durch den Energie- und Klimafonds (EKF) zu finanzieren, um pauschal jede Sanierung warmmietenneutral zu machen⁶. Beide Vorschläge sehen aber keine pauschale Warmmiete im Sinne dieser Studie vor. Der Dachverband der Wohnungswirtschaft GdW hat bislang keine eigenen Vorschläge veröffentlicht, äußert sich aber gelegentlich zu Pauschalmietten und bezeichnet diese als „interessanten Beitrag für die Fachdiskussion“⁷. Aus der Sicht des GdW sind „Pauschal- oder Teilinklusiv-Mietmodelle sinnvoll, die auch Mieterstrom enthalten“⁸. Die Vorschläge aus der Wohnungswirtschaft sind allerdings nicht konkret genug, um sie hier tiefergehend zu untersuchen.

⁵ vonovia (2021): Zehn Impulse für die Politik. Online verfügbar unter https://www.vonovia.de/-/media/internet-media-library/websites/01_vonoviade/impulspapier/210406-impulspapier-fuer-die-politik-vonovia.pdf?la=de&hash=853A44771DB5CB67CBD143C56628AB5E.

⁶ Deutsche Wohnen (2020): Konzept für einen sozialverträglichen Klimaschutz im Gebäudesektor. Online verfügbar unter https://www.deutsche-wohnen.com/fileadmin/user_upload/200612_Positionspapier_Klimakonzept_Gebaeude.pdf.

⁷ Siehe <https://www.gdw.de/uploads/pdf/InWIS-Vermieter-Mieter-Dilemma.pdf>

⁸ Siehe https://www.gdw.de/media/2020/11/20_11_23_gdw_position_ag42_endfassung.pdf (S. 23).

4.5 Fazit aus der Betrachtung der bestehenden Vorschläge und Modelle

Aus der Untersuchung der bestehenden Modelle und Vorschläge werden die folgenden Schlussfolgerungen abgeleitet, die die Grundlage für die weiteren Betrachtungen bilden:

- **Verbrauchsabhängige Abrechnung: Die nachfolgenden Untersuchungen beschränken sich auf Modelle, die eine verbrauchsabhängige Abrechnung beinhalten.** Bei Ansätzen wie dem schwedischen Warmmietenmodell, in dem keine verbrauchsabhängige Erfassung der Energieverbräuche erfolgt, besteht kein Anreiz für Mietende, sich verbrauchssparend zu verhalten. Zudem ist dieser Ansatz nicht vereinbar mit den Anforderungen der EU-Energieeffizienzrichtlinie.
- **Modelle mit Temperaturerfassung:** Ansätze mit festgelegter Referenztemperatur werden nicht tiefergehend untersucht. Dies begründet sich dadurch, dass diesen Ansätzen grundlegende technische und physikalische Herausforderungen entgegenstehen. Das Heiz- und Lüftungsverhalten der Mieter hat einen erheblichen Einfluss auf die Innenraumtemperatur, so dass diese nur sehr eingeschränkt als Indikator für die vom Vermietenden zu bezahlenden Wärmekosten dienen können. Zudem erfordert das Modell eine kontinuierliche Erfassung der Innenraumtemperatur in allen beheizten Räumen in allen Mietwohnungen, was den Einbau der entsprechenden Technik voraussetzt, und mit hohen Kosten verbunden wäre. Auch in Hinblick auf die Übermittlung der Daten zu zeitlich aufgelösten Temperaturverläufen ist das Modell aus Datenschutzgründen kritisch zu betrachten.
- **Modelle mit festgelegter Wärmemenge:** Ein zentraler Aspekt bei der Ausgestaltung von Warmmietenmodellen ist die Festlegung der Grundheizkosten. Dabei spielt das Vorhandensein verlässlicher Daten zur Berechnung der Mieterhöhung eine wichtige Rolle. Der Ansatz eines Warmmietenmodells mit festgelegter Wärmemenge wird in den nachfolgenden Kapiteln vertieft betrachtet.
- **Anreize für Vermietende und Mietende:** Die Anreizwirkung für energetische Sanierungen ist in Teilwarmmietenmodellen umso höher, je höher der Anteil der durch den Vermieter bzw. die Vermieterin zu bezahlenden Wärmekosten ist. Dies begründet sich dadurch, dass die durch eine Sanierung zu erzielenden Einsparungen höher sind, wenn ein größerer Anteil der Kosten beim Vermieter bzw. bei der Vermieterin anfallen. Ein Teilwarmmietenmodell sollte somit so ausgestaltet sein, dass die Wärmekosten möglichst vollständig durch den Vermieter bzw. die Vermieterin getragen werden, während innerhalb der Mieterschaft trotzdem eine verbrauchsabhängige Verteilung von Kosten erfolgt, um gleichzeitig verbrauchssparendes Verhalten anzureizen.

5 Teilwärmietenmodell auf Basis einer festgelegten Wärmemenge (verbrauchsbasiert)

5.1 Grundlagen und Begriffsdefinitionen

Unter Berücksichtigung der in Abschnitt 4.5 abgeleiteten Schlussfolgerungen wird ein Teilwärmietenmodell vorgeschlagen, dass die folgenden Bedingungen erfüllt:

- **Geltungsbereich:** Geltungsbereich des Modells sind alle Gebäude, die der HeizKV unterliegen. Für andere Gebäudesegmente (Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohnungen mit Gasetagenheizung) müssen alternative Regelungen zum Einsatz kommen. Die Regelung gilt sowohl für neue als auch für bestehende Mietverträge.
- **Grundheizkosten:** Als Grundheizkosten wird der Betrag bezeichnet, der zum Zeitpunkt der Umstellung festgelegt wird, und in den Folgejahren dauerhaft monatlich von der Mietpartei zu entrichten ist. Dieser Betrag wird anhand der durchschnittlichen Heizkosten in den drei Kalenderjahren vor Umstellung festgelegt. Grundsätzlich ist zusätzlich der Einbezug von Kosten für die Bereitstellung von Warmwasser denkbar. Da dieser allerdings stärker vom Verbrauchsverhalten der Mietenden und weniger von der (vom Vermietenden beeinflussbaren) energetischen Qualität des Gebäudes abhängt, ist der Warmwasserverbrauch in der vorliegenden Betrachtung zunächst nicht berücksichtigt.
- **Tatsächlich anfallende Heizkosten:** Die tatsächlich anfallenden Heizkosten sind die real anfallenden Heizkosten, die im vorgeschlagenen Modell vollständig vom Vermieter bzw. von der Vermieterin getragen werden. Dadurch wird ein möglichst großer Anreiz für die Durchführung energetischer Modernisierungen erreicht, da die Energiekosteneinsparungen bei energetischen Sanierungen vollständig den Vermietenden zu Gute kommen.
- **Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer:** Um weiterhin einen Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten von Mietenden sicherzustellen, wird der Wärmeverbrauch weiterhin verbrauchsabhängig erfasst und es erfolgt ein verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer zwischen den verschiedenen Wohneinheiten eines Gebäudes. Bei verbrauchsintensivem Verhalten erfolgt eine Nachzahlung, während bei sparsamem Heizverhalten eine Rückerstattung erfolgt. Der Zahlungstransfer erfolgt, wie auch im derzeitigen Kaltmietenmodell, über den Vermietenden.

Begriffsdefinitionen

- **Kaltmiete:** Die Kaltmiete bezeichnet die Kosten, die Mietende für die Nutzung der Wohnung entrichten. Sie enthält keine Betriebskosten.
- **Betriebskosten:** Als Betriebskosten werden die laufenden Kosten bezeichnet, die sich durch den Betrieb des Gebäudes bzw. der Wohnung ergeben. Dies beinhaltet sowohl die „warmen“ Nebenkosten (Heizkosten, Kosten für Warmwasser, etc.) als auch die „kalten“ Nebenkosten (z. B. Reinigung des Treppenhauses, Gartenpflege etc.).
- **Warmmiete:** Die Warmmiete bezeichnet die Summe der Kaltmiete und der Betriebskosten.
- **Warmmietenmodell:** In einem vollständigen Warmmietenmodell sind die Betriebskosten Teil der Miete und werden nicht verbrauchsabhängig abgerechnet. Das Warmmietenmodell wird auch als Inklusivmiete oder Bruttowarmmiete bezeichnet.
- **Teilwarmmietenmodell:** Im Teilwarmmietenmodell werden die Energiekosten (teilweise) vom Vermietenden getragen. Im Unterschied zum Warmmietenmodell werden in einem Teilwarmmietenmodell weiterhin die Energieverbräuche der einzelnen Wohneinheiten erfasst und es erfolgt eine verbrauchsabhängige Abrechnung.

5.2 Festlegung der Grundheizkosten

Die Grundheizkosten werden für jede Wohnung einmalig zum Zeitpunkt der Umstellung auf ein Teilwarmmietenmodell festgelegt und gehen als fester Bestandteil in die Miete ein. In den Folgejahren nach der Umstellung sind die Grundheizkosten somit monatlich von der Mietpartei zu entrichten.

Für die Berechnung der Grundheizkosten können verschiedene Datengrundlagen in Betracht gezogen werden:

- **Bedarf vs. Verbrauch:** Die Grundheizkosten können grundsätzlich entweder anhand des Energieverbrauchs oder des berechneten Bedarfs festgelegt werden.
- **Gesamtgebäude vs. Wohnungsebene:** Als Grundlage kann der Bedarf bzw. Verbrauch des Gesamtgebäudes verwendet werden oder alternativ der spezifische Bedarf oder Verbrauch der einzelnen Wohnungen in einem Gebäude.

Der Energieverbrauch bietet im Vergleich zum Energiebedarf als Grundlage zwei Vorteile. Einerseits sind die Daten im Zuge der jährlichen Heizkostenabrechnung vorhanden und es wird kein Energiebedarfsausweis benötigt. Andererseits besteht bei der Nutzung von Energiebedarfsausweisen die Schwierigkeit, dass gerade in energetisch schlechten Gebäuden der Verbrauch häufig deutlich niedriger ist als der berechnete Bedarf. Eine Festlegung der Grundheizkosten auf Basis des Bedarfs würde somit dazu führen, dass diese zu Ungunsten der Mietenden zu hoch angesetzt werden.

Für Mietende mit niedrigen Energieverbräuchen bedeutet dies, dass die anteiligen Grundheizkosten zunächst die in den vorherigen Jahren bezahlten Heizkosten übersteigen. Durch den Ansatz zur verbrauchsabhängigen Verteilung der Kosten mittels verbrauchsabhängigem Zahlungstransfer (siehe Abschnitt 5.4) wird sichergestellt, dass verbrauchssparendes Heizverhalten weiterhin zu Kosteneinsparungen führt und zum Zeitpunkt der Umstellung für Mietende (und Vermietende) keine Mehrkosten entstehen.

Im hier vorgeschlagenen Modell werden die Grundheizkosten für das gesamte Gebäude einmalig auf Basis des Energieverbrauchs der letzten drei Jahre festgelegt und nach Flächenanteilen auf die Wohneinheiten verteilt. Das bedeutet, dass die Grundheizkosten unabhängig vom Verbrauch der Einzelwohnung sind und sich am Gesamtverbrauch des Gebäudes orientieren. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass sich das Nutzungsverhalten einzelner Mietender (z. B. sehr hoher Verbrauch, sehr niedriger Verbrauch) nur unwesentlich auf die im Gesamtgebäude festgelegten Grundheizkosten auswirkt.

Die Festlegung der Grundheizkosten auf der Basis der Energieverbräuche der vergangenen Jahre sowie auf Basis des Energiepreises zum Zeitpunkt der Umstellung ist mit folgenden Risiken für Mietende bzw. Vermietende verbunden: Sind die Energiepreise im Jahr der Umstellung hoch, werden Mietende im Falle von sinkenden Energiepreise in den Folgejahren nicht entlastet, da diese weiter die gleichbleibenden Grundheizkosten entrichten. Umgekehrt führen steigende Energiepreise in den Folgejahren nach der Umstellung zu zusätzlichen Belastungen für Vermietende. Sofern für die Folgejahre eine Verteilung des Risikos steigender Energiepreise auf Mietende und Vermietende angestrebt werden soll, müssen entsprechende Regelungen für Anpassungen der Grundheizkosten getroffen werden.

Für Gebäude mit großen Abweichungen zwischen jährlichen Werten (z. B. wegen Sanierung, Heizungstausch, Leerstand) werden Ausnahmeregelungen festgelegt.

Tabelle 1 zeigt die Berechnung der Grundheizkosten für ein beispielhaftes Gebäude. Die Grundheizkosten werden ab dem Zeitpunkt der Umstellung monatlich entrichtet.

Tabelle 1: Grundlagen für die Berechnungen

Beispiel: Mehrfamilienhaus mit 8 Wohneinheiten, 400 qm, unsaniert			
	Verbrauch	Kosten	Kosten pro qm
Jahr 1	75 MWh		
Jahr 2	73 MWh		
Jahr 3	77 MWh		
Mittelwert	75 MWh/a	6.000 EUR/a	15 EUR/qm*a
Grundheizkosten: 15 EUR/qm*a Grundheizkosten Wohnung mit 50 qm: 750 EUR/a			

5.3 Verteilung der tatsächlich anfallenden Wärmekosten zwischen Wohnungseigentümern bzw. -eigentümerinnen

Die tatsächlich anfallenden Heizkosten werden vollständig durch die Vermietenden/ Wohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen entrichtet. Sofern die Wohnungen eines Gebäudes mehreren Eigentümern bzw. Eigentümerinnen gehören, erfolgt die Verteilung der Kosten auf diese nach qm, d. h. die Verteilung ist unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch der Wohneinheiten. Dieser Ansatz entspricht dem im vorherigen Absatz beschriebenen Ansatz zur Festlegung der Grundheizkosten, so dass die Kostenneutralität zum Zeitpunkt der Umstellung gewährleistet ist.

5.4 Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer zwischen Mietparteien

Obwohl die Wärmekosten vollständig vom Vermieter bzw. von der Vermieterin getragen werden, erfolgt eine Erfassung der Verbräuche in den einzelnen Wohneinheiten anhand von Heizkostenverteilern bzw. Wärmemengenzählern (analog zum derzeitigen Vorgehen in der Heizkostenabrechnung).

Basierend auf der verbrauchsabhängigen Erfassung erfolgt ein Zahlungstransfer zwischen den Wohnungsnutzenden bzw. Mietenden zum Ausgleich von Minder- oder Mehrbeträgen gegenüber dem Durchschnittswert. Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Verbrauch werden belastet, während Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Verbrauch profitieren. Es besteht somit weiterhin ein Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten.

Der Zahlungstransfer zwischen den Mietparteien wird weiterhin durch den Gebäudeeigentümer bzw. die -eigentümerin/den Vermietenden bzw. die Vermietende bzw. die Hausverwaltung durchgeführt. Dies entspricht dem bisherigen Vorgehen, mit dem Unterschied, dass die tatsächlich anfallenden Heizkosten vom Vermieter bzw. von der Vermieterin getragen werden. Der Aufwand und die Kosten für den verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer sind vergleichbar mit der bisherigen Abrechnung. Die Kosten für die Abrechnung werden weiter von den Mietenden getragen.

5.5 Vorgehen nach energetischen Sanierungen und bei Energiepreissteigerungen

Nach einer energetischen Sanierung werden die Grundheizkosten durch den Mieter bzw. die Mieterin in gleichbleibender Höhe entrichtet. Da sich die vom Vermieter bzw. der Vermieterin zu bezahlenden tatsächlich anfallenden Heizkosten bei einer Sanierung reduzieren, kommt die Differenz (eingesparte Heizkosten) dem Vermieter bzw. der Vermieterin vollständig zugute und schafft somit einen Anreiz für energetische Sanierungen.

Beim Mieter bzw. bei der Mieterin fallen im Unterschied zum derzeitigen Kaltmietenmodell nach einer Modernisierung keine Energiekosteneinsparungen an. Sofern die Modernisierungsumlage durch das Modell abgelöst wird, sind Sanierungen im dargestellten Modell grundsätzlich wärmietenneutral, da sich die Miete nach der Sanierung nicht verändert.

Bei steigenden Energiepreisen erhöhen sich beim Vermieter bzw. bei der Vermieterin die tatsächlich anfallenden Heizkosten, während die Grundheizkosten konstant bleiben. Das Risiko steigender Energiepreise wird somit im Teilwärmietenmodell vollständig durch die Vermietenden getragen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass der Vermieter bzw. die Vermieterin einen deutlichen Einfluss auf die Wahl der Energieträger sowie die Effizienz des Gebäudes hat.

Als Ausgestaltungsoption kann ein Regelungsrahmen zur Erhöhung der Grundheizkosten bei steigenden Energiepreisen vorgesehen werden.

5.6 Fazit

Das hier vorgeschlagene Teilwärmietenmodell bietet im Vergleich zu den bisher existierenden bzw. diskutierten Vorschlägen (siehe Kapitel 4) folgende Vorteile:

- Festlegung der Grundheizkosten auf Basis vorhandener Daten: Der Ansatz der Festlegung der Grundheizkosten auf Basis des Energieverbrauchs bietet den Vorteil, dass die entsprechenden Daten in der Heizkostenabrechnung vorliegen.
- Die tatsächlich anfallenden Heizkosten werden vollständig vom Vermieter bzw. von der Vermieterin getragen, so dass die Energieeinsparungen vollständig beim Vermieter bzw. der Vermieterin anfallen und somit eine höhere Anreizwirkung erzielt wird als in Modellen mit einer Teilung der Kosten (z. B. Prozentmodell).
- Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer: Durch den verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer besteht weiterhin ein Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten. Für die Ermittlung der Verbräuche sind keine über den derzeitigen Status Quo herausgehenden Messgeräte notwendig.

6 Auswirkungen auf Mietende und Vermietende

Die Auswirkungen des betrachteten Teilwarmmietenmodells auf Mietende und Vermietende werden anhand eines Beispielgebäudes berechnet. In Kapitel 6.1 werden zunächst die Grundlagen der Berechnungen sowie die zu Grunde liegenden Annahmen beschrieben. Kapitel 6.2 zeigt die Wirkungen auf Mietende und Vermietende auf der Ebene des Gesamtgebäudes anhand der Berechnungen für das Beispielgebäude. In Kapitel 6.3 wird die Wirkung auf der Ebene der einzelnen Wohneinheiten betrachtet.

6.1 Grundlagen der Berechnungen

Alle Rechnungen basieren auf einem beispielhaften Gebäude und festgelegten Sanierungsfällen, die im folgenden Text erläutert werden. Warmmietenmodelle treten bei Einführung per Definition nur in vermieteten Gebäuden in Kraft. Im Bereich der Wohngebäude befindet sich der überwiegende Teil der Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Aus diesem Grund wurde für die Beispielrechnungen ein mittelgroßes Gebäude mit acht Wohneinheiten mit insgesamt 400 m² gewählt. Das Haus wurde in den 1970er-Jahren errichtet und wurde bislang nicht energetisch saniert. Wärmeerzeuger ist ein zentraler Gaskessel ohne Brennwerttechnik.

Zwei Sanierungsoptionen wurden jeweils mit und ohne Warmmieten berechnet:

- In Option 1 erfolgt eine zukunftsweisende Teilsanierung (Dach + Fenster), die dem Anforderungsniveau der Einzelmaßnahmenförderung in der Bundesförderung für Effiziente Gebäude (BEG) entspricht. Der vorhandene Gaskessel wird bei Option 1 nicht ersetzt. Die Beispielrechnungen vergleichen den Fall, in dem keine Förderung in Anspruch genommen wird, mit dem Fall einer Inanspruchnahme von Förderung.
- Option 2 ist eine umfassende Vollsanierung mit zukunftsweisenden Energiestandards, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen (GEG) deutlich hinausgehen und dem Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands entsprechen. Neben den Maßnahmen an der Gebäudehülle wird der Gaskessel durch eine Wärmepumpe ersetzt. Wie bei Option 1 erfolgen Beispielrechnungen mit und ohne Inanspruchnahme von Förderung.

Energiestandards und Erzeugerleistungen sind eigene Annahmen. Die Kosten der Bauteile wurden der Studie „Kosten energierelevanter Bau- und Anlagenteile bei der energetischen Modernisierung von Altbauten“⁹ (IWU, 2015) und dem BDEW-Heizkostenvergleich¹⁰ entnommen und mit dem aktuellen Baupreisindex¹¹ nach oben korrigiert. Für die Berechnung der Annuitäten wurde ein Zinssatz von 3 Prozent sowie ein Betrachtungszeitraum von 20 Jahren zu Grunde gelegt. Die Annuität berechnet sich auf Basis der energetischen Mehrkosten, d. h. es wird vorausgesetzt, dass die

⁹ IWU (2015): Kosten energierelevanter Bau- und Anlagenteile bei der energetischen Modernisierung von Altbauten. Online verfügbar unter: https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/handlungslogiken/2015_IWU_Hinz_Kosten-energierelevanter-Bau-und-Anlagenteile-bei-der-energetischen-Modernisierung-von-Altbauten.pdf

¹⁰ Siehe <https://www.bdew.de/energie/bdew-heizkostenvergleich-altbau-2021/>

¹¹ Siehe <https://bki.de/baupreisindex.html>

Sanierungsmaßnahme innerhalb des „normalen“ Investitionszyklus erfolgt, die entsprechenden Bauteile also das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben und ohnehin erneuert werden müssen.

Für die Energiepreise wurden folgende Annahmen für den Preis pro kWh getroffen:

- Gas: 0,1 EUR/kWh.
- Strom: 0,3 EUR/kWh.

Die resultierenden Kosten und Förderbeträge sowie Energiebedarfe und weitere Annahmen sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Vollkosten der Maßnahmen setzen sich hier aus den Kosten zusammen, die speziell für Energieeffizienz oder die Umstellung auf erneuerbare Energien nötig sind, („Energiebedingte Mehrkosten“) und den Kosten, die auch ohne energetische Modernisierung bei einer Sanierung des Gebäudes angefallen wären (Aufputz, Gerüste, gleichwertiger Ersatz des Wärmeeerzeugers, etc.).

Tabelle 2: Grundlagen für die Berechnungen

	Unsaniert	Option 1	Option 2
Vollkosten der Maßnahme		110.241 €	227.931 €
Energiebedingte Mehrkosten		38.781 €	116.138 €
Ohnehinkosten		71.461 €	111.792 €
Betriebskosten	695 €/a	521 €/a	239 €/a
Nebenkosten		13.780 €	28.491 €
Förderung		- 22.048 €	- 91.172 €
Nutzungsgrad der Anlage	0,9	0,9	Jahresarbeitszahl 3,6
EEV-Verbrauch	171 kWh/m ²	59 kWh/m ²	14 kWh/m ²
Resultierende Energiekosten	7.268 €	5.525 €	1.785 €

6.2 Auswirkungen auf der Ebene des Gesamtgebäudes

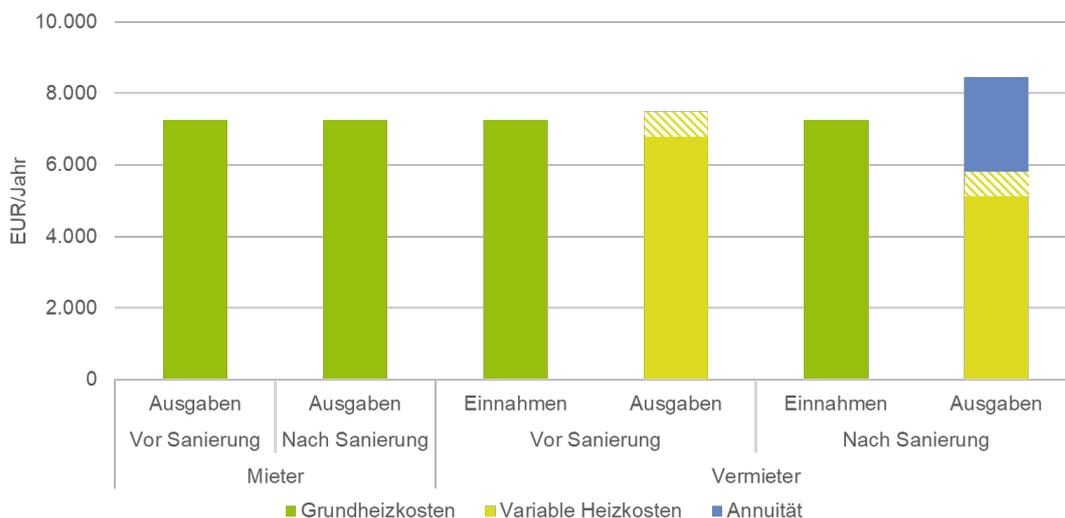
In diesem Abschnitt werden zunächst die Auswirkungen auf Mietende sowie Vermietende auf der Ebene des Gesamtgebäudes betrachtet. Der verbrauchsabhängige Zahlungstransfer zwischen den einzelnen Wohneinheiten des Gebäudes ist Gegenstand von Abschnitt 6.3.

Tabelle 3 gibt eine Übersicht der betrachteten Fallbeispiele, die in den nachfolgenden Abbildungen bezüglich ihrer Wirkungen auf Mietende und Vermietende betrachtet werden. Alle Fallbeispiele betrachten das in Abschnitt 6.1 beschriebene Beispielgebäude.

Tabelle 3: Übersicht der betrachteten Fallbeispiele

	Abbildung 2	Abbildung 3	Abbildung 4	Abbildung 5
Sanierungsoption	Teilsanierung (Dach und Fenster)	Teilsanierung (Dach und Fenster)	Umfassende Vollsanierung (Dämmung von Fassade- und Kellerdecke, Dach, und Fenstern auf einem überdurchschnittlichen energetischen Standard) und Einbau Wärmepumpe	Umfassende Vollsanierung (Dämmung von Fassade- und Kellerdecke, Dach, und Fenstern auf einem überdurchschnittlichen energetischen Standard) und Einbau Wärmepumpe
Förderung	Nein	20%	Nein	40%

Abbildung 2 zeigt die jährlichen Ausgaben und Einnahmen, die sich nach einer Teilsanierung (Dach und Fenster) ohne Förderung auf der Ebene des Gesamtgebäudes für die Mietenden und Vermietenden ergeben. Die dargestellten Werte stellen die Summe aller Ausgaben und Einnahmen über alle Mietenden und Vermietenden des Gebäudes hinweg dar. Der Vergleich der Einnahmen und Ausgaben vor bzw. nach der Sanierung zeigt, dass sich durch die Sanierung für die Mietenden keine Änderungen ergeben, d. h. die Sanierung erfolgt warmmietenneutral. Dies setzt voraus, dass die Modernisierungsumlage vollständig durch das Teilwarmmietenmodell abgelöst wird. Auf der Seite der Vermietenden zeigt sich, dass sich die Ausgaben nach der Sanierung erhöhen, wohingegen die Einnahmen durch die Grundheizkosten konstant bleiben. Dies ist dadurch begründet, dass die Sanierungsmaßnahmen sich (ohne Berücksichtigung von Förderung) nicht vollständig durch die eingesparten Energiekosten refinanzieren. Für Vermietende sind „Grundheizkosten“ und „variable Heizkosten“ nur zum Zeitpunkt der Umstellung identisch. Danach können sich witterungs- und verbrauchsbedingte Schwankungen bei den variablen Heizkosten ergeben. Diese sind als schraffierte Fläche dargestellt

**Abbildung 2: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Teilsanierung ohne Förderung).**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Gegensatz zum Fallbeispiel ohne Förderung zeigt Abbildung 3, dass sich die Ausgaben der Vermietenden nach der Sanierung reduzieren, wenn Fördermittel aus dem BEG in Anspruch genommen werden. Für die Förderung werden die derzeit gültigen Fördersätze angesetzt (20 % für Einzelmaßnahmen). Die Ausgaben reduzieren sich dadurch, dass die (durch die Förderung reduzierte) Annuität der Sanierungskosten geringer ist als die erzielten Energiekosteneinsparungen.

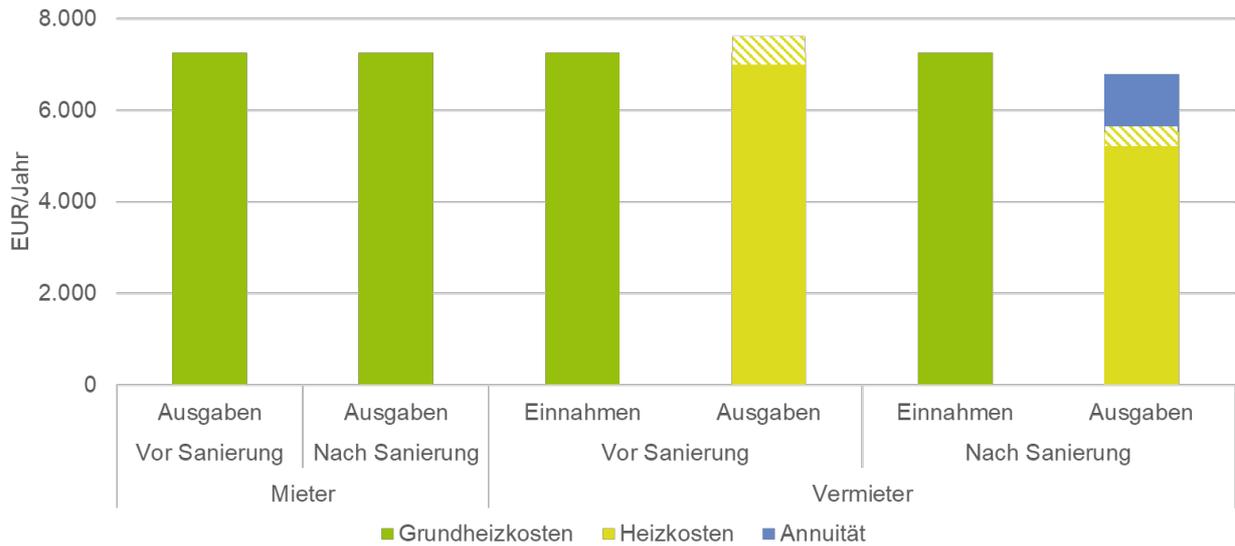


Abbildung 3: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Teilsanierung mit Förderung).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für das Fallbeispiel der Vollsanierung mit Austausch des Wärmeerzeugers zeigt Abbildung 4, dass die Sanierung auf der Seite der Vermietenden ohne Inanspruchnahme von Förderung zu deutlichen Mehrkosten führt.

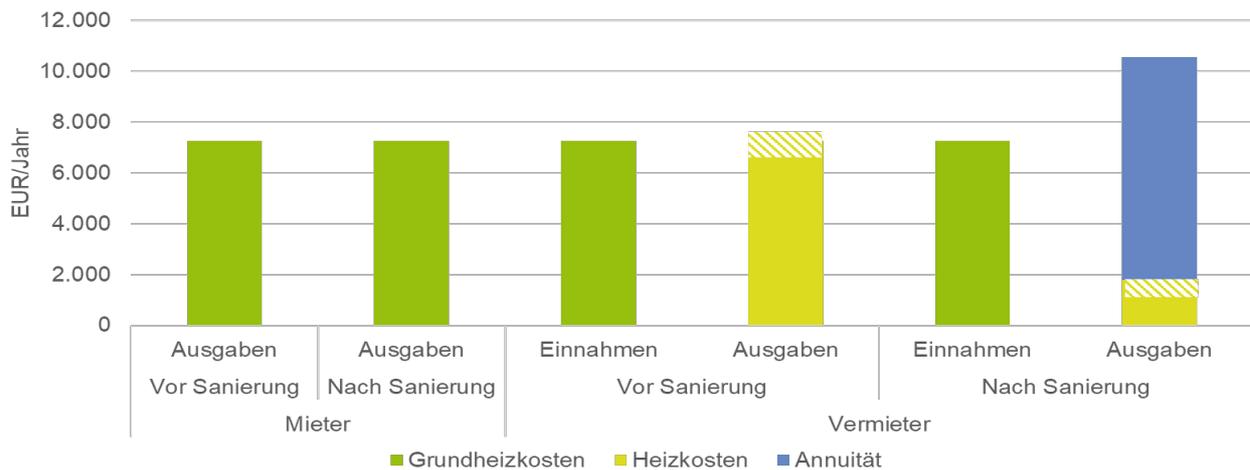


Abbildung 4: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Vollsanierung ohne Förderung).

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 5 wird deutlich, dass sich unter Inanspruchnahme von Förderung (bei den derzeitigen Fördersätzen von 40 % für Vollsanierung) ein umgekehrtes Bild zeigt: Die Ausgaben reduzieren sich nach der Sanierung auf der Seite der Vermietenden deutlich, da die eingesparten Energiekosten die (durch die Förderung reduzierte) Annuität der Sanierungskosten deutlich übersteigen.

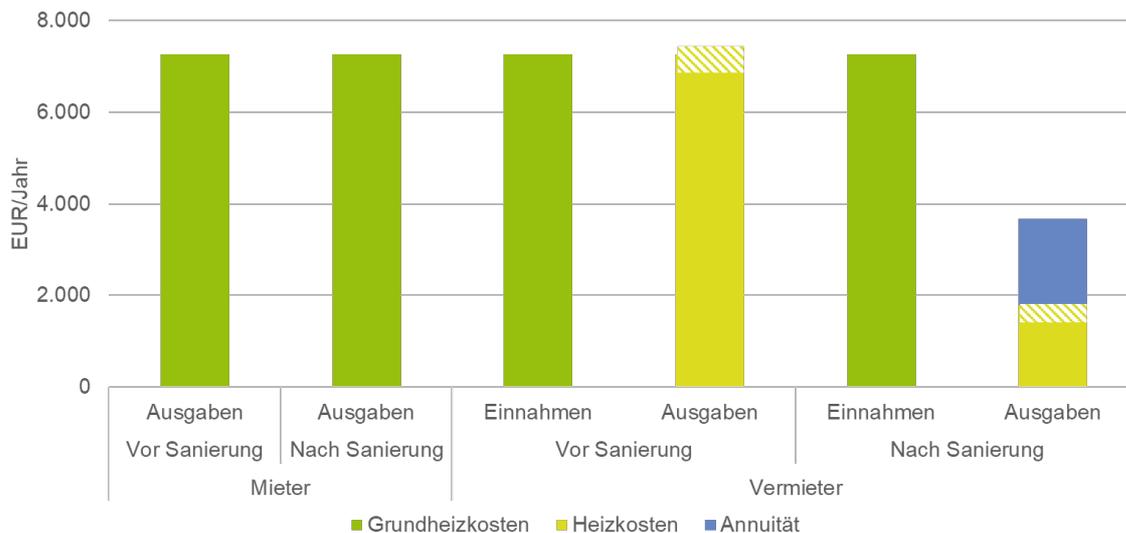


Abbildung 5: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Vollsanierung mit Förderung).
Quelle: Eigene Berechnungen.

6.3 Verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer zwischen den Wohneinheiten

Wie in Abschnitt 5.4 dargestellt, erfolgt im hier betrachteten Teilwarmmietenmodell ein verbrauchsabhängiger Zahlungstransfer der Energiekosten zwischen den Wohneinheiten¹².

Der verbrauchsabhängige Zahlungstransfer zwischen den Wohneinheiten erfolgt analog zum derzeitigen Vorgehen im Rahmen der Heizkostenabrechnung: Wie bisher werden die Verbräuche wohnungsscharf mithilfe von Wärmemengenzählern oder Heizkostenverteilern erfasst. Die Verteilung der Kosten zwischen den Wohneinheiten erfolgt weiterhin anhand des derzeit in der HeizkV vorgesehenen Verteilungsschlüssels, nach dem 50-70 Prozent der Kosten verbrauchsabhängig verteilt werden.

Im Unterschied zum derzeitigen Modell werden beim Teilwarmmietenmodell die durchschnittlichen Grundheizkosten pro qm von den jährlich ermittelten verbrauchsabhängigen Kosten pro qm abgezogen. Dies bedeutet, dass Mietparteien mit einem überdurchschnittlichen Energieverbrauch einen Differenzbetrag entrichten müssen, während Mietparteien mit einem unterdurchschnittlichen Energieverbrauch eine entsprechende Gutschrift erhalten (siehe Abbildung 6). Die Zahlungstransfers erfolgen, wie auch heute schon bei der Heizkostenabrechnung, über das Konto der Hausverwaltung bzw. des oder der Vermietenden.

¹² Die hier dargestellten Überlegungen gelten analog auch für solche Gebäude, in denen sowohl Mietwohnungen als auch selbstgenutzte Wohnungen vorhanden sind (Wohnungseigentümergeinschaften).

Abbildung 6 zeigt für das hier betrachtete Beispielgebäude die Verteilung der Heizkostenverteilereinheiten auf die Wohneinheiten (links) und die daraus resultierenden Zahlungstransfers. Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Verbrauch sind dabei in rot dargestellt, Haushalte mit unterdurchschnittlichem Verbrauch in grün.

Heizkostenverteilereinheiten		Zahlungstransfer	
20.000	11.000	- 35 EUR	+ 217 EUR
25.000	14.000	- 175 EUR	+ 133 EUR
20.000	25.000	- 35 EUR	- 175 EUR
19.000	16.000	- 7 EUR	+ 77 EUR

Durchschnitt: 18.750 Heizkostenverteiler-Einheiten
 Rot: Überdurchschnittlicher Verbrauch
 Grün: Unterdurchschnittlicher Verbrauch

Abbildung 6: Verteilung der Heizkostenverteiler-Einheiten (links) und der verbrauchsabhängigen Zahlungsflüsse (rechts) zwischen den Wohneinheiten. Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Berechnung des Zahlungstransfers aus den Heizkostenverteilereinheiten ergibt sich durch folgende Berechnungsschritte:

1. Zunächst werden auf der Ebene des Gesamtgebäudes die durchschnittlichen Energiekosten pro Heizkostenverteilereinheit berechnet, indem die gesamten variablen Energiekosten im jeweiligen Jahr durch die gesamten Heizkostenverteilereinheiten im Gebäude geteilt werden.
2. Im nächsten Schritt berechnen sich (analog zum derzeitigen Vorgehen bei der Heizkostenabrechnung) die verbrauchsabhängigen Kosten auf Wohnungsebene aus folgenden Bestandteilen:
 - a. Verbrauchsabhängiger Bestandteil (insgesamt 50–70 Prozent)¹³: Die Anzahl der Heizkostenverteilereinheiten in der jeweiligen Wohneinheit werden mit dem in Schritt 1 berechneten Durchschnittswert multipliziert.
 - b. Flächenabhängiger Anteil (insgesamt 30–50 Prozent): Die Verteilung erfolgt auf Basis der Wohnfläche bzw. Nutzfläche, indem der durchschnittliche Verbrauch des Gebäudes pro qm mit der Fläche der Wohnung multipliziert wird.

¹³ In den Berechnungen zur nachfolgenden Abbildung wird mit einer Verteilung von 30/70 Prozent gerechnet.

3. Im letzten Schritt erfolgt die Berechnung des Zahlungstransfers, indem von den in Schritt 2 berechneten Werten der durchschnittliche Verbrauch pro qm des Gesamtgebäudes abgezogen wird.

Die in Abbildung 6 dargestellten Werte ergeben sich für das hier betrachtete Beispielgebäude durch folgende Rechnungen:

Eingangsdaten für die Berechnung:

- Gesamtenergiekosten: 6.000 EUR
- Grundheizkosten pro qm: 15 EUR
- Gesamtmenge an Heizkostenverteilereinheiten: 150.000
- Energiekosten pro Einheit: 0,04 EUR

Beispielrechnung für den Zahlungstransfer für eine Wohnung mit 50 qm und 11.000 Heizkostenverteilereinheiten:

$$(11.000 * 0,04 \text{ EUR}) * 0,7 + (15 \text{ EUR/qm} * 50 \text{ qm}) * 0,3 - 15 \text{ EUR/qm} * 50 \text{ qm} = -217 \text{ EUR.}$$

6.4 Fazit

Die Beispielrechnungen zeigen, dass eine Refinanzierung der Investition über die Energieeinsparungen nur dann gegeben ist, wenn für die Sanierung Förderung gewährt und in Anspruch genommen wird (bzw. wenn sich die Maßnahmen über die Energiekosteneinsparungen refinanzieren).

Für Mietende besteht Warmmietenneutralität bei Sanierungen, sofern die Modernisierungsumlage (zumindest für energetischen Sanierungen) vollständig in dem System aufgeht. Dies scheint im vorgeschlagenen Modell auch sachgerecht, da bei Mietenden keine Energieeinsparungen erzielt werden, und eine Umlage der Kosten somit nicht gerechtfertigt ist.

Durch die verbrauchsabhängigen Zahlungstransfers besteht für Mietende weiterhin ein Anreiz für verbrauchssparendes Verhalten, da der Mehr- bzw. Minderverbrauch im Vergleich zu den anderen Wohneinheiten im Gebäude sich in den Gutschriften bzw. Nachzahlungen widerspiegelt.

7 Rechtliche Bewertung des Warmmietenmodells

7.1 Unionsrechtliche Bewertung – Vereinbarkeit des Teilwarmmietenmodells mit der Energieeffizienzrichtlinie (EED)

7.1.1 Einleitung und Prüfungsmaßstab

Im Folgenden soll das Teilwarmmietenmodell am Maßstab der einschlägigen europäischen Richtlinie, nämlich der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED)¹⁴ rechtlich bewertet werden. Es wird geprüft, ob die grundsätzlichen Vorgaben des Teilwarmmietenmodells mit der EED vereinbar sind, und welche Regelungen der EED bei einer detaillierten Umsetzung des Modells zu beachten sind.

Die EED wurde seit 2012 mehrfach geändert. Im Zuge des Gesetzgebungspakets „Saubere Energie für alle Europäer“ wurden insbesondere neue Regelungen zu Verbrauchserfassung, Kostenverteilung sowie Informationspflichten zur Wärmeversorgung eingeführt. Ziel war es insbesondere, die Mindestrechte der Verbraucher und Verbraucherinnen hinsichtlich präziser, zuverlässiger, klarer und rechtzeitiger Informationen über ihren Energieverbrauch zu stärken.

Da es sich bei dem hier vorgeschlagenen Teilwarmmietenmodell um ein Modell zur Verteilung der Heizkosten handelt, sind insbesondere die Vorgaben zur Erfassung und Abrechnung des Wärmeenergieverbrauchs (Art. 9a, 9b, 9c, 10a, 11a EED) relevant. Art. 19 EED sieht zudem eine Pflicht für die Mitgliedstaaten vor, geeignete Maßnahmen zur Beseitigung von Hemmnissen für die Energieeffizienz zu prüfen und zu ergreifen.

Die EED wird im Rahmen des „Fit für 55“-Pakets erneut novelliert, um einen optimalen Beitrag zum höheren Klimaziel, der Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent bis 2030, leisten zu können. Die Europäische Kommission hat im Juli 2021 einen Vorschlag für eine neue EED vorgelegt. Dieser Vorschlag sieht keine substantziellen Änderungen der Artikel vor, die Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sind.¹⁵

Grundsatz der Vorschriften ist und bleibt „Energieeffizienz an erster Stelle (energy efficiency first)“ (Art. 1 Abs. 1 EED).

Im Folgenden werden die einzelnen relevanten Normen und deren Bedeutung für das Teilwarmmietenmodell geprüft.

¹⁴ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019.

¹⁵ vgl. Art. 13, 14, 15, 17 und 21 Abs. 5 des Vorschlags der Europäischen Kommission vom 14. Juli 2021 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz

7.1.2 Art. 9a EED – Verbrauchserfassung für die Wärme- und Kälteversorgung sowie die Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch

Das Teilwarmmietenmodell dürfte mit Art. 9a EED vereinbar sein.

7.1.2.1 Art. 9a Abs. 1 EED

Gemäß Art. 9a Abs. 1 EED haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen,

„dass Endkunden im Rahmen der Fernwärme- und Fernkälteversorgung sowie der Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch (im Folgenden „Trinkwarmwasser“) Zähler zu wettbewerbsfähigen Preisen erhalten, die ihren tatsächlichen Energieverbrauch präzise widerspiegeln.“

Ein Endkunde ist nach der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 23 EED eine natürliche oder juristische Person, die Energie für den eigenen Endverbrauch kauft. Energie ist dabei gemäß Art. 2 Nr. 1 EED auch Wärme.

Zunächst stellt sich als problematisch dar, wer im Rahmen eines Teilwarmmietenmodells die Rolle des Endkunden einnimmt. Da aber Art. 9a Abs. 1 EED im Gegensatz zu Art. 9b EED nur Gebäude mit lediglich einer Wohneinheit betrifft, kann hier dahinstehen, ob es sich bei dem Endkunden um den Vermieter bzw. die Vermieterin oder den Mieter bzw. die Mieterin handelt. Denn bereits jetzt und auch nach Einführung eines Teilwarmmietenmodells ist zur präzisen Ermittlung des Wärmeentgelts gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und Abrechnungsverordnung (im Folgenden: FFVAV) der Wärmekunde bzw. die -kundin mit einem Zähler, der den tatsächlichen Energie- bzw. Wärmeverbrauch misst, auszustatten. Da dieser Verbrauch bei einem Gebäude mit nur einer Wohneinheit zwangsläufig der Verbrauch des Mieters bzw. der Mieterin ist, spiegelt der Zähler auch seinen tatsächlichen Verbrauch präzise wider.

Soweit die Vorgaben aus der FFVAV beibehalten werden, wovon die Verfasserinnen und Verfasser des vorliegenden Berichts ausgehen, sind die Anforderungen des Art. 9a Abs. 1 EED auch bei Einführung des Teilwarmmietenmodells erfüllt.

7.1.2.2 Art. 9a Abs. 2 EED

Art. 9a Abs. 2 EED lautet:

„Wird ein Gebäude aus einer zentralen Anlage, die mehrere Gebäude versorgt, oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem mit Wärme, Kälte oder Trinkwarmwasser versorgt, wird am Wärmetauscher oder an der Übergabestelle ein Zähler installiert.“

Hier ist auf § 3 Abs. 2 FFVAV zu verweisen, der vorsieht, dass eine Messeinrichtung an der Übergabestelle zu installieren ist.

Soweit diese Norm beibehalten wird, wovon die Verfasserinnen und Verfasser des vorliegenden Berichts ausgehen, ist die Vorgabe des Art. 9a Abs. 2 EED auch bei Einführung des Teilwarmmietenmodells erfüllt.

7.1.3 Art. 9b EED – Einzelverbrauchserfassung („Sub-metering“) und Kostenverteilung für die Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung

Art. 9b EED trifft besondere Regelungen für Gebäude mit mehreren Wohnungen und für Mehrzweckgebäude, die über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem mit Fernwärme bzw. -kälte versorgt werden, oder für die eine zentrale Anlage zur Wärme- bzw. Kälteerzeugung oder ein gemeinsames Wärme- oder Kältesystem vorhanden ist.

7.1.3.1 Art. 9 b Abs. 1 EED

Nach Art. 9b Abs. 1 EED müssen in den vorgenannten Gebäuden individuelle Verbrauchszähler installiert werden, um den Wärme-, Kälte- oder Trinkwarmwasserverbrauch der einzelnen Einheiten des Gebäudes zu messen. Ausnahmen sind vorgesehen, wenn der Einsatz individueller Zähler technisch nicht machbar oder nicht kosteneffizient ist. In diesem Fall sind an den einzelnen Heizkörpern zur Messung des Wärmeenergieverbrauchs Heizkostenverteiler zu verwenden, es sei denn, die Installation derartiger Heizkostenverteiler ist ebenfalls nicht kosteneffizient durchführbar. Hier könnten dann alternative Methoden zur Messung des Wärmeenergieverbrauchs in Betracht gezogen werden, wobei jeder Mitgliedstaat klar die allgemeinen Kriterien, Methoden und/oder Verfahren zur Feststellung, ob eine Maßnahme als technisch nicht machbar oder nicht kosteneffizient durchführbar anzusehen ist, zu erläutern und zu veröffentlichen hat.

Das Teilwarmmietenmodell setzt explizit voraus, dass die individuellen Verbräuche erfasst werden. Diese individuelle Verbrauchserfassung erfolgt entweder - so wie bislang in der HeizkV vorgesehen und nach der EED zulässig - über individuelle Wärmemengenzähler oder über individuelle Heizkostenverteiler. Die mit der Novellierung der HeizkV gerade umgesetzten Vorgaben für die Verbrauchserfassung selbst, mithin der Vorgabe, dass sämtliche Erfassungsgeräte fernablesbar sein müssen, müsste auch bei Einführung des Teilwarmmietenmodells beibehalten werden, so dass die Vorgaben der EED auch weiterhin erfüllt werden. Diese Erfassungsmethoden der individuellen Verbrauchsdaten entsprechen den Vorgaben von Art. 9b Abs. 1 EED.

7.1.3.2 Art. 9b Abs. 2 EED

Art. 9b Abs. 2 EED regelt den Fall, dass die genannten Gebäude neu sind. In diesen Gebäuden sind hiernach ausnahmslos individuelle Trinkwarmwasserzähler bereitzustellen. Dies ist bereits gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 HeizkV im deutschen Recht vorgesehen, müsste aber auch bei der Umsetzung des Teilwarmmietenmodells entsprechend beachtet werden.

7.1.3.3 Art. 9b Abs. 3 EED

Nach Art. 9b Abs. 3 EED haben die Mitgliedstaaten in den von Art. 9b EED geregelten Fällen dafür zu sorgen,

„dass für die Verteilung der Kosten des Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserverbrauchs in diesen Gebäuden transparente, öffentlich zugängliche nationale Regeln gelten, damit die Transparenz und die Genauigkeit der Abrechnung des individuellen Verbrauchs gewährleistet ist. Solche Regeln enthalten gegebenenfalls auch Leitlinien für die Art und Weise der Zurechnung der Kosten für den Energieverbrauch in folgenden Fällen:

- a) *Trinkwarmwasser;*
- b) *von den Verteilungseinrichtungen des Gebäudes abgestrahlte Wärme und für die Beheizung von Gemeinschaftsflächen verwendete Wärme, sofern Treppenhäuser und Flure mit Heizkörpern ausgestattet sind;*
- c) *zum Zwecke der Beheizung oder Kühlung von Wohnungen.“*

Das Teilwarmmietenmodell soll gerade die Verteilung der Verbrauchskosten zum einen zwischen den Mietenden und den Vermietenden (über die Festlegung der Grundheizkosten), zum anderen aber auch zwischen den einzelnen Mietparteien (über den Zahlungstransfer zwischen den Mietparteien) regeln. Diese Mechanismen müssen also gemäß Art. 9b Abs. 3 EED transparent, öffentlich zugänglich und national geregelt werden. Nach dem hier angedachten Zahlungstransfer und der damit einhergehenden Errechnung der die einzelne Mieteinheit treffenden Kosten wird für die Kostenverteilung zu 70 Prozent auf den individuellen Verbrauch der einzelnen Mieteinheit abgestellt und zu 30 Prozent auf den Anteil der einzelnen Mietfläche an der Gesamtfläche des Gebäudes. Dies entspricht den Vorgaben der EU-Kommission, da diese ausdrücklich klarstellt, dass eine Abrechnung nicht nur auf den Ablesewerten der Verbrauchserfassungsgeräte beruhen muss.¹⁶

Fraglich ist, wie es sich auswirkt, dass die Gesamtkosten, die die einzelnen Mietenden nach dem Zahlungstransfer zu tragen haben, nicht tatsächlich den Kosten, die für die Wärmelieferung anfallen, bzw. nicht den Kosten für den verwendeten Brennstoff entsprechen, sondern sich anteilig und je nach Verbrauch des einzelnen Mietenden auf Grundlage der Grundheizkosten ergeben.

Dies dürfte noch mit Art. 9b Abs. 3 EED vereinbar sein.

Denn die Abrechnung und damit auch die Verteilung der Kosten beruht auch nach dem Teilwarmmietenmodell zu 70 Prozent auf dem tatsächlichen individuellen Verbrauch des bzw. der einzelnen Mietenden und zu 30 Prozent auf seinem bzw. ihrem Wohnflächenanteil im Verhältnis zur Gesamtfläche des Gebäudes (s. ebd.). Abrechnungsmaßstab sind dabei nur nicht die tatsächlich anfallenden Kosten dieses individuellen Wärme-/Kälteverbrauchs, sondern die für das Gebäude - auf Basis der Verbrauchsdaten der letzten Abrechnungszeiträume - ermittelten Grundheizkosten.

Dadurch werden im Rahmen der Abrechnung möglicherweise Anteile der tatsächlichen Kosten im Verhältnis der Mietenden zum Vermieter bzw. zur Vermieterin nicht durch die Mietenden getragen. Bei einer Modernisierung des Gebäudes durch den Vermieter bzw. die Vermieterin und einem Sinken der tatsächlichen Heizkosten unter die Grundheizkosten finden möglicherweise Heizkostenzahlungen an den Vermieter bzw. Die Vermieterin statt, denen keine tatsächlichen Kosten des Vermieters bzw. der Vermieterin für den Wärmeverbrauch der Mieter gegenüberstehen, die aber auch nur aufgrund der vom Vermieter bzw. der Vermieterin veranlassten Modernisierung des Gebäudes eingespart werden konnten.

¹⁶ Vgl. Empfehlung (EU) 2019/1660 der Kommission vom 25. September 2019 zur Umsetzung der neuen Bestimmungen der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU für die Verbrauchserfassung und Abrechnung, Anhang Abschnitt 5 Abs. 6, Anhang Abschnitt 7.3 Abs. 5.

Dieser zweiteilige Mechanismus dient aber gerade dazu, Anreize sowohl auf Vermietenden- als auch auf Mietendenseite zu setzen, um Energie einzusparen. Er dient demnach dem gemäß Art. 1 Abs. 1 EED höchsten Ziel der Richtlinie, nämlich der Energieeffizienz.

Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED

„geeignete Maßnahmen zur Beseitigung rechtlicher und sonstiger Hemmnisse für die Energieeffizienz [ergreifen], insbesondere in Bezug auf die Aufteilung von Anreizen zwischen dem Eigentümer und dem Mieter eines Gebäudes[...], damit diese Parteien nicht deshalb, weil ihnen die vollen Vorteile der Investition nicht einzeln zugutekommen oder weil Regeln für die Aufteilung der Kosten und Vorteile untereinander fehlen, davon abgehalten werden, Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz vorzunehmen, die sie ansonsten getätigt hätten; [...].“

Um eine solche Maßnahme dürfte es sich bei der Einführung des Teilwarmmietenmodells handeln.

Die Kostenverteilung nach Art. 9b Abs. 3 EED soll sich zu Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED laut Kommission nicht in Widerspruch setzen.¹⁷ Mithin sollte eine Kostenverteilung im Rahmen einer Maßnahme im Sinne des Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED auch nach Art. 9b Abs. 3 EED möglich sein.

Ferner hebt die Kommission hervor, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Anforderungen an die Abrechnung ein Ermessensspielraum zustehe, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Umsetzung und Anwendung an die nationalen Gegebenheiten, z. B. an vorhandene Miet- und Wohnungseigentumsmodelle, anzupassen.¹⁸

Der Mechanismus dürfte zuletzt auch durch Art. 10a Abs. 1 EED und Anhang VIIA Nr. 1 der EED gestützt werden.

Art. 10a Abs. 1 EED lautet:

„Wenn Zähler oder Heizkostenverteiler installiert sind, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen gemäß Anhang VIIa Nummern 1 und 2 zuverlässig und präzise sind und auf dem tatsächlichen Verbrauch oder den Ablesewerten von Heizkostenverteilern beruhen — und zwar bei allen Endnutzern [...].“

Anhang VIIA Nr. 1 lautet:

„1. Abrechnung auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs oder der Ablesewerte von Heizkostenverteilern

Damit die Endnutzer ihren eigenen Energieverbrauch steuern können, erfolgt die Abrechnung auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs oder der Ablesewerte von Heizkostenverteilern mindestens einmal jährlich.“

¹⁷ Vgl. Empfehlung (EU) 2019/1660 der Kommission vom 25. September 2019 zur Umsetzung der neuen Bestimmungen der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU für die Verbrauchserfassung und Abrechnung, Anhang Abschnitt 5 Abs. 5.

¹⁸ Vgl. ebd., Erwägungsgrund (11).

Aus diesen beiden Regelungen wird deutlich, dass es zuvörderst darauf ankommt, dass die Abrechnung auf dem tatsächlichen Verbrauch der einzelnen Mietpartei bzw. den Ablesewerten der Heizkostenverteiler beruht. Der Maßstab, also an welchen Kosten sich die Abrechnung zu orientieren hat, dürfte eher zweitrangig sein. Dies bestätigt die Kommission, wenn sie feststellt, dass es insbesondere gelte sicherzustellen, dass die mithilfe der Ablesegeräte ermittelten Werte und die endgültige Rechnung ausreichend miteinander in Bezug gesetzt werden.¹⁹

Mithin dürfte das Teilwarmmietenmodell, wenn es eine Verankerung durch Gesetz oder Verordnung erfährt, den Anforderungen des Art. 9b Abs. 3 EED entsprechen.

Dabei ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die nationalen Kostenverteilungsregeln nicht unbedingt alle Einzelheiten der Verteilung enthalten, sondern einen Rahmen mit zentralen Grundsätzen schaffen müssen. Eine gewisse Flexibilität kann lokalen Behörden oder sogar Gebäudeeigentümern bei der Festlegung oder Vereinbarung von Einzelheiten eingeräumt werden.²⁰

7.1.4 Art. 10a EED – Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen zur Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung

Wie oben bereits dargestellt, stellt Art. 10a EED und Anhang VIIA bestimmte Anforderungen an die Abrechnung und an Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen, die den Endnutzern und Endnutzerinnen zur Verfügung zu stellen sind, soweit fernablesbare Zähler oder Heizkostenverteiler installiert sind. Insbesondere müssen sie auf dem tatsächlichen Verbrauch beruhen.

Diese Anforderungen werden im deutschen Recht – vereinfacht gesagt – im Verhältnis Wärmelieferant zu Wärmekunde/-kundin durch §§ 4, 5 FFVAV und im Verhältnis Gebäudeeigentümer/-eigentümerin zu Nutzer/Nutzerin durch § 6a HeizkV umgesetzt.

Bei der Prüfung, ob das Teilwarmmietenmodell mit diesen Anforderungen vereinbar ist, ist zwischen drei Konstellationen zu unterscheiden:

In der ersten Konstellation handelt es sich um ein Gebäude mit zwei oder mehr Mieteinheiten. Diese Fallgruppe wird derzeit bereits durch §§ 6, 6a HeizkV geregelt. Die Abrechnung soll auch im Teilwarmmietenmodell auf dem tatsächlichen Verbrauch des bzw. der Mietenden beruhen (siehe dazu unter 8.1.3). Auch der Übermittlung von Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen steht im Rahmen dieser Konstellation nichts entgegen.

In der zweiten Konstellation handelt es sich um ein Gebäude, das aus zwei Einheiten besteht, wobei die eine Einheit vom Gebäudeeigentümer bzw. der -eigentümerin selbst und die zweite Einheit von einer Mietpartei genutzt wird. Auch hier dürfte sich das Teilwarmmietenmodell unter Berücksichtigung der Anforderungen der EED umsetzen lassen. Hier müsste lediglich der Verbrauch des Gebäudeeigentümers bzw. der -eigentümerin wie der Verbrauch einer zweiten Mietpartei behandelt werden. Er müsste also sowohl im Rahmen der Feststellung der Grundheizkosten als auch im Rahmen des Kostenausgleichs zwischen den Nutzenden des Gebäudes Berücksichtigung finden.

¹⁹ Vgl. ebd., Erwägungsgrund (11).

²⁰ Vgl. ebd., Anhang Abschnitt 5 Abs. 5.

Es ist daher festzuhalten, dass das Teilwarmmietenmodell im Anwendungsbereich der HeizkV mit den Vorgaben des § 10 a und der Anlage VIIA vereinbar ist.

In der dritten Konstellation handelt es sich um ein Gebäude, das nur von einer Mietpartei genutzt wird. Hier lässt sich ein am tatsächlichen Verbrauch orientierter Innenausgleich der Kosten mangels weiterer Nutzender nicht durchführen. Eine Abrechnung rein anhand der Grundheizkosten würde jedoch nicht „auf der Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs“ erfolgen, wie es von Art. 10a und Anhang VIIA Nr.1 der EED vorgeschrieben ist. Sollte das Warmmietenmodell also unterschiedslos auf Gebäude mit mehreren Nutzeinheiten und auf Gebäude mit nur einer Nutzeinheit Anwendung finden, wäre es nicht mit den Vorgaben der EED, insbesondere den Vorgaben aus Art. 10a in Verbindung mit Anhang VIIA vereinbar. Daher müsste für Gebäude mit nur einer Nutzeinheit ein spezieller, von den Grundvorgaben des Warmmietenmodells abweichender Modus, gefunden werden.

7.1.5 Art. 11a EED – Kosten für den Zugang zu Verbrauchserfassungs- und Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen für die Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung

Gemäß Art. 11a Abs. 1 EED haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen,

„dass die Endnutzer alle ihre Energieverbrauchsabrechnungen und diesbezüglichen Abrechnungsinformationen kostenfrei erhalten und dass ihnen in geeigneter Weise kostenfreier Zugang zu ihren Verbrauchsdaten gewährt wird.“

Art. 11a Abs. 2 EED sieht vor, dass ungeachtet dessen

„die Kosten von Abrechnungsinformationen über den individuellen Verbrauch von Wärme, Kälte und Trinkwarmwasser in Gebäuden mit mehreren Wohnungen und in Mehrzweckgebäuden gemäß Artikel 9b auf nichtkommerzieller Grundlage aufgeteilt [werden]. Kosten, die durch die Übertragung dieser Aufgabe auf einen Dritten - etwa einen Dienstleister oder den örtlichen Energieversorger - entstehen und die die Messung, die Zurechnung und die Abrechnung des tatsächlichen individuellen Verbrauchs in diesen Gebäuden betreffen, können auf die Endnutzer umgelegt werden, soweit diese Kosten der Höhe nach angemessen sind.“

Nach Art. 11a Abs. 3 EED können die Mitgliedstaaten, um die Angemessenheit der Kosten für Einzelverbrauchserfassungsdienste nach Abs. 2 sicherzustellen, geeignete Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs in diesem Bereich treffen, d. h. beispielsweise auch die Nutzung interoperabler Geräte und Systeme, die einen Anbieterwechsel erleichtern, empfehlen, oder auf andere Weise fördern.

Diese Regelung zur Tragung der Kosten, die durch die erhöhten Anforderungen an die Messung, Information und Abrechnung entstehen, wird derzeit durch § 3 Abs. 8 FFVAV und § 7 Abs. 2 HeizkV umgesetzt. Sie dürfte dem Teilwarmmietenmodell wiederum nicht entgegenstehen. Sie ist lediglich im Rahmen der konkreten Umsetzung zu beachten.

Außerdem wird bereits jetzt versucht, den Wettbewerb unter den Ableседienstleistern durch die Verwendung interoperabler Messgeräte zu fördern (vgl. § 3 Abs. 4 FFVAV, § 5 Abs. 5 HeizkV) und so die Kosten auf einem angemessenen Niveau zu halten.

Bei Beibehaltung oder Übertragung dieser Vorgaben auf das Teilwarmmietenmodell, dürfte mit Art. 11a EED vereinbar sein.

7.1.6 Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED: Sonstige Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz

Nach Art. 19 Abs. 1 EED ergreifen die Mitgliedstaaten, falls erforderlich, geeignete Maßnahmen zur Beseitigung rechtlicher und sonstiger Hemmnisse für die Energieeffizienz. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die

„Aufteilung von Anreizen zwischen dem Eigentümer und dem Mieter eines Gebäudes oder zwischen den Eigentümern, damit diese Parteien nicht deshalb, weil ihnen die vollen Vorteile der Investition nicht einzeln zu Gute kommen oder weil Regeln für die Aufteilung der Kosten und Vorteile untereinander fehlen, davon abgehalten werden, Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz vorzunehmen, die sie ansonsten getätigt hätten [...]“ (Art. 19 Abs. 1 lit. a EED).

Das Teilwarmmietenmodell zielt darauf ab, den derzeitigen Anreiz für Eigentümer und Eigentümerinnen von Mehrfamilienhäusern zu verstärken, den Energieverbrauch durch Modernisierungsmaßnahmen zu senken. Um dies zu erreichen, ist im Modell vorgesehen, dass die tatsächlich anfallenden Heizkosten abzüglich der Grundheizkosten vollständig vom Vermieter bzw. der Vermieterin getragen werden. Der Vermieter bzw. die Vermieterin trägt dementsprechend das Risiko der absolut steigenden Heizkosten allein. Fallen hingegen die tatsächlichen Heizkosten unter die Grundheizkosten, kommt die Differenz dem Gebäudeeigentümer bzw. der -eigentümerin vollständig zugute. Da sich die tatsächlichen Heizkosten nach einer Sanierung reduzieren, hat der Gebäudeeigentümer bzw. die -eigentümerin insofern einen Anreiz, eine solche Sanierung vorzunehmen.

Mit dem verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer, der im Rahmen des Innenausgleichs die endgültige Kostenlast der einzelnen Mietenden bestimmt, wird gleichzeitig ein Anreiz für die Mietenden geschaffen, weiter Energie einzusparen und den Wärmeverbrauch zu senken. Insofern trifft die Mietenden das Risiko eines in Relation zu dem der anderen Mietenden steigenden Verbrauchs und damit einhergehend steigender, sich im Innenverhältnis niederschlagender Heizkosten. Dieses Risiko kann der einzelne Mietende jedoch selbst durch sein eigenes Verbrauchsverhalten beeinflussen.

Mithin liegt im Teilwarmmietenmodell eine Maßnahme, die mit Art. 19 Abs. 1 lit. a) EED vereinbar ist.

7.1.7 Ergebnis

Das Teilwarmmietenmodell ist nach der hiesigen Prüfung jedenfalls dann mit der EED vereinbar, wenn es sich auf Gebäude mit mehreren Wohneinheiten bezieht. Denn nur hier kann der vorgesehene Ausgleichsmechanismus zwischen den Mietenden stattfinden und somit auch die notwendige verbrauchsabhängige Abrechnung.

7.2 Unionsrechtliche Bewertung nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)

Da im Rahmen der im Teilwarmmietenmodell angedachten Kostenaufteilung unter den Mietenden und dem damit verbundenen Ausgleichsmechanismus, der auf dem tatsächlichen Verbrauch der einzelnen Mietenden beruht, Verbrauchsdaten erhoben und gegebenenfalls auch von einzelnen Mietenden eingesehen werden, stellt sich die Frage der Vereinbarkeit des Teilwarmmietenmodells mit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

Bei den Verbrauchsdaten der einzelnen Mietenden handelt es sich um personenbezogene Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO. Bei der Erhebung, der Speicherung, der Offenlegung etc. dieser Daten handelt es sich auch um eine Verarbeitung gemäß Art. 4 Nr. 2 DSGVO.

Eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten bedarf nach der DSGVO immer einer Rechtfertigung. Ob eine solche im Rahmen des Teilwarmmietenmodells gegeben ist, soll im Folgenden geprüft werden.

7.2.1 Verbrauchsdatenerfassung

Für die Erhebung der Verbrauchsdaten dürfte eine hinreichende Rechtfertigung jedenfalls in Art. 6 Abs. 1 lit. b, c, f und e DSGVO zu sehen sein. Hier sei nur exemplarisch auf Art. 6 Abs. 1 lit. b und c DSGVO verwiesen. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn sie

„für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, [...] erforderlich [ist].“

Hier ist die Datenerhebung für die vertraglich verpflichtende Abrechnung der Heizkosten erforderlich.

Nach Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie

„zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt.“

Im Rahmen des Teilwarmmietenmodells wäre der Vermietende, wie auch jetzt schon nach der HeizkV, zur Erfassung von Verbrauchsdaten durch ein Gesetz oder eine Verordnung - je nach Ausgestaltung - verpflichtet, sodass die Verbrauchsdatenerfassung gerechtfertigt wäre.

Mithin steht die Erfassung von Verbrauchsdaten im Rahmen des Teilwarmmietenmodells in Einklang mit den Anforderungen der DSGVO.²¹

²¹ Vgl. zur Parallelproblematik im Rahmen der HeizkV BeckOK MietR/Pfeifer HeizkV § 7 Rn. 320a ff.

7.2.2 Offenlegung von Daten gegenüber Mietern

Auch die Offenlegung fremder Verbrauchsdaten durch den Vermietenden gegenüber Mietenden, welche Einsichtnahme in die dem Ausgleichsmechanismus zugrundeliegenden Verbräuche begehren, dürfte der DSGVO nicht widersprechen.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat für die HeizkV entschieden, dass der Mieter bzw. die Mieterin die Verbräuche anderer Mietender einsehen dürfe, wobei er dabei den Datenschutz unerwähnt ließ.²² In einem ähnlichen Fall, in dem es um die gemeinsame Nutzung einer Heizungsanlage durch mehrere Grundstückseigentümer und -eigentümerinnen ging, und in dem einer der Eigentümer Einsicht in die Belege verlangte, um die gemeinsame Abrechnung überprüfen zu können, erwähnte der BGH den Datenschutz abermals nicht.²³

Tatsächlich dürfte aber die Einsichtnahme des Mieters bzw. der Mieterin in die Verbrauchsdaten der anderen Mietenden im Rahmen eines Teilwarmmietenmodells jedenfalls durch Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO gerechtfertigt sein. Danach ist eine Verarbeitung unter der folgenden Prämisse rechtmäßig:

„die Verarbeitung ist zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt.“

Hier hat ein Dritter, nämlich der Mieter bzw. die Mieterin, der bzw. die die Einsichtnahme begehrt, ein berechtigtes Interesse daran, die Verbrauchsdaten eines oder einer anderen Mietenden, also des oder der Betroffenen, einzusehen, um die im Rahmen des Ausgleichsmechanismus zu tragenden Kosten auf Plausibilität prüfen zu können.

Der Offenlegung der Daten dürften auch keine Grundrechte oder sonstigen Interessen des oder der Betroffenen entgegenstehen. Ein dem betroffenen Mieter bzw. der betroffenen Mieterin zustehendes Recht auf „Energiegeheimnis“ dürfte es nicht geben.²⁴

Zur datenschutzrechtlichen Absicherung könnte im Übrigen auch eine gesetzliche Einschränkung des Einsichtnahmerechts auf die für eine Plausibilitätskontrolle wirklich relevanten Daten vorgenommen werden.

7.2.3 Ergebnis

Die DSGVO dürfte den mit einem Teilwarmmietenmodell verbundenen Datenverarbeitungsprozessen nicht entgegenstehen.

²² Vgl. BGH NJW 2018, 1599.

²³ Vgl. BGH NJW-RR 2019, 977.

²⁴ Vgl. BeckOK MietR/Pfeifer HeizkostenV § 7 Rn. 320k.

7.3 Verfassungsrechtliche Bewertung

7.3.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit

Es bestehen keine Anhaltspunkte für eine grundsätzliche formelle Verfassungswidrigkeit des Teilwarmmietenmodells bzw. einer Umsetzung des Teilwarmmietenmodells in Form einer Gesetzes- oder Verwaltungsänderung. Dies hängt insbesondere von dem konkreten Gesetz- oder Verordnungsgebungsverfahren ab. Der Bund hat jedenfalls die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des bürgerlichen Rechts, zu dem das Mietrecht gehört, und hinsichtlich der Luftreinhaltung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 24 GG.

7.3.2 Materielle Verfassungsmäßigkeit

7.3.2.1 Vertrauensschutz

Da das Teilwarmmietenmodell auch bei bestehenden Mietverhältnissen Anwendung finden soll, stellt sich die Frage, ob die im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG enthaltenen Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes einer entsprechenden Umsetzung entgegenstehen. Diese Grundsätze gelten nicht nur für Gesetze, sondern auch für Rechtsverordnungen.²⁵ Die Frage stellt sich also sowohl bei einer Umsetzung im BGB als auch in einer Verordnung, z. B. der HeizkV.

Echte oder unechte Rückwirkung

Zunächst muss - entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - bei der Prüfung der Frage, ob das Vertrauen gegenüber Änderungen der Rechtslage schutzwürdig ist, danach unterschieden werden, ob es sich um eine echte oder unechte Rückwirkung handelt.

Eine sog. **echte Rückwirkung** liegt vor, wenn der Gesetz- oder Ordnungsgeber nachträglich in bereits abgeschlossene, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift.²⁶ Demgegenüber handelt es sich um eine sog. **unechte Rückwirkung**, wenn gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte einem neuen Rechtsregime unterworfen werden. Während echte Rückwirkungen verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig sind, sind unechte Rückwirkungen grundsätzlich zulässig, müssen aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Das Teilwarmmietenmodell müsste zwingend für alle Mietverhältnisse, die in den Anwendungsbereich fallen, ob bereits geschlossen oder nicht, anwendbar sein, da ansonsten eine Kostenverteilung innerhalb eines Gebäudes nicht erfolgen kann. Fraglich ist, ob es sich bei dem Eingriff in bestehende Mietverhältnisse durch Umsetzung des Teilwarmmietenmodells um eine echte oder unechte Rückwirkung handelt. Dabei kann der Abschluss eines Mietverhältnisses selbst nicht als abgeschlossener Sachverhalt angesehen werden. Das Mietverhältnis ist ein Dauerschuldverhältnis und als solches so lange nicht abgeschlossen, wie es nicht aufgrund einer Kündigung oder anderer Gründe beendet ist. Die Geltung des Teilwarmmietenmodells für bestehende, laufende

²⁵ BVerfGE 68, 287 (306).

²⁶ BVerfG, Beschluss vom 08.06.1977 – 2 BvR 499/74, 1042/75, NJW 1977, 2024 (2025).

Mietverhältnisse stellt demnach nur eine **unechte Rückwirkung** dar. Diese muss verhältnismäßig sein, was nachfolgend geprüft wird.

Fraglich ist, wie es sich hinsichtlich bereits erfolgter Verbräuche bzw. hinsichtlich der Abrechnung von Heizkosten im Rahmen von bestehenden Mietverhältnissen verhält. Werden in Wohnraummietverhältnissen die **Heizkosten als Vorauszahlung** ausgewiesen (vgl. § 556 Abs. 2 Satz 1 BGB), so ist über die Vorauszahlung jährlich abzurechnen (§ 556 Abs. 3 Satz 1 BGB). Dies erfolgt – nach der HeizkV – auf Grundlage des tatsächlichen Verbrauchs. Solange der Abrechnungszeitraum noch nicht zeitlich abgeschlossen ist und der Verbrauch noch stattfindet, könnte man annehmen, dass es sich bei dem jeweiligen Abrechnungszeitraum zumindest nicht um einen abgewickelten Sachverhalt handelt. Allerdings sind die in diesem Abrechnungszeitraum liegenden, vergangenen Zeiten bereits insofern abgeschlossen, als der Verbrauch schon stattgefunden hat (auch wenn noch nicht abgerechnet wurde). Demnach wäre ein Abrechnungszeitraum in einen bereits abgeschlossenen und einen noch nicht abgeschlossenen Zeitraum zu unterteilen, mit der Folge, dass eine Umsetzung des Teilwarmmietenmodells innerhalb eines Abrechnungszeitraums für den vergangenen Zeitraum eine grundsätzlich unzulässige, echte und für den noch ausstehenden Zeitraum eine grundsätzlich zulässige, unechte Rückwirkung darstellen würde. Aus diesem Grund sollte das Teilwarmmietenmodell insgesamt nicht für Abrechnungszeiträume gelten, die zeitlich bereits vollständig oder auch nur teilweise vergangen sind. Dies müsste in der gesetzlichen Umsetzung des Teilwarmmietenmodells entsprechend berücksichtigt werden (zum Beispiel, indem die Verpflichtung zur Umsetzung erst für den auf das Inkrafttreten der gesetzlichen Änderung folgenden Abrechnungszeitraum greift). Gleiches gilt auch für Mietverhältnisse über Gewerberäume.

Verfassungsmäßigkeit der unechten Rückwirkung

Sofern die oben skizzierten zeitlichen Bezugsgrenzen eingehalten werden, stellt die Geltung des Teilwarmmietenmodells für bestehende, laufende Mietverhältnisse nur eine unechte Rückwirkung dar.

Eine unechte Rückwirkung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber muss mit der rückwirkenden Regelung also einen legitimen Zweck verfolgen, für den die Rückwirkung geeignet, erforderlich und auch angemessen ist. Dafür muss das Gewicht des Anliegens des Gesetz- oder Ordnungsgebers mit der Frustration (Enttäuschung) des berechtigten Vertrauens, die mit der rückwirkenden Regelung verbunden ist, in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Zweck der Umsetzung eines Teilwarmmietenmodells ist die Schaffung von Anreizen auf Seiten des Vermieters bzw. der Vermieterin, Effizienzverbesserungen an den von ihm oder ihr vermieteten Wohnungen vorzunehmen, um Energieverbräuche langfristig zu senken und damit den Klima- und Ressourcenschutz zu fördern.

Wir gehen aufgrund der Berechnungen und Ergebnisse der Projektpartner im vorliegenden Vorhaben davon aus, dass das verbrauchsabhängige Teilwarmmietenmodell grundsätzlich dazu geeignet ist, die entsprechenden Anreize zu schaffen.

Fraglich ist, ob auch konkret die Anknüpfung an bestehende Mietverhältnisse, also die (unechte) Rückwirkung des Modells geeignet ist, dieses Ziel zu fördern. Das Teilwarmmietenmodell basiert auf der Einbeziehung von ganzen Wohn- und Gewerbegebäuden bzw. von sämtlichen Wohn- und Gewerbeeinheiten innerhalb eines Gebäudes. Würden nur solche Wohnungen und Gewerberäume

erfasst werden, deren Mietverhältnisse erst ab Inkrafttreten der Regelung entstünden, so wäre das Modell nicht umzusetzen. Die Rückwirkung des Modells ist also geeignet, das Ziel zu fördern.

Die Rückwirkung müsste auch erforderlich sein, es dürfte also kein milderes Mittel bestehen, das gleich geeignet ist. Jegliche Nichteinbeziehung bestehender Mietverhältnisse würde dazu führen, dass das Teilwarmmietenmodell im gesamten Gebäude nicht umzusetzen wäre; die Nichteinbeziehung bestehender Mietverhältnisse wäre also nicht gleich geeignet. Im Kontext von Rückwirkungen stellen auch Übergangsvorschriften grundsätzlich mildere Mittel dar. Sie würden vorliegend allerdings – wie dargestellt – dazu führen, dass für den Zeitraum des Übergangs das Teilwarmmietenmodell für das jeweilige Gebäude insgesamt nicht angewendet werden kann. Sie wären also ebenfalls nicht gleich geeignet. Die Rückwirkung ist somit auch erforderlich.

Fraglich ist, ob die Rückwirkung auch angemessen ist. Dabei kommt es vor allem auf das Gewicht und die Bedeutung der Rückwirkung an. Die Anforderungen an das mit der Rückwirkung verfolgte Ziel sind dabei umso höher, je gravierender die Auswirkungen der Rückwirkung sind.

Die Anforderung der Verhältnismäßigkeit an unechte Rückwirkungen ist Ausprägung des aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Vertrauensschutzes. Die Rückwirkung ist deshalb vor allem hinsichtlich der mit ihr verbundenen Frustration (Enttäuschung) von berechtigtem Vertrauen zu bewerten und zu gewichten. Entscheidend ist also, inwiefern Vermietende und Mietende auf den Bestand der Regelungen vertraut haben (durften) und welche Folgen sich aus dem frustrierten (enttäuschten) Vertrauen für sie ergeben.

Das Wohnraummietrecht gewährt den Vertragsparteien nur zu einem verhältnismäßig geringen Grad die Vertragsfreiheit, die dem bürgerlichen Recht ansonsten zugrunde liegt. Wohnraummietverhältnisse werden demnach nur zu einem geringen Umfang von den Regelungen des Mietvertrages gestaltet und sind zu weiten Teilen durch gesetzliche (§§ 535 bis 577a BGB) und untergesetzliche (HeizkV und BetrKV) Vorschriften bestimmt. Bei diesen Vorschriften handelt es sich grundsätzlich um einen eher dynamischen Rechtsbereich, der stark von sich verändernden gesellschaftlichen Wertentscheidungen, urbanen Entwicklungen, (mess-)technischen Fortschritten und weiteren Anforderungen geprägt ist. Dies spiegelt sich auch in den zahlreichen und regelmäßigen Änderungen der wohnraummietrechtsspezifischen Vorschriften des BGB wider. Diese Erwägungen sprechen zunächst eher dafür, dass Vermietende und Mietende im Mietrecht weniger auf den Bestand der Regelungen vertrauen durften.

Auf der anderen Seite verfolgt das Teilwarmmietenmodell einen grundlegend anderen Ansatz und eine andere Zielrichtung als die bestehenden Kostenverteilungsregelungen, sodass hierfür – wie später noch darzustellen – erst eine neue formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss. Während zahlreiche Mietrechtsvorschriften des BGB in den letzten Jahren und Jahrzehnten laufend angepasst wurden, hat die Heizkostenabrechnung seit Inkrafttreten der HeizkV im Jahre 1981 grundlegende Änderungen nur 2009 und im Dezember 2021 und die Betriebskostenabrechnung seit dem Inkrafttreten der BetrKV im Jahre 2004 nur zwei Änderungen in den Jahren 2012 und 2021 erfahren. Dabei handelte es sich jeweils um keine Änderungen, die das grundlegende Prinzip der Kostenverteilung betroffen haben. Auf dieser Grundlage dürfen Vermietende und Mietende grundsätzlich auf den Bestand der Kostenverteilungsregelungen hinsichtlich der Heizkosten vertrauen.

Hinsichtlich der Gewerberaummiete besteht gegenüber dem Wohnraummietrecht eine etwas größere Vertragsfreiheit; für Gewerberaummiete ist die BetrKV nicht direkt anwendbar, die HeizKV in ihrem Anwendungsbereich aber zwingend. Vermietende und Mietende begegnen sich hier also hinsichtlich der Heizkosten in ähnlicher Weise wie in Wohnraummietverhältnissen. Somit ist entscheidend, inwieweit sich Folgen aus einem entsprechenden Vertrauen für Mietende oder Vermietende ergeben.

Im Wohnraummietrecht ist zunächst fraglich, ob die Parteien ein bestehendes Wohnraummietverhältnis gerade im Vertrauen auf die bestehende Regelung geschlossen haben bzw. ob sie es in Ansehung eines kommenden Teilwarmmietenmodells *nicht* oder *anders* geschlossen hätten. Hinsichtlich der Mietenden ist hiervon nicht auszugehen. Zum einen sind mit dem Teilwarmmietenmodell auch Vorteile verbunden, wie das Entfallen der Modernisierungumlage oder die Planungssicherheit anhand feststehender Heizkosten. Zum anderen dürfte der Bedarf eines Mieters oder einer Mieterin an Wohnraum unabhängig davon bestehen, wie die Heizkosten verteilt werden. Hätte ein Mieter oder eine Mieterin einen Wohnraummietvertrag trotzdem *nicht* geschlossen bzw. sollte ein Mieter oder eine Mieterin einen Wohnraummietvertrag tatsächlich in Vertrauen auf die bestehende Heizkostenverteilung geschlossen haben, so steht ihm bzw. ihr i. d. R. das Recht der ordentlichen Kündigung zu, um sich aus dem Mietverhältnis wieder zu lösen. Dass aus Mietendensicht der Mietvertrag *anders* abgeschlossen worden wäre, ist schon deshalb unwahrscheinlich, da das Wohnraummietrecht – wie dargestellt – nur wenig Vertragsfreiheit gewährt. Dies gilt grundsätzlich auch für Vermietende. Möglicherweise könnten Vermietende Mietverträge aber insofern *anders* geschlossen haben (wollen), als sie sich in Ansehung des Teilwarmmietenmodells *für eine oder einen anderen Mietenden* entschieden hätten. Eine Entscheidung für einen Mieter oder eine Mieterin, bei dem ein geringer Verbrauch zu erwarten wäre, wäre für den Vermieter bzw. die Vermietende allerdings nicht vorteilhaft, da dessen geringer Verbrauch bereits in die Kalkulation der Grundheizkosten einfließen würde. Eine Entscheidung für einen Mietenden, bei dem ein höherer Verbrauch zu erwarten wäre, wäre für den Vermieter u. U. dann vorteilhaft gewesen, wenn er durch entsprechende Sanierungsmaßnahmen nach Inkrafttreten des Teilwarmmietenmodells eine größere Hebelwirkung und somit einen größeren Kostenvorteil auf seiner Seite generieren könnte. Diese Betrachtung ist aber nicht nur sehr spekulativ, sie lässt auch außer Acht, dass die entscheidenden Kriterien für eine Mietendenauswahl andere sein dürften (Bonität, Seriosität, geordnete Verhältnisse, etc. pp.). Schließlich kommt es weniger darauf an, ob der Vermieter bzw. die Vermieterin sich für eine andere Mietpartei entschieden hätte, als darauf, ob er oder sie sich tatsächlich in Vertrauen auf die bestehende Regelung für die Mietpartei entschieden hat. Hiervon ist i. d. R. nicht auszugehen. Weiterhin ist es auch unwahrscheinlich, dass ein Wohnraummietverhältnis aus Vermietendensicht in Ansehung des Teilwarmmietenmodells *nicht* geschlossen worden wäre bzw. nur in Vertrauen auf das bestehende Verbrauchsmodell geschlossen wurde. Zwar ist es für Vermietende deutlich schwieriger, sich aus einem bestehenden Wohnraummietverhältnis zu lösen. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass ein Vermieter bzw. eine Vermieterin den Wohnraum stattdessen gar nicht vermietet hätte, zumal zumindest für Wohnungsleerstand in vielen Städten strenge Vorgaben bestehen.

Fraglich bleibt für Wohnraummietverhältnisse somit nur, ob Vermietende in Vertrauen auf die bestehende Regelung bestimmte Maßnahmen ergriffen haben könnten, die sie in Ansehung des Teilwarmmietenmodells nicht ergriffen hätten. Denkbar ist, dass Vermietende Sanierungsmaßnahmen nicht bzw. erst später vorgenommen hätten, um im Rahmen des Teilwarmmietenmodells von ihnen zu profitieren. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit Umsetzung des Teilwarmmietenmodells auch die Modernisierungumlage abgeschafft werden soll. Tätigt ein Vermieter bzw. eine Vermieterin im Vertrauen auf die bestehende Regelung, wozu insbesondere die Modernisierungumlage gehört,

Sanierungsmaßnahmen, so wird sein bzw. ihr Vertrauen darauf aber gerade nicht enttäuscht, da er bzw. sie die bereits getätigten Modernisierungskosten auch nach Umsetzung des Teilwarmmietenmodells im Rahmen der Kaltmiete umlegen kann.

Somit ist nicht ersichtlich, dass sich für Vermietende oder Mietende in Wohnraummietverhältnissen aus dem Vertrauen auf die bestehende Regelung zur Heizkostenverteilung relevante Folgen ergeben. Dasselbe gilt auch für Gewerberaummietverhältnisse. Zwar besteht dort grundsätzlich eine größere Vertragsfreiheit; in Bezug auf die Heizkostenabrechnung ist die HeizkV (in ihrem Anwendungsbereich) aber ebenso verbindlich. Demgegenüber handelt es sich bei dem mit dem Teilwarmmietenmodell verfolgten Zweck des Klima- und Ressourcenschutzes um ein gewichtiges Ziel von Verfassungsrang (Art. 20a GG), das durch Sanierungsmaßnahmen der Vermietenden/Eigentümer und Eigentümerinnen konkret gefördert werden kann. Die unechte Rückwirkung ist **somit als verhältnismäßig** anzusehen.

7.3.2.2 Vereinbarkeit mit Freiheitsgrundrechten

Das Teilwarmmietenmodell berührt den Schutzbereich folgender Freiheitsgrundrechte:

- Die **allgemeine Handlungsfreiheit (Vertragsfreiheit) von Mietenden und Vermietenden** aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil das Teilwarmmietenmodell die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten für Mietverträge insofern beeinträchtigen würde, als im Anwendungsbereich des Modells keine andere Möglichkeit zur Gestaltung der Tragung und Verteilung der Heizkosten als die im Teilwarmmietenmodell vorgesehene Regelung bestünde.
- Die **Berufsfreiheit des Vermieters bzw. der Vermieterin** aus Art. 12 Abs. 1 GG, sofern die Vermietung eine berufliche Betätigung des Vermieters darstellt, sowie die **Berufsfreiheit des Mieters bzw. der Mieterin**, sofern ein Gewerberaum gemietet wird.
- Das **Recht auf Eigentumsfreiheit** des Eigentümers bzw. der Eigentümerin/des bzw. der Vermietenden aus Art. 14 Abs. 1 GG, weil die Verfügungsmöglichkeit über das Eigentum an den Wohnungen insofern beeinträchtigt wäre, als der Eigentümer bzw. die Eigentümerin diese nur unter Anwendung des Teilwarmmietenmodells vermieten könnte.
- Die **Unverletzlichkeit der Wohnung** des Mieters bzw. der Mieterin aus Art. 13 GG, sofern eine Nachrüstung und/oder eine Ablesung von Messeinrichtungen innerhalb der Wohnungen erforderlich ist, der Mieter bzw. die Mieterin hiermit nicht einverstanden ist, und zu einer entsprechenden Duldung verpflichtet wird.
- Die **informationelle Selbstbestimmung** des Mieters bzw. der Mieterin auf Grundlage des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1 GG, weil Energieverbrauchsdaten an den Vermieter bzw. die Vermieterin, ggf. an die Hausverwaltung und an die anderen Gebäudenutzenden übermittelt werden.

Die Unverletzlichkeit der Wohnung des Mieters bzw. der Mieterin

Sollte das Teilwarmmietenmodell eine Zutrittsmöglichkeit des Vermietenden zum Zwecke der Installation, Nachrüstung oder Ablesung von Messeinrichtungen vorsehen, so würde dies den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG des Mietenden berühren. Das Grundrecht aus Art. 13 GG entfaltet allerdings keine unmittelbare Drittwirkung zwischen Privaten, also etwa zwischen Mietenden

und Vermietenden.²⁷ Somit kann der Mieter bzw. die Mieterin dem Zutrittsbegehren des bzw. der Vermietenden die Unverletzlichkeit der Wohnung nicht unmittelbar entgegenhalten. Die **objektiv-rechtliche Wertentscheidung des Art. 13 GG** muss aber bei der Ausgestaltung und Anwendung privatrechtlicher Regelungen berücksichtigt werden.²⁸ Dies bedeutet, dass bei der rechtlichen Ausgestaltung eines Zutrittsrechts des Vermieters bzw. der Vermieterin bzw. einer Duldungspflicht des Mieters bzw. der Mieterin im Rahmen des Teilwarmmietenmodells die Wertungen des Art. 13 GG einzubeziehen sind.

Die Einbeziehung der Wertung dieses Grundrechts indes bedeutet nicht, dass die strengen Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 7 GG an Eingriffe, die keine Durchsuchungen darstellen, auch im Verhältnis zwischen Privaten Anwendung finden.²⁹ Wohl aber ist dem Art. 13 GG die grundsätzliche Wertung zu entnehmen, dass nicht gegen den Willen des bzw. der Wohnungsnutzenden in die Wohnung eingedrungen und darin verweilt werden kann; das private Leben, das in der Wohnung stattfindet, soll grundsätzlich nicht gestört werden.³⁰ Hieraus folgt, dass an den Anlass bzw. die Tatbestandsvoraussetzungen eines Zutrittsrechts strenge Anforderungen zu stellen sind. Das Zutrittsrecht muss auf Fälle beschränkt sein, in denen ein Zutritt zwingend erforderlich ist, um die Verbrauchsdaten zu erfassen.

Aus den bisherigen Vorgaben der HeizkV (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 HeizkV) ergibt sich bereits eine entsprechende Duldungspflicht des bzw. der Nutzenden, die auch im Rahmen des Teilwarmmietenmodells als Grundlage ausreichen dürfte. Eine Änderung der Rechtsgrundlage ist somit nicht erforderlich. Bei der Anwendung dieser Norm ist dennoch die Wertung des Art. 13 GG zu beachten. Auch wenn der Zutritt zum Wohnraum zum Zwecke der Verbrauchsdatenerfassung ein in praktischer wie rechtlicher Hinsicht etablierter Vorgang ist, so ist bei der praktischen Umsetzung des Teilwarmmietenmodells – auch aufgrund der Erfahrungswerte im Zusammenhang mit der Erdgasumstellung – dennoch damit zu rechnen, dass es eine Vielzahl an nicht kooperierenden Mietenden und damit gerichtliche Auseinandersetzungen geben wird. Auch hierbei sind von den Gerichten dann die Wertungen des Art. 13 GG zu berücksichtigen.

Die informationelle Selbstbestimmung des Mietenden

Die Erhebung der Energieverbrauchsdaten, deren Verarbeitung zum Zwecke des verbrauchsabhängigen Zahlungstransfers sowie die in diesem Zusammenhang erfolgende Übermittlung an die anderen Gebäudenutzenden berührt zwar den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Allerdings handelt es sich bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (auch von Energieverbrauchsdaten) um einen durch die (querschnittsbezogene) DSGVO unionsrechtlich vollharmonisierten Bereich mit der Folge, dass selbst nationale (Umsetzungs- oder Anwendungs-) Akte ausschließlich am Maßstab der Unionsgrundrechte zu messen sind (Art. 8 EU-Grundrechte-Charta).³¹ (vgl. unter 7.2)

²⁷ LG Bad Kreuznach, Beschluss vom 08.09.1995 - 2 T 64/95, NJWE-MietR 1996, 204, 2. Leitsatz.

²⁸ Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 13, Rn. 8.

²⁹ Vgl. Im Verhältnis Bürger/Staat hinsichtlich der Duldung des Zugangs zum Zwecke des Austausches eines Wasserzählers VG Cottbus (6. Kammer), Beschluss vom 26.02.2021 – 6 L 462/19, BeckRS 2021, 6999, Rn. 18.

³⁰ BayObLG, Beschluss vom 27.06.1996 - 22 BR 16/96, NJWE-MietR 1996, 229 (230).

³¹ VG Cottbus (4. Kammer), Urteil vom 04.02.2022 - VG 4 K 1191/19, BeckRS 2022/2765, 1. Leitsatz und Rn. 29.

Die allgemeine Handlungsfreiheit (Vertragsfreiheit) aus Art. 2 Abs. 1 GG

Die Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit ist als Ausdruck der Privatautonomie grundsätzlich an der sog. allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zu messen.³² Eine vorrangige Anwendung der Unionsgrundrechte scheidet aus, da es sich hinsichtlich der Verteilung der Kosten für die Wärmeversorgung nicht um einen vollharmonisierten Bereich handelt. Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 9b Abs. 3 EED dafür zu sorgen, dass für die Verteilung der Kosten des Wärmeverbrauchs transparente, öffentlich zugängliche nationale Regeln gelten, damit die Transparenz und die Genauigkeit der Abrechnung des individuellen Verbrauchs gewährleistet ist. Die EED schreibt den Mitgliedstaaten dabei aber keine konkrete Umsetzung dieser Transparenzvorgabe vor.

Allerdings kommt das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG nur dann in Betracht, wenn keine spezielleren Grundrechte eingreifen. Für Vermietende, die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen der Wohnungen sind, ist insofern das spezielle Grundrecht der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG einschlägig.³³ Darüber hinaus scheidet das gegenüber spezielleren Freiheitsrechten subsidiäre Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG aus, wenn es um die Handlungsfreiheit gerade im Bereich der beruflichen Betätigung geht, die ihre spezielle Gewährleistung in Art. 12 Abs. 1 GG findet.³⁴ Dies betrifft auch Gewerberaummietverhältnisse. Die Freiheit der Vertragsparteien aus Art. 2 Abs. 1 GG, im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung die Leistungen nach ihren Vorstellungen auszuhandeln, erfasst also nur Vermietende, die zivilrechtlich nicht Eigentümer bzw. Eigentümerin der Mietwohnungen sind und die Vermietung nicht als berufliche Tätigkeit ausüben. Der Anwendungsbereich des Teilwarmmietenmodells dürfte in weiten Teilen Vermietende umfassen, für die die Vermietung der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient. Damit ist der Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 1 GG zwar eingeschränkt, aber die Eröffnung des persönlichen wie sachlichen Schutzbereiches nicht gänzlich ausgeschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Vertragsfreiheit gelten aber ebenso im Kontext des Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 14 GG, deren Prüfung nachfolgend erfolgt.

Das Teilwarmmietenmodell beschränkt die vom Anwendungsbereich umfassten Parteien eines Wohn- oder Gewerbemietvertrages darin, die Heizkosten frei zu verhandeln. Sie wären zwingend an die Vorgaben des Modells gebunden. Dies stellt einen zielgerichteten Eingriff in die Vertragsfreiheit dar.

Zwar können Vermietende bereits nach gegenwärtiger Rechtslage Heizkosten nur nach den zwingenden Regelungen der HeizkV abrechnen (die von § 556 BGB eigentlich vorgesehene Möglichkeit zur Übernahme der Heizkosten durch den Vermietenden wird nach überwiegender Meinung aufgrund der Regelungen in der HeizkV abgelehnt) und allenfalls in begrenztem Umfang die Kosten von Modernisierungen im Rahmen der Modernisierungsumlage auf die Grundmiete umlegen. Dass die bestehende Einschränkung der Vertragsfreiheit diesbezüglich bereits erheblich ist, ist jedoch für die Bewertung des Vorliegens (und der Qualität) des Eingriffs durch ein Teilwarmmietenmodell irrelevant.³⁵ Wären bereits bestehende Eingriffe Maßstab für die Frage, ob durch eine Rechtsänderung ein neuer Eingriff vorliegt, so bestünde die Gefahr einer schleichenden Aushöhlung

³² BVerfGE 95, 267 (303 f.).

³³ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3061) Rn. 90.

³⁴ BVerfGE 117, 163 (181).

³⁵ Klinski, Braungardt, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), „Teilwarmmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz? Kurzstudie zur rechtlichen und praktischen Machbarkeit“, Teilbericht, TEXTE 178/2021, S. 30.

des Grundrechtsschutzes. Der Eingriff in die Vertragsfreiheit muss einen legitimen Zweck verfolgen und hierfür geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Hinsichtlich des Zwecks und der Geeignetheit ergeben sich im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG keine Besonderheiten im Vergleich zur Verhältnismäßigkeitsprüfung der unechten Rückwirkung. Insbesondere ist der Eingriff in die Vertragsfreiheit geeignet, das Ziel zu fördern, da hierdurch die Umsetzung des Teilwarmmietenmodells gewährleistet wird.

Der Eingriff in die Vertragsfreiheit ist auch erforderlich, da kein milderes Mittel besteht, das gleich geeignet ist. Milder sind im Kontext der Vertragsfreiheit Umsetzungsmöglichkeiten des Teilwarmmietenmodells, die der vertraglichen Gestaltung überlassen werden. Eine gänzlich freiwillige Möglichkeit zur vertraglichen Umsetzung des Teilwarmmietenmodells wäre aber ebenso wenig geeignet wie eine Möglichkeit, nur Teilaspekte des Teilwarmmietenmodells vertraglich zu regeln.

Schließlich müsste der Eingriff in die Vertragsfreiheit zu dem verfolgten Zweck auch in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die Anforderungen an das mit dem Eingriff verfolgte Ziel sind dabei umso höher, je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs sind. Dabei sind die Bedeutung und das Gewicht des betroffenen Grundrechts sowie des konkreten Eingriffs einerseits und die Gewichtung und der Stellenwert des Zwecks sowie seine konkrete Förderung durch den Grundrechtseingriff andererseits zu berücksichtigen.

Das Prinzip der Freiheit gehört zu den Hauptstützen einer Privatrechtsordnung.³⁶ Die Gestaltungsfreiheit als Bestandteil der Vertragsfreiheit wird im bürgerlichen Recht nicht explizit normiert, sondern als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung vorausgesetzt.³⁷ Die Möglichkeit, Preisbestandteile individuell auszuhandeln, ist dabei ein wesentlicher Teil der Vertragsfreiheit.

Damit der erhebliche Eingriff in die Vertragsfreiheit angemessen ist, muss das damit verfolgte Ziel ebenso erheblich sein. Das bedeutet, dass das Ziel nicht nur in seiner abstrakten Gewichtung bedeutend sein, sondern durch den konkreten Grundrechtseingriff auch qualitativ in erheblichem Maße gefördert werden muss.

Der mit dem Teilwarmmietenmodell verfolgte Klima- und Ressourcenschutz dürfte, auch aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 20a GG, grundsätzlich als äußerst gewichtig und dringlich zu betrachten sein. Der Gesetz- und Verordnungsgeber ist nach Art. 20a GG zum Umwelt- und Klimaschutz nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet.³⁸ Die Förderung dieses Ziels erfordert weitreichende Maßnahmen in unterschiedlichen Lebensbereichen; eine einzelne Maßnahme ist dabei stets nur in einem begrenzten Umfang geeignet, einen Beitrag zu diesem Ziel zu leisten. Es kann also nicht verlangt werden, dass allein das Teilwarmmietenmodell dieses Ziel in entscheidendem Maße umsetzt. Andererseits würde ein nur geringfügiger Beitrag zur Förderung des Ziels einen erheblichen Grundrechtseingriff wohl nicht rechtfertigen können. Das Mittel kann und muss also im Kontext der weiteren Anstrengungen und Maßnahmen zur Förderung des Ziels gesehen und bewertet werden.

³⁶ Musielak, „Vertragsfreiheit und ihre Grenzen“, JuS 2017, 949 (949).

³⁷ Ebenda.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, NVwZ-RR 2021, 177 (182).

Die Senkung von Energieverbräuchen stellt grundsätzlich einen wichtigen Baustein im Rahmen des Klima- und Ressourcenschutzes dar. Dies gilt insbesondere für den Gebäudesektor, der einen erheblichen Anteil der Energieverbräuche und Emissionen ausmacht. Auch mit zunehmendem Anteil erneuerbarer Energien bleibt die Senkung von Energieverbräuchen relevant, da auch die Erzeugung von grüner Energie Ressourcen verbraucht, deren Gewinnung mitunter klima- und umweltschädlich ist. Reduzierte Energieverbräuche aufgrund von Sanierungsmaßnahmen dürften als legitimes Zwischenziel aber dann ausscheiden, wenn die Modernisierungs- oder Sanierungsmaßnahmen, die hierfür erforderlich sind, ihrerseits einen negativen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leisten, der den positiven Effekt des gesenkten Energieverbrauchs auf- oder sogar überwiegt. Die hierfür erforderliche Lebenszyklusbetrachtung der eingesetzten Ressourcen ist komplex und wertungsabhängig. Bei der Bewertung der verschiedenen Aspekte dürfte dem Gesetz- oder Verordnungsgeber grundsätzlich eine **Einschätzungsprärogative** zustehen.

Wie groß der gesetzgeberische Entscheidungsspielraum ist, hängt „von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter“ ab.³⁹ Entscheidend ist, was dem Gesetzgeber bei der Vorbereitung des Gesetzes möglich war.⁴⁰ Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist dabei grundsätzlich vom Normalfall und nicht von einem extremen Einzelfall auszugehen. Dieser Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers muss verfassungsrechtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden können. Der einer Einschätzung immanenten Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind und sich gerichtlich überprüfen lassen.

In rechtlicher Hinsicht ist somit entscheidend, ob einer Einführung des Teilwarmmietenmodells eine zum jetzigen Zeitpunkt mögliche und ausreichende Analyse der Folgen vorausging. Da das **Teilwarmmietenmodell selbst keine qualitativen Anforderungen** hinsichtlich der Maßnahmen des Vermietenden zur Senkung des Energieverbrauchs enthalten soll, ist bei dieser Analyse auch das sonstige Förder- und Ordnungsrecht zu betrachten. Das Ziel des Klima- und Ressourcenschutzes wird durch das Teilwarmmietenmodell also umso mehr gefördert, je mehr flankierende rechtliche oder wirtschaftspolitische Maßnahmen eine nachhaltige Sanierung von Gebäuden fordern oder fördern. Sollten Vermietende durch das Teilwarmmietenmodell maßgeblich günstige und unökologische Sanierungsmaßnahmen (z. B. mit schlechtem Dämmmaterial) vornehmen, die dem verfolgten Zweck entgegenstehen, so dürfte der erhebliche Eingriff in die Vertragsfreiheit als nicht angemessen – oder ggf. bereits nicht geeignet – angesehen werden. Eine entsprechende Betrachtung und Bewertung dieses Rechtsrahmens ist bei der Umsetzung des Teilwarmmietenmodells zu berücksichtigen. Sollte das Teilwarmmietenmodell hingegen zu einer Energieeinsparung führen, die nicht auf Kosten anderer Ressourcen oder Klimabelastungen erfolgt, so ist die Einschränkung der Vertragsfreiheit aufgrund der Bedeutung des damit verbundenen Ziels als angemessen anzusehen. Die genaue Grenze kann hier nicht trennscharf bestimmt werden und ist auch von den Wertungen des Gesetzgebers über die unterschiedlichen Aspekte der Zielsetzung abhängig. Eine Lebenszyklusanalyse der Sanierungsmaßnahmen scheint in jedem Fall geboten.

³⁹ BVerfGE 109, 279 (336).

⁴⁰ BVerfGE 113, 167 (234).

Die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG des bzw. der Vermietenden und Mietenden

Hinsichtlich des Eingriffs in die **berufliche Vertragsfreiheit** für Vermietende, die die Vermietung als berufliche Tätigkeit ausüben, sowie für Mietende, die einen Gewerberaum mieten, finden die Ausführungen zur allgemeinen Handlungsfreiheit entsprechend Anwendung, wobei es sich auf Eingriffsebene im Kontext der Berufsfreiheit lediglich um eine Berufsausübungsregelung handelt, für deren Rechtfertigung vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls ausreichen. Der Eingriff dürfte gerechtfertigt sein, sofern mit der Einschränkung der beruflichen Vertragsfreiheit das Ziel auch tatsächlich gefördert wird.

Fraglich ist darüber hinaus, ob **die mit dem Teilwarmmietenmodell verbundene Kostenverteilung zwischen Vermietenden und Mietenden einen Eingriff in die Berufsfreiheit** darstellt, der gerechtfertigt sein muss. Sofern die Vermietung von Wohn- oder Gewerberaum der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient, ist sie als berufliche Tätigkeit einzustufen. Gleiches gilt für die Mietung von Gewerberaum aus Mietendensicht. Diese berufliche Betätigung des Vermieters umfasst dabei auch die Entscheidung über die Art der Wärmeversorgung des Mietobjekts, inklusive der entsprechenden Kostenverteilung, auch wenn diese nach bestehendem Recht maßgeblich vorgegeben ist.

Während Vermietende – nach den bestehenden Regeln der HeizkV – die tatsächlich angefallenen Energieverbrauchskosten auf die Mietenden abwälzen können, besteht für sie im Teilwarmmietenmodell erstmalig das Risiko, erhöhte Energieverbrauchskosten selbst tragen zu müssen, und erstmalig die Chance, den Differenzbetrag zwischen Grundheizkosten und niedrigen Energieverbrauchskosten einbehalten zu können. Die Regelungen zum Teilwarmmietenmodell stellen somit **Berufsausübungsregelungen** dar. Gleiches gilt für Mietende von Gewerberäumen, bei denen die Regelungen zur Verteilung der Heizkosten Teil des Rechtsrahmens sind, in dem Vermietung und Mietung stattfinden.

Bei der Gewichtung des Eingriffs gegenüber den Vermietenden im Rahmen der Rechtfertigung ist zu beachten, dass das Heizverhalten der Mietenden und die Höhe der Energiepreise zunächst **nicht im Einflussbereich der Vermietenden** liegen. Den Vermietenden wird also ein weitgehend **externes wirtschaftliches Risiko** übertragen, das ihrer beruflichen Betätigung bisher in dieser Form nicht immanent war. Zwar stehen Vermietende durch ihre praktische Einwirkungsmöglichkeit auf das Mietobjekt solchen Entwicklungen in der Regel nicht gänzlich machtlos gegenüber und können – so die Idee hinter dem Teilwarmmietenmodell – den erhöhten Kosten durch Bau- und Sanierungsmaßnahmen am Objekt entgegenreten. Sie würden in diesem Beispiel damit aber Maßnahmen zur Minimierung dieses neuen Risikos bzw. zur Reduzierung von für den Vermieter neu entstehenden Kosten ergreifen (müssen), die sie nach bestehendem Recht durch die Modernisierungsumlage im Wesentlichen zur Erhöhung der Mieteinnahmen hätte nutzen können. Haben Vermieter nicht die wirtschaftliche, organisatorische oder faktische Möglichkeit, etwa aufgrund von denkmalschutzrechtlichen Vorgaben, energieverbrauchsmindernde Maßnahmen am Objekt durchzuführen, sind sie dauerhaft mit erhöhten Kosten belastet, die sie vor Umsetzung des Teilwarmmietenmodells nicht tragen mussten. Auch wenn die Kostenverteilung zwischen Vermietenden und Mietenden im Teilwarmmietenmodell eine bloße Berufsausübungsregelung (in Abgrenzung zur Berufswahlregelung) darstellt, stellt diese einen **nicht unerheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit der Vermietenden** dar.

Demgegenüber ist der **Eingriff in die Berufsfreiheit der Mietenden von Gewerberäumen als weniger gewichtig** einzustufen. Ihnen wird kein neues externes wirtschaftliches Risiko übertragen, sondern im Gegenteil ein vorher bestehendes wirtschaftliches Risiko in weiten Teilen abgenommen. Damit werden Planung und Kalkulation der beruflichen Tätigkeit für diese Mietenden verlässlicher und weniger risikoreich. Die Berufsausübungsregelung stellt diesbezüglich nur einen unerheblichen Eingriff dar.

Damit der Eingriff insbesondere für Vermietende gerechtfertigt ist, muss er einen legitimen Zweck verfolgen und hierfür geeignet, erforderlich und angemessen sein. Hinsichtlich des mit dem Teilwarmmietenmodell verfolgten Zwecks verweisen wir auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung der unechten Rückwirkung. Die Kostenverteilungsregelung des Teilwarmmietenmodells und die damit einhergehende finanzielle Belastung der Vermietenden sind auch geeignet, dieses Ziel zu fördern. Denn gerade die (drohende) finanzielle Beteiligung der Vermietenden an den Energieverbrauchskosten schafft erst den Anreiz, tätig zu werden. Diese für die Vermietenden potenziell belastende Kostenverteilungsregelung ist auch erforderlich, da sich im Rahmen des hier besprochenen Projekts gezeigt hat, dass andere Risikoverteilungen zwischen Vermietenden und Mietenden keinen ausreichenden Anreiz für Vermietende mehr generieren und somit nicht gleich geeignet sind.

Hinsichtlich der Angemessenheit von Eingriff und Ziel dürften sich die Erwägungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Art. 2 Abs. 1 GG hier übertragen lassen. Das Ziel des Klima- und Ressourcenschutzes wird durch das Teilwarmmietenmodell demnach umso mehr gefördert, je mehr flankierende rechtliche oder wirtschaftspolitische Maßnahmen die Anreizwirkung des Teilwarmmietenmodells zu einer nachhaltigen Sanierung von Gebäuden lenken. Auch hier wird dem Gesetz- bzw. Ordnungsgeber aber ein weiter Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Aspekte zur Umsetzung des Zwecks zugestanden, sodass eine Unangemessenheit – oder ggf. bereits eine Ungeeignetheit – nur dann in Betracht kommt, wenn Vermietende durch das Teilwarmmietenmodell zu günstigen und unökologischen Sanierungsmaßnahmen angereizt werden, deren negative Ressourcen- und Klimabilanz die Energieverbrauchseinsparung auf- oder überwiegt. Um dies zu vermeiden, sollten bei der weiteren rechtlichen wie politischen Umsetzung des Teilwarmmietenmodells die entsprechenden Rahmenbedingungen qualitativ begleitend bewertet werden.

Das Recht auf Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG des Vermieters bzw. der Vermieterin

Während die Berufsfreiheit den Erwerb selbst schützt, schützt die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG das bereits Erworbene. Soweit das Mietobjekt also im Eigentum des Vermieters bzw. der Vermieterin steht, ist der Schutzbereich des Art. 14 GG eröffnet. Denn Art. 14 Abs. 1 GG umfasst das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen.

Zur **Nutzungsgarantie des Eigentumsrechts** aus Art. 14 Abs. 1 GG

„gehört es, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.“⁴¹

In dieser finanziellen Ertragsdimension des Eigentumsgrundrechts dürften die Ausführungen zum Eingriff in die Berufsfreiheit entsprechend gelten und im Rahmen des Art. 14 GG zu keiner anderen Bewertung führen. Hinsichtlich der allgemeinen Nutzungsmöglichkeit des Eigentums, die durch das Teilwarmmietenmodell durch die Einschränkung der Vertragsfreiheit beeinträchtigt wäre, gelten die Ausführungen zu Art. 2 Abs. 1 GG entsprechend.

Darüber hinaus umfasst das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG auch eine **Bestandsgarantie**. Diese

„fordert, dass Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten.“⁴²

Die Bestandsgarantie ist vorliegend insofern relevant, als der Eigentumsposition „Mietobjekt“ durch die Risikotragung des bzw. der Vermietenden für Energiepreissteigerungen und Mehrverbräuche eine neue finanzielle Belastung angehängt würde. Diese Belastung kann in Einzelfällen erheblich und sogar erdrosselnd sein und dazu führen, dass die mit einem Mietobjekt verbundene Privatnützigkeit beispielsweise in Form einer Altersvorsorge nicht mehr gegeben ist.

„Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG stehen in einem unlösbaren Zusammenhang. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung.“⁴³

Die Eigentumsposition „Mietobjekt“/„Mietwohnung“ weist grundsätzlich einen starken sozialen Bezug auf. Allerdings manifestiert sich dieser soziale Bezug vornehmlich in der Bedeutung des Mietobjekts für den Mieter bzw. die Mieterin und seine bzw. ihre Familie, sodass die Sozialbindung diesbezüglich in erster Linie einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Vermietenden und Mietenden verlangt. Der soziale Bezug von vermietetem Wohnraum in seiner klima- und umweltrelevanten Dimension betrifft darüber hinaus auch bzw. insbesondere die Interessen der Allgemeinheit, dürfte aber aufgrund der geringen Bedeutung des einzelnen Mietobjektes geringer ausfallen. Darüber hinaus ist diese soziale Dimension weniger der Eigentumsposition „Mietobjekt“, als der Eigentumsposition „bewohnte bzw. genutzte Immobilie“ immanent. Somit ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells denselben besonders weiten Gestaltungsspielraum, auch gegenüber bestehenden Eigentumspositionen, hat, wie

⁴¹ BVerfGE 143, 246 (323).

⁴² BVerfG, Beschluss vom 19.12.2002 - 1 BvR 1402/01, NVwZ 2003, 727 (728).

⁴³ BVerfGE 143, 246 (325).

bei der Ausgestaltung des „regulären“ Mietrechts,⁴⁴ wohl aber einen weiterhin weiten Gestaltungsspielraum.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung über die Mietpreisbremse festgelegt, dass die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschritten wären, „*wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache*“ oder zu einem Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit führte.⁴⁵ In einer Entscheidung zum Mietspiegel führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass „*die zwischenzeitliche Einbuße an Verwertungsmöglichkeiten*“ das Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG nur dann verletzen würde, „*wenn dies die Wirtschaftlichkeit der Vermietung ernstlich in Frage stellen würde*“.⁴⁶ Hieraus folgen konkrete und ggf. weitreichende **Konsequenzen für eine Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells**: Es muss sichergestellt sein, dass die **Wirtschaftlichkeit der Vermietung** bestehen bleibt und die neue Kosten- und Risikotragung der Vermietenden **nicht dauerhaft zu Verlusten** führt.

Ein Verlust ist dabei nicht bereits bei lediglich schlechteren wirtschaftlichen Ertragsmöglichkeiten als vor Einführung eines Teilwarmmietenmodells gegeben. Denn gerade „*auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieterinnen und Vermieter mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen*“.⁴⁷ Schwierig dürfte sein, sowohl abstrakt als auch konkret zu bestimmen, wann Verluste gegeben sind, bzw. wann eine Vermietung nicht mehr als wirtschaftlich angesehen werden kann:

- Welche Bestandteile der Miete und Rahmenbedingungen der Vermietung sowie Kosten hinsichtlich des Mietobjekts sind zu berücksichtigen?

Im Kontext der Mietpreisbremse führte das Bundesverfassungsgericht als entscheidend an, dass eine wirtschaftlich dauerhaft nachteilige Entwicklung des Wohnungsmietmarktes nicht wahrscheinlich sei und Vermietende die Möglichkeiten hätten, die Miete um 10 Prozent über die ortsübliche Vergleichsmiete hinaus zu steigern.⁴⁸

Jedenfalls dürften wohl die finanziellen Belastungen der Vermietenden aufgrund von kreditfinanzierten Investitionskosten Berücksichtigung finden.⁴⁹

- Wie ist die technische, wirtschaftliche und rechtliche Möglichkeit und Zumutbarkeit zur Vornahme von Sanierungsmaßnahmen zu bewerten, die drohenden oder tatsächlichen Verlusten ja langfristig entgegenwirken sollen?

Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung bietet für die Beantwortung dieser und anderer Fragen zur Bestimmung der Unwirtschaftlichkeitsschwelle nur bedingt konkrete Anhaltspunkte. Entscheidend dürfte sein, bei der Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells eine Regelung zu schaffen, die Ausnahmen oder Abmilderungen für bestimmte Fälle und Entwicklungen vorsieht, ohne

⁴⁴ BVerfGE 143, 246 (325).

⁴⁵ BVerfGE, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3058, 3061).

⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 03.04.1990 – 1 BvR 268/90, NJW 1992, 1377 (1378).

⁴⁷ BVerfGE, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3060).

⁴⁸ BVerfGE, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3061).

⁴⁹ Vgl. BVerfGE, Beschluss vom 18.07.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3059).

dabei die Anreizwirkung zu verlieren. Welche Regelungen hier möglich und sinnvoll wären, bedarf allerdings einer tiefergehenden wirtschaftlichen und rechtlichen Analyse und Bewertung, insbesondere auf Grundlage eines konkreter ausdifferenzierten Konzepts für das Teilwarmmietenmodell.

7.3.2.3 Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet im Grundsatz, **wesentlich Gleiches gleich** und **wesentlich Ungleiches ungleich** zu behandeln. Dies gilt sowohl für (ungleiche bzw. gleiche) Belastungen als auch für (ungleiche bzw. gleiche) Begünstigungen.⁵⁰ Nach Art. 3 Abs. 1 GG ist es demnach verboten, einem Personenkreis in gleichheitswidriger Weise eine Begünstigung zu gewähren und einem anderen Personenkreis vorzuenthalten.⁵¹

Eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem bedarf „*stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind*“.⁵² Der Gesetzgeber verletzt Art. 3 Abs. 1 GG somit, wenn

*„er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“.*⁵³

Entsprechend ist Art. 3 Abs. 1 GG auch verletzt, wenn zwei Gruppen von Normadressaten gleichbehandelt werden, obwohl zwischen ihnen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die die Gleichbehandlung nicht rechtfertigen können.

Hinsichtlich des Teilwarmmietenmodells sind sowohl Gleichbehandlungen von wesentlich Ungleichem als auch Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem denkbar. Diese werden im Folgenden einmal für die Sphäre der Mietenden und einmal für die Sphäre der Vermietenden untersucht.

Mietende

a) Gleichbehandlung von wesentlich ungleichen Mietenden (gleiche Grundheizkosten trotz unterschiedlichem Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit)

Eine (möglicherweise nicht zu rechtfertigende) Gleichbehandlung von wesentlich ungleichen Mietenden ist vornehmlich nur **innerhalb desselben Gebäudes** denkbar. Die Festsetzung der Grundheizkosten pro gemietetem Quadratmeter stellt dabei grundsätzlich eine Gleichbehandlung aller Mietenden dar. Die Mietenden könnten dabei insofern wesentlich ungleich sein, als sie einen wesentlich unterschiedlichen Beitrag in den drei Jahren zuvor zur „Entstehung“ dieser Grundheizkosten geleistet haben – indem sie entweder ein unterschiedliches Verbrauchsverhalten hatten oder erst nach Festsetzung der Grundheizkosten eingezogen sind. Für Mietende, deren Verbrauch in den drei Jahren zuvor sehr gering war, werden also dieselben Grundheizkosten pro Quadratmeter angesetzt wie für Mietende, deren Verbrauch in diesem Zeitraum sehr hoch war.

⁵⁰ BVerfGE 130, 240 (252).

⁵¹ BVerfGE 126, 400 (416).

⁵² BVerfGE 130, 240 (253).

⁵³ BVerfGE 95, 143 (155 f.).

Bei dem verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer werden zu 30 Prozent die variablen Heizkosten pro gemietetem Quadratmeter angesetzt (verbrauchsunabhängig). 70 Prozent des Betrages berechnen sich aus den Grundheizkosten pro Einheit multipliziert mit den in der jeweiligen Mieteinheit erfassten Einheiten. Diese Grundheizkosten pro Einheit wiederum berechnen sich aus den Grundheizkosten des Gesamtgebäudes dividiert durch die gesamten im Gebäude erfassten Einheiten.

Der Unterschied liegt hier also in dem tatsächlichen **Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit**. Fraglich ist, ob dieser Unterschied von solcher Art und solchem Gewicht ist, dass er einer Rechtfertigung der Gleichbehandlung entgegensteht.

Hiervon ist nicht auszugehen. Jede Heizkostenabrechnung bedarf in ihrer Kalkulation Faktoren, die für alle Mietenden gleichermaßen gelten. In der Regel sind dies Kosten für die Erzeugung der Raumwärme und Warmwasserbereitung bzw. die konkreten Brennstoffkosten und weitere Kostenpositionen. Da das Teilwarmmietenmodell die tatsächlichen Brennstoffkosten bzw. das Wärmeentgelt und das Risiko seiner Preisentwicklung aber gerade den Vermietenden aufgeben soll, bedarf es eines alternativen, für alle Mietenden gleichermaßen geltenden Hauptfaktors. Hierfür kommen grundsätzlich verschiedene Ansätze in Betracht (z. B. Energiebedarf des Gebäudes). Bei all diesen Ansätzen – auch bei Zugrundelegung der Energiekosten – werden die Mietenden diesbezüglich aber – trotz unterschiedlichem Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit – gleichbehandelt. Hieraus folgt, dass dieser Unterschied nicht von solcher Art und solchem Gewicht ist, dass er einer Rechtfertigung der Gleichbehandlung im Rahmen des Teilwarmmietenmodells entgegensteht.

Eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem ist in der einheitlichen Veranschlagung der Gesamtenergiekosten pro Quadratmeter und pro Einheit trotz unterschiedlichem Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit nicht zu sehen.

b) Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Mietenden (gleiches Verbrauchsverhalten in unterschiedlichen Gebäuden)

Eine Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Mietenden ist denkbar bei Mietenden mit demselben Verbrauchsverhalten, die **in unterschiedlichen Gebäuden** mit unterschiedlich hohen Grundheizkosten leben oder in diese einziehen. In diesem Fall würden die Kosten pro Mietpartei aufgrund der unterschiedlichen Gesamtenergiekosten pro Quadratmeter und Einheit der jeweiligen Gebäude trotz desselben Verbrauchs unterschiedlich ausfallen.

Hier ist bereits fraglich, ob es sich dabei überhaupt um eine dem Staat zurechenbare Ungleichbehandlung handelt, denn die Formel, die der Berechnung der Grundheizkosten und der jeweiligen verbrauchsabhängigen Abrechnung zugrunde liegt, wäre identisch. Eine „Ungleichbehandlung“ würde sich somit nur als rechnerisches Ergebnis aus den gebäudespezifischen Verbrauchszahlen der Vergangenheit ergeben, die aber nicht staatlich vorgegeben sind, sondern faktisch vorliegen.

Selbst wenn man hier aber eine Ungleichbehandlung annähme, so dürften die Mietenden nicht wesentlich gleich sein, da sie in unterschiedlichen Gebäuden wohnen, aus denen sich eben u. a. unterschiedliche Grundheizkosten ergeben. Vergleichbar mit Gebäuden, die einen unterschiedlichen Standard oder Energieverbrauch aufweisen, gibt es gerade keinen Anspruch für Mietende auf Gleichbehandlung bzw. Gleichmachung gebäudespezifischer Unterschiede. Sofern Mietende mit

demselben Verbrauchsverhalten in unterschiedlichen Objekten unterschiedlich hohe Grundheizkosten tragen, handelt es sich somit nicht um eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem.

Vermietende

Auf Vermietendenseite kommen nur Gleichbehandlungen von wesentlich Ungleichem in Betracht; mögliche Ungleichbehandlungen von wesentlich Gleichem sind nicht ersichtlich. Die potenziell wesentliche Ungleichheit bezieht sich dabei auf verschiedene Aspekte der Gebäude. Diese können z. B. hinsichtlich ihres Sanierungszustandes, ihrer Sanierungsfähigkeit oder ihrer Umgebung wesentlich ungleich sein. Eine Gleichbehandlung findet insofern statt, als

- für alle Gebäude ein einheitlicher Referenzzeitraum für die Berechnung der Grundheizkosten gilt (die letzten drei Kalenderjahre vor Inkrafttreten des Teilwarmmietenmodells), unabhängig davon, welche Gegebenheiten (z. B. Leerstand, extreme Wetterverhältnisse, kürzlich erfolgte Sanierung) die Verbräuche in diesem Zeitraum beeinflusst haben, und
- alle Vermietenden die tatsächlichen Energieverbrauchskosten zahlen müssen, unabhängig davon, wie groß ihr Einfluss auf diese in Zukunft ist.

Hinsichtlich des einheitlichen Referenzzeitraumes dürften die Ausführungen zur Gleichbehandlung von wesentlich ungleichen Mietenden (gleiche Grundheizkosten trotz unterschiedlichem Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit) grundsätzlich entsprechend gelten. Die Grundheizkosten bemessen sich am Energieverbrauch eines Gebäudes in der Vergangenheit unabhängig davon, welche Gegebenheiten diese Verbräuche beeinflusst haben. Sie könnten theoretisch aber auch anhand alternativer Parameter bemessen werden, bei denen die unterschiedlichen Gegebenheiten ebenso wenig eine Rolle spielen würden. Somit ist auch hier davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Gegebenheiten nicht von solcher Art und solchem Gewicht sind, dass sie die Gleichbehandlung im Rahmen des Teilwarmmietenmodells nicht rechtfertigen können.

Problematisch ist indes die Gleichbehandlung von Vermietenden in Form der Belastung mit den Energieverbrauchskosten bei unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Energieverbräuche. Diese Einwirkungsmöglichkeiten können z. B. faktisch unterschiedlich sein, weil manche Gebäude bereits vollumfänglich saniert sind, sodass weitergehende Maßnahmen nicht in Betracht kommen. Sie können aber auch aus rechtlichen Gründen unterschiedlich sein, wenn z. B. aufgrund des Denkmal- oder ggf. Milieuschutzes keine Maßnahmen am Gebäude (sinnvoll) umsetzbar sind. Weitere Fälle sind denkbar. Zwar würden im Rahmen des Teilwarmmietenmodells sämtliche Vermietenden das Risiko erhöhter Verbräuche und Energiepreise tragen; in den Fällen, in denen Vermietende keine (weiteren) Einwirkungsmöglichkeiten auf den Energieverbrauch haben, würde sich dieses Risiko aber deutlicher manifestieren. Da die tatsächliche Einwirkung auf den Energieverbrauch im Gebäude gerade das Kernmoment des Teilwarmmietenmodells ist, stellt **eine unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeit der Vermietenden grundsätzlich auch eine wesentliche Ungleichheit** dar.

Die möglichen unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf das Gebäude und dessen Energieverbrauch können eine Vielzahl von Fällen umfassen und dabei sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Kurzgutachtens eine entsprechende Übersicht und Gewichtung sämtlicher Fälle und Gleichbehandlungen vorzunehmen. Deshalb soll im Folgenden nur der grobe Rahmen gesteckt werden, der insbesondere aufgrund des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit an eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem besteht. Im Rahmen

der Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt sich die Frage, ob die jeweilige Ungleichheit von solcher Art und solchem Gewicht ist, dass die Gleichbehandlung nicht gerechtfertigt werden kann. Die Gleichbehandlung muss hinsichtlich des mit ihr verfolgten Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Die Intensität der Rechtfertigungsprüfung fällt dabei umso höher aus, „*je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind*“.⁵⁴ Sofern die Gleichbehandlung also an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft und damit personen- und nicht sachbezogen ist, sind die Anforderungen höher. Wenn allerdings eine sach- und nicht personenbezogene Gleichbehandlung erfolgt, ist Art. 3 Abs. 1 GG schon dann Genüge getan, wenn diese sich nicht als offensichtlich willkürlich und unsachlich darstellt.⁵⁵

Es ist nicht einfach, den Grad der Sach- oder Personenbezogenheit bei einer Gleichbehandlung festzustellen. Diese ist bei einer Ungleichbehandlung i. d. R. evident. Das Teilwarmmietenmodell wäre insofern eine „personenbezogene Gleichbehandlung“, als es an Eigentümer und Eigentümerinnen/Vermieter und Vermieterinnen ohne weitere Differenzierungsmerkmale anknüpft und insofern eine „sachbezogene Gleichbehandlung“, als es an Gebäude im Anwendungsbereich der HeizkV ohne weitere Differenzierungsmerkmale anknüpft. Die wesentliche Ungleichheit dürfte sich indes vornehmlich an den unterschiedlichen Gebäuden und den davon abhängigen, rechtlich wie faktisch unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten und nicht an Merkmalen der Person der Eigentümer bzw. der Eigentümerinnen festmachen. Personenbezogene Merkmale, die die Bonität der Eigentümer bzw. Eigentümerinnen betreffen, dürften unbeachtlich sein; ein Grundgedanke unseres Rechtssystems besteht darin, dass grundsätzlich jeder und jede für seine bzw. ihre finanzielle Leistungsfähigkeit einzustehen hat. Eine relevante personenbezogene Ungleichheit käme allenfalls bei Wohnungseigentümergeinschaften in Betracht, in denen die einzelnen Parteien aufgrund ihrer unterschiedlichen Anteile unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeiten auf Beschlüsse der Gemeinschaft haben. Allerdings dürfte es sich dabei eher um ein sachbezogenes Merkmal handeln, da es an die Verteilung der „Gemeinschaftssache“ anknüpft und der oder die Einzelne hierauf (etwa durch An- und Verkauf der Anteile) grundsätzlich auch einen Einfluss haben dürfte.

Somit besteht für die Gleichbehandlung ungleicher Vermietender der **großzügige Maßstab der offensichtlichen Willkür und Unsachlichkeit**. Sie ist damit nur dann nicht gerechtfertigt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder in anderer Art und Weise sachlich einleuchtender Grund für die Gleichbehandlung nicht finden lässt.⁵⁶

Der wesentliche **Grund für eine Gleichbehandlung** dürfte in der **Vermeidung zu großer Komplexität und damit verbunden mit der Akzeptanz des Modells in der Bevölkerung** zu sehen sein. Dies ist ein sachlich einleuchtender Grund. Allerdings dürfte er in den Fällen seine Grenzen finden, in denen die Einwirkungsmöglichkeit faktisch derart ausgeschlossen ist, dass eine Gleichbehandlung gerade die Akzeptanz des Modells gefährdet und dass die Abbildung dieses Falls im Teilwarmmietenmodell rechtlich wie organisatorisch problemlos möglich ist. Für welche Fälle dies einschlägig ist, muss bei einer näheren Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells untersucht werden.

⁵⁴ BVerfGE 138, 136, Rn. 122.

⁵⁵ BVerfGE 88, 87 (96 f.).

⁵⁶ Grundlegend: BVerfGE 1, 14 (52).

7.3.2.4 Parlamentsvorbehalt und Art. 80 GG

Grundsätze des Parlamentsvorbehalts

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich schließlich die Frage, ob die Umsetzung des Teilwarmmietenmodells eine formell-gesetzliche Grundlage braucht oder ob eine Umsetzung auf dem Verordnungswege (etwa durch Anpassung der HeizkV) ausreicht.

Der aus dem Rechtsstaats- sowie Demokratieprinzip hergeleitete Parlamentsvorbehalt verlangt, „**dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss**“.⁵⁷ Was dabei als „wesentlich“ gilt,

„lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen. Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt dagegen für sich genommen nicht dazu, dass diese als wesentlich verstanden werden müsste. Zu berücksichtigen ist im Übrigen auch, dass die in Art. 20 Abs. 2 GG als Grundsatz normierte organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten auch darauf zielt, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Dieses Ziel darf nicht durch einen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.“⁵⁸

Wie dargestellt, stellt das Teilwarmmietenmodell einen Eingriff in verschiedene Grundrechte auf Vermietendenseite dar, namentlich in

- die **allgemeine Handlungsfreiheit (Vertragsfreiheit)** aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil das Teilwarmmietenmodell die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten für Mietverträge insofern beeinträchtigen würde, als im Anwendungsbereich des Modells keine andere Möglichkeit zur Gestaltung der Tragung und Verteilung der Heizkosten als die im Teilwarmmietenmodell vorgesehene Regelung bestünde,
- in die **Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG, sofern die Vermietung eine berufliche Betätigung des Vermieters darstellt, sowie
- in das **Recht auf Eigentumsfreiheit** aus Art. 14 Abs. 1 GG, weil die Verfügungsmöglichkeit über das Eigentum an den Wohnungen insofern beeinträchtigt wäre, als der Eigentümer diese nur unter Anwendung des Teilwarmmietenmodells vermieten könnte.

⁵⁷ BVerfGE 84, 212 (226).

⁵⁸ BVerfGE 98, 218 (251 f.).

- Auch das **Gleich- bzw. Ungleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG** ist vom Teilwarmmietenmodell – je nach konkreter Ausgestaltung – tangiert.
- Darüber hinaus stellt das Teilwarmmietenmodell für bestehende Mietverhältnisse eine **unechte Rückwirkung** dar.

Auch wenn diese Beeinträchtigungen im Einzelnen jeweils zu rechtfertigen wären, handelt es sich bei der Entscheidung über das Ob und ggf. auch bei einzelnen Fragen des Wie eines Teilwarmmietenmodells um für die Verwirklichung der Grundrechte wesentliche Entscheidungen. **Die Umsetzung des Teilwarmmietenmodells muss somit mindestens in seinen Grundzügen über ein formelles Gesetz erfolgen.**

Formell-gesetzliche Grundentscheidung durch § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG

Eine formell-gesetzliche Grundentscheidung für ein Teilwarmmietenmodell ist zunächst nicht in der Verordnungsermächtigung für die HeizkV in § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG zu sehen. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG enthält lediglich die Ermächtigung der Bundesregierung zur Regelung der Betriebskostenverteilung auf die Benutzenden. Damit ist aber keine (wesentliche) Entscheidung darüber getroffen, dass der Vermieter bzw. die Vermieterin die tatsächlich anfallenden Heizkosten und der Mieter bzw. die Mieterin die Grundheizkosten zwingend zu tragen haben.

Formell-gesetzliche Grundentscheidung durch § 556 BGB

Fraglich ist, ob die aufgrund des Parlamentsvorbehalts und des Wesentlichkeitsprinzips erforderliche parlamentarische Grundentscheidung eines Teilwarmmietenmodells bereits mit der Regelung in § 556 BGB erfolgt ist. Hierfür ist entscheidend, herauszuarbeiten, was in § 556 BGB bisher geregelt ist und inwiefern das Teilwarmmietenmodell hiervon abweichen würde.

a) Grundaussagen des § 556 BGB

§ 556 BGB regelt die Modalitäten zu Vereinbarungen über Betriebskosten.

Der Mieter bzw. die Mieterin ist zur Zahlung von Betriebskosten neben der Miete grundsätzlich nur verpflichtet, wenn und soweit dies im Mietvertrag ausdrücklich vereinbart worden ist, oder wenn durch jahrelange⁵⁹ stillschweigende Übung eine entsprechende Vereinbarung zustande gekommen ist. § 556 BGB sieht nämlich vor, dass es zur Umlage von Betriebskosten einer solchen ausdrücklichen Vereinbarung bedarf. Zudem definiert § 556 BGB für das Wohnraummietrecht abschließend, welche Kosten als Betriebskosten in diesem Sinne in Betracht kommen und verweist insoweit auf die BetrKV. Gemäß § 556 Abs. 4 BGB ist eine hiervon abweichende Vereinbarung zum Nachteil des Mieters bzw. der Mieterin unwirksam, so dass eine vertraglich vereinbarte Umlage von Kosten, die nicht der Definition von Betriebskosten nach der BetrKV entsprechen bzw. keine der in der BetrKV aufgeführten Kostenarten zuzuordnen ist, im Wohnraummietrecht unzulässig ist. Im Gewerberaummietrecht ist mangels Verweises des § 578 Abs. 2 BGB auf den § 556 BGB zwar auch die Umlage von Kosten, die nicht der BetrKV entsprechen, grundsätzlich möglich im Rahmen der Betriebskostenumlage.

⁵⁹ Der Bundesgerichtshof (BGH) nimmt hierfür eine fünfjährige Praxis an, vgl. BGH NJW-RR 2000, 1463.

Allerdings muss dann eine hinreichend bestimmte und transparente Umlagevereinbarung im jeweiligen Mietvertrag getroffen werden.

§ 556 BGB sieht weiterhin vor, dass Betriebskosten als Pauschale oder als Vorauszahlung ausgewiesen werden können. Bei einer Pauschale sind die Betriebskosten pauschal festgelegt und entsprechend dem Wortsinn erfolgt sodann keine Anpassung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Betriebskosten. Bei einer Vorauszahlung ist hingegen eine Abrechnung anhand der tatsächlich entstandenen Kosten vorgesehen in der Form, dass der Mieter bzw. die Mieterin unter Berücksichtigung der geleisteten Vorauszahlungen entweder einen gewissen Betrag erstattet bekommt oder ggf. einen Betrag nachzahlen muss. § 556 Abs. 2 BGB sieht insoweit vor, dass eine Vorauszahlung nur in angemessener Höhe verlangt werden darf. Werden Vorauszahlungen vereinbart, so muss der Vermieter bzw. die Vermieterin jährlich hierüber abrechnen und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit wahren. Weiter sieht § 556 Abs. 3 BGB insoweit eine Abrechnungs- sowie Einwendungsfrist vor, die jeweils materielle Ausschlussfristen sind. Eine Abwälzung der Abrechnungspflicht auf einen Mieter bzw. eine Mieterin ist nicht möglich.⁶⁰ Ein Mieter bzw. eine Mieterin kann nämlich nicht verpflichtet werden, die Abrechnung gegenüber anderen Mietenden durchzuführen, weil zwischen den Mietenden keine Vertragsbeziehungen bestehen und die Abrechnungspflicht gemäß § 556 BGB ureigenste vertragliche Verpflichtung des Vermieters bzw. der Vermieterin aus dem jeweiligen Mietvertrag ist.

Demnach sieht die mietrechtliche Systematik des § 556 im Grundsatz eine Warmmiete vor. Nur bei einer Vereinbarung, dass der Mieter bzw. die Mieterin Betriebskosten trägt, entsprechend der Vorgaben des § 556 BGB, kommt überhaupt eine Kostenumlage in Betracht.

Das Teilwarmmietenmodell würde von diesen Grundsätzen insofern abweichen, als eine optionale Vereinbarung zur Kostentragung der Heizkosten durch die Mietpartei nicht mehr möglich ist. Der Vermieter bzw. die Vermieterin hätte zwingend die Heizkosten zu tragen, aber auch zwingend die Grundheizkosten vom Mieter bzw. der Mieterin nach den entsprechenden Regeln zu vereinnahmen. Diese gegenüber der bisherigen Aussage von § 556 BGB zu vollziehende, zwingende Umverteilung der Kosten- und Risikotragungspflichten stellt eine im Sinne des Parlamentsvorbehalts wesentliche Entscheidung für die Verwirklichung der Grundrechte von Vermietenden und Mietenden dar. **Die Grundentscheidung für das Teilwarmmietenmodell wäre demnach nicht von der in § 556 BGB zum Ausdruck kommenden parlamentarischen Grundentscheidung zu den Betriebskosten gedeckt.**

b) Bedeutung der HeizkV

Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich diese Bewertung im Lichte der Regelungen und Rechtswirkung der HeizkV anders darstellt.

Nach einer Ansicht sind die Kosten für Wärme und Warmwasser im Anwendungsbereich der HeizkV nämlich auch ohne eine Vereinbarung im Mietvertrag zur Umlage der Betriebskostengemäß § 556 Abs. 1 BGB nach der HeizkV zu verteilen.⁶¹ Danach verdrängt die HeizkV in ihrem Anwendungsbereich also § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB mit der Folge, dass die Möglichkeit zu einer

⁶⁰ vgl. Gramlich, Mietrecht, § 556 S. 96.

⁶¹ BeckOK Mietrecht/Pfeifer HeizkostenV § 6 Rn. 2.

vertraglichen Vereinbarung darüber, von wem die Heizkosten zu tragen sind, nicht mehr bestünde. Von der parlamentarischen Grundentscheidung über die grundsätzliche Kostentragungspflicht durch den Vermieter bzw. die Vermieterin und die Möglichkeit zur vertraglichen Abweichung wäre nach dieser Ansicht durch die Exekutive rechtswirksam abgewichen worden. Ob eine entsprechende Verordnungsregelung dabei von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage umfasst wäre, ist eine hiervon unabhängig zu beurteilende Frage und wird nachfolgend behandelt.

Auf dieser Grundlage lässt sich argumentieren, dass auch eine Abweichung in Richtung des Teilwarmmietenmodells auf dem Ordnungswege ohne formell-gesetzliche Grundentscheidung möglich sein muss. Denn das Teilwarmmietenmodell würde hiervon „nur“ insofern abweichen, als die zwingende Kostentragungspflicht des Mieters bzw. der Mieterin in Form der Grundheizkosten nach anderen Parametern bemessen werden würde als die bisherige Kostentragungspflicht des Mieters bzw. der Mieterin hinsichtlich der real anfallenden Heizkosten. Dabei würde die grundsätzliche parlamentarische Entscheidung über die Kostentragungspflicht des Vermieters bzw. der Vermieterin sogar wieder „aufleben“, was das Teilwarmmietenmodell sogar näher an die Grundlage des § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB heranführen würde als es die aktuelle Rechtslage – im Anwendungsbereich der HeizkV – nach dieser Ansicht ist. Dies würde zu einem Erst-Recht-Schluss führen: wenn bereits die zwingende Heizkostentragungspflicht nach der HeizkV auf dem Ordnungswege erfolgen kann, dann erst recht die zwingende Grundheizkostentragungspflicht im Teilwarmmietenmodell.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Ansicht – soweit ersichtlich – nicht auf verfassungsrechtliche Erwägungen stützt. Sie verweist im Wesentlichen auf die Rechtsprechung des BGH zur Anwendung der HeizkV auf Wohnungseigentümergeinschaften gemäß § 3 HeizkV sowie auf Warmmietenmodelle und lässt sich mit pragmatischen Erwägungen hinsichtlich des Verhältnisses von BetrKV, HeizkV und BGB untermauern (siehe Ausführungen im nächsten Abschnitt zu den mietrechtlichen Vorgaben). Soweit ersichtlich, wurde diese Ansicht gerichtlich bisher auch noch nicht in verfassungsrechtlicher Hinsicht bewertet, sondern war nur Gegenstand der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Es besteht somit die Gefahr, dass eine Umsetzung des Teilwarmmietenmodells ohne eine formell-gesetzliche Grundentscheidung in verfassungsrechtlicher Hinsicht anders bewertet werden würde mit der Folge, dass die Umsetzung nichtig wäre. Da das Teilwarmmietenmodell, wie dargestellt, einen Eingriff in verschiedene Grundrechte darstellt, ist auch damit zu rechnen, dass es u. a. verfassungsgerichtlich angegriffen werden würde. Es ist daher **aus Gründen der Rechtssicherheit** zu empfehlen, **eine formell-gesetzliche Grundentscheidung zu treffen**.

c) Nähere Ausgestaltung durch eine Rechtsverordnung anhand Art. 80 GG

Der Parlamentsvorbehalt gebietet keine umfassende Regelung auf formell-gesetzlicher Ebene, sondern nur eine formell-gesetzliche Entscheidung über das Wesentliche. Die nähere Ausgestaltung kann weiterhin über den Ordnungsweg erfolgen. Aufgrund des Parlamentsvorbehalts ist aber auch hier eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage muss nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG „*Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung*“ bestimmen.

Diese drei Begriffe

*„lassen sich nicht strikt voneinander abgrenzen; ihre Gehalte überschneiden sich und sind insgesamt durch eine gewisse Wertungsoffenheit geprägt. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer konkreten Ermächtigungsnorm ergänzen, durchdringen und erläutern einander und ergeben erst auf diese Weise den vollen Sinngehalt der Norm. Sie sind daher **nicht als isoliert nachprüfbar Anforderungen zu verstehen, sondern in ihrer Gesamtheit als Gebot hinreichender Bestimmtheit**“.*⁶²

Eine Ermächtigungsgrundlage ist dann nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend gesetzlich bestimmt,

*„wenn der Bürger schon nach dem Gesetz hinreichend deutlich vorhersehen kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen möglichen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können“.*⁶³

Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit hängt von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts und von der Intensität der Auswirkungen der Regelung für den Betroffenen ab.⁶⁴ Das Bestimmtheitsgebot ist dabei umso weitreichender, je größer die Grundrechtsrelevanz der Regelung ist.⁶⁵ Es gilt allgemein, dass für

„die Abgrenzung zwischen dem, was unmittelbar im Gesetz geregelt werden muss, und dem, was durch Verordnung oder Satzung aufgrund Gesetzes geregelt werden kann, ... dieselben Kriterien wie für die Frage, ob überhaupt eine parlamentarische Rechtsgrundlage erforderlich ist“,

gelten.⁶⁶ Für die Umsetzung des Teilwarmmietenmodells bedeutet dies aufgrund der dargestellten Grundrechtsrelevanz **erhöhte Anforderungen an die Bestimmtheit**.

d) § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG als ausreichende Ermächtigungsgrundlage

Fraglich ist, ob eine nähere Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells durch Verordnung nach diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben aufgrund der bestehenden Verordnungsermächtigung für die HeizkV möglich wäre. Die ursprüngliche Fassung der HeizkV beruht auf §§ 2 Abs. 2 und 3, 3a und 5 des seit dem 01.11.2020 außer Kraft getretenen Energieeinsparungsgesetzes. Die Verordnungsermächtigung findet sich nunmehr in § 6 Abs. 1 bis 5 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), worauf auch die jüngste Änderung der HeizkV gestützt wurde. Hinsichtlich einer Umverteilung der Energiekosten, wie sie das Teilwarmmietenmodell vorsieht, kommt lediglich die Ermächtigungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG in Betracht. Danach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung vorschreiben,

⁶² BVerfG, Beschluss vom 08.01.1981 – 2 BvL 3, 9/77, BeckRS 1981, 106131, C. I. 1 a.).

⁶³ BVerfG, Beschluss vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, NVwZ 2015, 1279, Rn. 55.

⁶⁴ BVerfGE 150, 1 (160).

⁶⁵ BVerfGE 29, 198 (210).

⁶⁶ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20 GG, Rn. 119 m. w. N. zur Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung.

„dass die Betriebskosten dieser [heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen] Anlagen oder Einrichtungen so auf die Benutzer zu verteilen sind, dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird“.

Fraglich ist, ob diese Ermächtigungsgrundlage Inhalt, Zweck und Ausmaß derart bestimmt, dass auf ihrer Grundlage auch ein Teilwarmmietenmodell per Verordnung geregelt werden könnte. Diese Frage ist zunächst unabhängig von der bereits erörterten Frage des Erfordernisses einer formell-gesetzlichen Grundlage zu betrachten, auch wenn beide Regelungen – formell-gesetzliche Grundentscheidung und Verordnungsermächtigung - selbstverständlich auch innerhalb einer Vorschrift umgesetzt werden können.

Bei der Frage, ob ein Teilwarmmietenmodell auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG per Verordnung geregelt werden könnte, ist der Übergang zu nicht-verfassungsrechtlichen Fragen, also zu der einfachgesetzlichen Prüfung, ob das Modell unter den Tatbestand des § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG fallen kann, fließend. Da diese beiden Ebenen hier ineinandergreifen, wird im Folgenden von einer rein verfassungsrechtlichen Prüfung abgesehen. Grundheizkosten als „Betriebskosten“?

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei den im Teilwarmmietenmodell zu verteilenden Kosten um Betriebskosten i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG handelt. Das GEG selbst enthält keine Definition des Begriffs. Nach § 556 Abs. 1 Satz 2 BGB sind Betriebskosten die Kosten, die dem Eigentümer u. a.

*„durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks **laufend entstehen**“.*

Die BetrKV präzisiert die Betriebskosten weitergehend, wozu auch die Kosten des Betriebs einer zentralen Heizungsanlage gehören (§ 2 Nr. 4 BetrKV).

Die Formulierung „entstehen“ könnte daraufhin deuten, dass es bei den Betriebskosten um tatsächlich entstehende/entstandene Kosten gehen muss, die zu verteilen sind. Die „laufende Entstehung“ wird jedenfalls verstanden als eine gewisse Wiederkehr der Entstehung der jeweiligen Kosten.⁶⁷ Einmalig entstehende Kosten sind somit nicht als Betriebskosten anzusehen.

Im Teilwarmmietenmodell sind zwei grundsätzliche Formen der Verteilung vorgesehen: die Verteilung der Kosten zwischen Vermieter bzw. Vermieterin und Mieter bzw. Mieterin und die Verteilung der Kosten in Form des verbrauchsabhängigen Zahlungstransfers unter den Mietenden.

Im Verhältnis zwischen Vermieter/Vermieterin und Mieter/Mieterin werden keine laufend entstehenden Kosten verteilt. Die dem Vermieter bzw. der Vermieterin tatsächlich laufend entstehenden, tatsächlich anfallenden Heizkosten sind nur von diesen zu tragen. Er bzw. sie wird bei der Kostentragung zwar durch die Vereinnahmung der Grundheizkosten unterstützt, die i. d. R. – insbesondere zu Beginn der Einführung eines Teilwarmmietenmodells – den tatsächlich anfallenden Heizkosten entsprechen dürfen. Die Idee hinter dem Teilwarmmietenmodell ist aber gerade, dass sich die tatsächlich anfallenden Heizkosten von den Grundheizkosten entkoppeln, indem der Vermieter bzw. die

⁶⁷ Zehelein, Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, BetrKV § 1 Rn. 10.

Vermieterin Sanierungsmaßnahmen am Objekt vornimmt, die zu geringeren tatsächlich anfallenden Heizkosten führen als die Grundheizkosten.

Auch im Verhältnis unter den Mietenden werden keine dem Eigentümer bzw. der Eigentümerin laufend entstehenden Kosten verteilt. Die Grundheizkosten sind keine Kosten, die laufend oder tatsächlich entstehen, sondern ein auf Grundlage von Verbräuchen in der Vergangenheit festgelegter, fester Betrag, der – in Abhängigkeit der jeweiligen Verbräuche – innerhalb der Mietenden/Benutzenden eines Gebäudes verteilt wird. Diese Grundheizkosten "entstehen" dem Vermieter bzw. der Vermieterin nicht.

Es spricht somit schon einiges dagegen, dass es sich bei den unter den Mietenden zu verteilenden Grundheizkosten um Betriebskosten i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG handelt.

e) Rechnungstragung des Energieverbrauchs

Selbst wenn man aber argumentierte, dass es sich beim Teilwarmmietenmodell um eine Verteilung der Betriebskosten i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG handelt, bliebe fraglich, ob das Modell dem Zweck der Verordnungsermächtigung entspräche. Entspricht eine Verordnung nicht dem Zweck ihrer gesetzlichen Grundlage, ist sie rechtswidrig. Eine rechtswidrige Verordnung ist grundsätzlich nichtig.

Zweck der Ordnungsregelung soll nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG sein, „*dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird*“. Eine Abbildung des Energieverbrauchs der Benutzenden wäre durch das Teilwarmmietenmodell allerdings nur bedingt und nachrangig bezweckt. Zwar stellt der anvisierte verbrauchsabhängige Zahlungstransfer unter den Mietenden insofern eine Abbildung der Verbräuche dar, als 70 Prozent der Kosten der Mietenden nach ihrem tatsächlichen Verbrauch bemessen werden. Diese Bemessung erfolgt aber, in dem von dem erfassten Verbrauch pro qm der durchschnittliche Verbrauch pro qm abgezogen wird und erfolgt maßgeblich in Abhängigkeit von den Verbräuchen der anderen Mietenden desselben Gebäudes. Bei einem erhöhten Verbrauch aller Mietenden fallen die relativ bemessenen Energiekosten pro Einheit also entsprechend niedriger aus, bei einem niedrigen Verbrauch aller Mietenden fallen sie für alle höher aus. Dem Energieverbrauch der Benutzenden wird also deutlich weniger Rechnung getragen als bei einer „klassischen“ verbrauchsabhängigen Abrechnung auf Grundlage der tatsächlichen Verbrauchskosten.

Mit diesem Mechanismus zielt das Teilwarmmietenmodell vornehmlich darauf ab, bei den Vermietenden bzw. Wohnungseigentümern und -eigentümerinnen Anreize dafür zu schaffen, Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen. Wenn es aufgrund der Sanierungsmaßnahmen also zu einem verringerten Energieverbrauch *aller* Mietenden kommt, so soll hiervon nur der oder die Vermietende profitieren. Für die Mietenden würden sich die Kosten in diesem Fall weiterhin nach den Grundheizkosten und dem Verhältnis der tatsächlich verbrauchten Einheiten untereinander bemessen. Sie hätten aus dem (kollektiv) verringerten Energieverbrauch aufgrund der Sanierungsmaßnahmen keinen wirtschaftlichen Vorteil.

Gleiches gilt für den (theoretischen) Fall, in dem der Energieverbrauch *aller* Mietenden – aufgrund eines kollektiv höheren Verbrauchsverhaltens oder aufgrund von Sanierungsmaßnahmen durch den Vermieter bzw. die Vermieterin, die sich nachteilig auf die Energieeffizienz des Gebäudes auswirken – sehr hoch ausfällt. Auch hier würde nur der Vermieter die erhöhten Kosten zahlen, was ihn gerade dazu anzureizen soll, Effizienzmaßnahmen vorzunehmen. Für die Mietenden würden sich die Kosten auch in diesem Fall weiterhin nach den Grundheizkosten und dem Verhältnis der tatsächlich

verbrauchten Einheiten untereinander bemessen. Sie hätten aus einem (kollektiven) erhöhten Energieverbrauch somit auch keinen wirtschaftlichen Nachteil.

Diese Beispiele machen deutlich, dass dem Energieverbrauch der Mietenden also nur **relativ zu den Verbräuchen der anderen Gebäudenutzenden** Rechnung getragen wird. Fraglich ist, ob mit dem Teilwarmmietenmodell dem Energieverbrauch der Benutzenden für § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG ausreichend Rechnung getragen wird, sodass das Modell auf Grundlage dieser Ermächtigungsgrundlage in Form einer Verordnung umgesetzt werden könnte.

Der Wortlaut der „Rechnungstragung“ verlangt zunächst keine 1:1-Abbildung des Energieverbrauchs. So sieht auch die aktuelle HeizkV vor, dass die Gesamtheizkosten zu 30–50 Prozent in verbrauchsunabhängige und zu 50–70 Prozent in verbrauchsabhängige Kostenbestandteile auf die Mietenden aufgeteilt werden können. Eine hundertprozentige Verteilung nach dem Wärmeverbrauch ist somit nicht gefordert. Allerdings bemessen sich die nach der HeizkV zu verteilenden Gesamtheizkosten auch nach den tatsächlichen Verbräuchen. Insofern wird dem Verbrauch auch auf dieser Ebene Rechnung getragen, was für das Teilwarmmietenmodell nicht gilt.

Im Ergebnis führt das Teilwarmmietenmodell zu einer geringeren Rechnungstragung der individuellen Verbräuche als das bestehende System. Es ließe sich zwar argumentieren, dass dies immer noch ausreicht, um dem Verbrauch überhaupt Rechnung zu tragen i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG. Dieser Ansatz ist aber mit Unsicherheit verbunden. Sollte eine entsprechende Verordnungsregelung vor einem Gericht diesbezüglich erfolgreich angegriffen werden, wäre die Verordnung nichtig.

f) Zwischenergebnis

Es empfiehlt sich deshalb, auch unter Berücksichtigung der Unsicherheit, ob es sich um „Betriebskosten“ i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG handelt, eine **neue ausreichende formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen**, um die HeizkV entsprechend rechtssicher anpassen bzw. eine gänzlich neue Verordnung erlassen zu können. Diese gesetzliche Grundlage müsste gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinsichtlich des Inhalts, Zwecks und Ausmaßes der erteilten Ermächtigung hinreichend bestimmt sein. Sofern die Ermächtigungsgrundlage im BGB geschaffen wird, bedarf es nach Art. 80 Abs. 2 GG für den Erlass der Verordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Da § 6 GEG die Verteilung der Betriebskosten und die Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen betrifft und die Grundheizkosten fix sein sollen, bietet es sich an, eine neue Ermächtigungsgrundlage dort zu schaffen, wo auch die grundsätzliche formell-gesetzliche Verankerung des Teilwarmmietenmodells erfolgen soll. Andere Verordnungsermächtigungen des GEG kommen nicht in Betracht (§§ 6a, 94, 101 GEG). Ebenso scheidet die Verordnungsermächtigung des § 556 Abs. 1 Satz 4 BGB „über die Aufstellung der Betriebskosten“ aus. Beim Teilwarmmietenmodell geht es nicht um die *Aufstellung* der Betriebskosten, also um die Frage, welche Kosten zu den Betriebskosten zählen, sondern um die *Verteilung* der Kosten.

7.3.3 Zusammenfassung

Das Verfassungsrecht stellt Anforderungen an ein Teilwarmmietenmodell, die es bei der Ausgestaltung und Umsetzung zu beachten gilt. Eine grundsätzliche Unvereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht besteht zwar nicht, allerdings hängt die Vereinbarkeit an der konkreten Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells:

- Um echte Rückwirkungen durch das Teilwarmmietenmodell zu vermeiden, die verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig sind, sollte das Modell nicht für Abrechnungszeiträume von Betriebskosten, die vorausgezahlt werden, gelten, die zeitlich bereits vollständig oder auch nur teilweise vergangen sind. Die ansonsten bestehende **unechte Rückwirkung** durch die Geltung für bestehende Mietverhältnisse dürfte **gerechtfertigt** werden können.
- Das Teilwarmmietenmodell beeinträchtigt mehrere Freiheitsrechte insbesondere der Vermietenden:
 - Hinsichtlich der Mietenden ist das Grundrecht auf **Unverletzlichkeit der Wohnung** relevant, sofern eine Nachrüstung und/oder eine Ablesung von Messeinrichtungen innerhalb der Wohnungen erforderlich ist. Der Mieter bzw. die Mieterin kann dem Vermieter bzw. der Vermieterin das Grundrecht aus Art. 13 GG dabei nicht unmittelbar entgegenhalten. Bei der Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells sowie der Anwendung der entsprechenden Rechtsgrundlagen sind aber grundsätzlich die Wertungen des Art. 13 GG zu berücksichtigen.
 - Das Teilwarmmietenmodell stellt einen **nicht unerheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit** dar. Dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber steht bei der Auswahl und Bewertung der unterschiedlichen Maßnahmen und Zwischenziele zur Förderung des Klima- und Ressourcenschutzes grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zu. Erforderlich ist aber, dass der Einführung eines Teilwarmmietenmodells eine zum jetzigen Zeitpunkt mögliche und ausreichende Analyse der umfassenden Folgen vorausgeht. Diese Analyse umfasst auch eine Lebenszyklusanalyse der anvisierten Sanierungsmaßnahmen. Das Teilwarmmietenmodell und die dadurch gesetzten Reize dürfen nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Klimas und der Umwelt auf anderer Ebene führen.
 - Für Vermietende sowie Mietende von Gewerberäumen stellt die mit dem Teilwarmmietenmodell verbundene Kostenverteilung darüber hinaus einen **nicht unerheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit** dar, da ihnen dadurch ein neues externes wirtschaftliches Risiko übertragen wird. Hier gelten grundsätzlich dieselben Anforderungen wie an den Eingriff in die Vertragsfreiheit.
 - Schließlich besteht die Gefahr, dass die **Bestandsgarantie des Eigentumsrechts** der Vermietenden aus Art. 14 Abs. 1 GG insofern beeinträchtigt wird, als die Verwertungsmöglichkeiten der Eigentumsposition „Mietwohnung“ geschmälert werden. Eine entsprechende Grundrechtsverletzung ist gegeben, wenn die Eigentumsposition nicht mehr wirtschaftlich genutzt werden kann. Hier gilt es, bei der Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells entsprechende Schwellen zu definieren und hierfür Regelungen vorzusehen.

- Das Teilwarmmietenmodell ist sowohl für Vermietende als auch Mietende unter dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu betrachten:
 - Das Teilwarmmietenmodell führt dabei **nicht zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Gleichbehandlung von** (aufgrund unterschiedlichem Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit) wesentlich ungleichen Mietenden innerhalb desselben Gebäudes. Das Verbrauchsverhalten in der Vergangenheit begründet keine wesentliche Ungleichheit.
 - Das Teilwarmmietenmodell führt auch nicht zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Ungleichbehandlung von (aufgrund desselben Verbrauchsverhaltens) wesentlich gleichen Mietenden in unterschiedlichen Gebäuden aufgrund unterschiedlich hoher Grundheizkosten. Da für die Mietenden dieselben Berechnungsformeln gelten, fehlt es wohl schon an einer Ungleichbehandlung. Jedenfalls sind Mietende in unterschiedlichen Gebäuden diesbezüglich nicht wesentlich gleich.
 - Allerdings führt das Teilwarmmietenmodell insofern zu einer Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichen, als Vermietende unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Energieverbräuche der Gebäude haben dürften, aber gleichermaßen die tatsächlichen Energieverbrauchskosten zu tragen haben. Eine solche Gleichbehandlung kann nur gerechtfertigt sein, wenn für Härtefälle stark verringerter Einwirkungsmöglichkeiten umsetzbare Ausnahmeregelungen geschaffen werden.
- Die Grundentscheidung für ein Teilwarmmietenmodell muss aufgrund seiner Grundrechtsauswirkungen durch den Gesetzgeber erfolgen. Es könnte argumentiert werden, dass in § 556 BGB bereits eine solche Grundentscheidung erfolgt ist. Diese Ansicht begegnet aber verfassungsrechtlichen Bedenken, sodass es aus Gründen der Rechtssicherheit zu empfehlen ist, eine neue formell-gesetzliche Grundentscheidung zu treffen.
- Sofern das Teilwarmmietenmodell durch Rechtsverordnung näher ausgestaltet werden soll (z. B. in der HeizKV), wird eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage benötigt, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung genau bestimmen muss (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Es bestehen Unsicherheiten, ob das Teilwarmmietenmodell auf die bestehende Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG gestützt werden kann. Deshalb empfiehlt es sich, aus Rechtssicherheitsgründen auch hier eine **neue, ausreichende formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen**.

7.4 Mietrechtliche Vorgaben

7.4.1 Grundsätzliches zur Umlage von Betriebskosten

Wie bereits erläutert, sieht § 556 BGB vor, dass der Mieter bzw. die Mieterin zur Zahlung von Betriebskosten neben der Miete grundsätzlich nur verpflichtet ist, wenn und soweit dies im Mietvertrag ausdrücklich vereinbart worden ist, oder wenn durch jahrelange stillschweigende Übung eine entsprechende Vereinbarung zustande gekommen ist.⁶⁸ § 556 BGB sieht nämlich vor, dass es zur Umlage von Betriebskosten einer solchen ausdrücklichen Vereinbarung bedarf. Zudem definiert § 556

⁶⁸ Der Bundesgerichtshof (BGH) nimmt hierfür eine fünfjährige Praxis an, vgl. BGH NJW-RR 2000, 1463.

BGB für das Wohnraummietrecht abschließend, welche Kosten als Betriebskosten in diesem Sinne in Betracht kommen und verweist insoweit auf die BetrKV. Gemäß § 556 Abs. 4 BGB ist eine hiervon abweichende Vereinbarung zum Nachteil des Mieters bzw. der Mieterin unwirksam, so dass eine vertraglich vereinbarte Umlage von Kosten, die nicht der Definition von Betriebskosten nach der BetrKV entsprechen bzw. keine der in der BetrKV aufgeführten Kostenarten zuzuordnen ist, im Wohnraummietrecht unzulässig ist. Im Gewerberaummietrecht ist mangels Verweises des § 578 Abs. 2 BGB auf den § 556 BGB zwar auch die Umlage von Kosten, die nicht der BetrKV entsprechen, grundsätzlich möglich im Rahmen der Betriebskostenumlage. Allerdings muss dann eine hinreichend bestimmte und transparente Umlagevereinbarung im jeweiligen Mietvertrag getroffen werden.

Demnach sieht die mietrechtliche Systematik sogar im Grundsatz eine Warmmiete vor. Nur bei einer Vereinbarung, dass der Mieter bzw. die Mieterin Betriebskosten trägt, entsprechend der Vorgaben des § 556 BGB, kommt überhaupt eine Kostenumlage in Betracht.

7.4.2 Verhältnis des § 556 BGB zur HeizkV

§ 556 Abs. 1 Satz 1 BGB besagt – wie eben dargestellt –, dass die Parteien eines Wohnraummietvertrages vereinbaren können, dass der Mieter bzw. die Mieterin Betriebskosten trägt. Die BetrKV zählt die auf diesem Wege umlagefähigen Betriebskosten abschließend auf. Umlagefähige Kosten für Wärme und Warmwasser sind in § 4 BetrKV aufgeführt. Für die Kostenverteilung von Kosten für Wärme und Warmwasser trifft die HeizkV in bestimmten Fällen, nämlich im Anwendungsbereich der HeizkV, Sonderregelungen.

Die HeizkV, die – vereinfacht gesagt – immer dann Anwendung findet, wenn mehrere Nutzende eines Gebäudes durch eine zentrale Heizungsanlage mit Wärme und Warmwasser versorgt werden, statuiert bestimmte Pflichten für Gebäudeeigentümer und -eigentümerinnen insbesondere bezüglich der Ausstattung der verschiedenen Nuteinheiten mit Ausstattungen zur Verbrauchserfassung und bezüglich der verbrauchsabhängigen Verteilung der Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser durch den Gebäudeeigentümer bzw. die -eigentümerin auf die verschiedenen Nutzer.

Die HeizkV gilt in ihrem Anwendungsbereich auch für Mietverhältnisse, sodass sich die Frage stellt, ob es für eine Kostenverteilung nach der HeizkV der grundsätzlichen Vereinbarung einer Umlage der Betriebskosten von dem oder der Vermietenden auf den Mieter oder die Mieterin bedarf oder ob im Anwendungsbereich der HeizkV die Kosten für Wärme und Warmwasser auch ohne eine Vereinbarung nach § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB von Verordnung wegen umgelegt und verteilt werden müssen.

In der Literatur ist die Antwort auf die aufgeworfene Frage umstritten.

Eine Meinung in der juristischen Fachliteratur lehnt eine Kostenverteilung nach der HeizkV ab für den Fall, dass eine Umlage der Betriebskosten im Mietvertrag nicht vereinbart ist. Sie geht davon aus, dass die HeizkV nur das „Wie“ der Verteilung der Kosten für Wärme und Warmwasser regelt und daher voraussetzt, dass diese Kosten überhaupt auf die Mietenden umgelegt werden, bevor sie dann verteilt werden können. Insofern stellt die Vereinbarung der Umlage nach § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB das

notwendige „Ob“ der Umlage dar.⁶⁹ Würden bereits keine Kosten für Wärme und Warmwasser umgelegt, so könnten diese Kosten auch nicht verteilt werden. Außerdem habe laut dieser Ansicht das Äquivalenzverhältnis des Mietvertrags durch die Verordnung nicht verändert werden sollen. Und so gehe das gesetzliche Leitbild des Mietvertrags davon aus, dass die Nebenkosten vom Vermieter bzw. der Vermieterin getragen werden und durch die Miete abgegolten sei. Ein Eingriff in dieses privatrechtliche Vertragsverhältnis sei aufgrund seiner Reichweite von der Ermächtigungsgrundlage der HeizkV nicht gedeckt.⁷⁰

Nach einer zweiten Meinung sind die Kosten für Wärme und Warmwasser im Anwendungsbereich der HeizkV auch ohne eine Vereinbarung zur Umlage der Betriebskosten im Mietvertrag nach der HeizkV zu verteilen.⁷¹ Danach verdrängt die HeizkV in ihrem Anwendungsbereich also § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB. Diese Ansicht verweist auf die Rechtsprechung des BGH zur Anwendung der HeizkV auf Wohnungseigentümergeinschaften gemäß § 3 HeizkV. Hier hat der BGH die HeizkV für Wohnungseigentümergeinschaften unmittelbar für anwendbar erklärt, ohne dass es einer gesonderten Vereinbarung oder eines Beschlusses der Gemeinschaft bedürfte.⁷²

Zugunsten dieser Auffassung dürfte auch die Rechtsprechung des BGH zur Vereinbarkeit von Warmmieten mit der HeizkV sprechen. Eine solche Vereinbarkeit lehnt der BGH nämlich ab.⁷³ Bei der Warmmiete ist die Versorgung mit Wärme und Warmwasser bereits mit dem Mietzins abgegolten, sodass eine gesonderte Umlage dieser Kosten gerade nicht erfolgt. Der BGH erklärt mit dieser Rechtsprechung also die HeizkV auch für den Fall anwendbar, in dem die Kosten für Wärme und Warmwasser nicht im Rahmen der Betriebskosten auf den Mieter bzw. die Mieterin abgewälzt werden sollen.

Für diese Auffassung lässt sich auch § 2 HeizkV anführen. Danach gehen die Vorschriften der Verordnung rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vor. Bei der Regelung im Mietverhältnis, ob eine Betriebskostenumlage nach § 556 Abs. 1 BGB erfolgen soll oder nicht, dürfte es sich in beiden Fällen um eine rechtsgeschäftliche Bestimmung handeln. Im Falle der Vereinbarung einer Umlage wird diese explizit getroffen, im Falle der Ablehnung einer Umlage wird diese passiv durch das Absehen von einer vom dispositiven Recht abweichenden Vereinbarung getroffen.

Weiter lässt sich für die letztgenannte Ansicht anführen, dass die Kosten, die nach der HeizkV und der BetrKV verteilt bzw. umgelegt werden können, auch nicht identisch sind. So sieht § 7 Abs. 2 HeizkV vor, dass auch Kosten, die durch die Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen gemäß § 6a HeizkV entstehen, auf die Mietenden verteilt werden können. Diese Kosten sind in der BetrKV nicht als Betriebskosten aufgeführt. Da die BetrKV allerdings die im Mietverhältnis umlegbaren Betriebskosten abschließend auflistet, wären diese Kosten auch bei der Vereinbarung einer Umlage der Betriebskosten nicht auf den Mieter bzw. die Mieterin abzuwälzen, sodass bezogen auf diese Kosten in jedem Falle das „Ob“ der Umlage fehlen würde und § 7 Abs. 2 HeizkV insoweit ins Leere laufen würde. Diesem Argument könnte höchstens entgegengehalten werden, dass es sich dabei um ein redaktionelles Versehen des Ordnungsgebers handele, was jedoch bislang nicht dargelegt wurde bzw. bestehen insoweit keinerlei Anhaltspunkte.

⁶⁹ Vgl. NZM 2009, 104 f.; Theobald/Kühling/Schumacher, 113. EL., § 2 HeizkostenV Rn. 19 f.

⁷⁰ Vgl. Theobald/Kühling/Schumacher, 113. EL., § 2 HeizkostenV Rn. 9 ff.

⁷¹ BeckOK Mietrecht/Pfeifer HeizkostenV § 6 Rn. 2.

⁷² BGH NJW 2012, 1434; BeckOK Mietrecht/Pfeifer HeizkostenV § 2 Rn. 14, § 6 Rn. 2.

⁷³ BGH NZM 2006, 652, 653; vgl. weiter NJW-RR 1988, 1293; MüKoBGB/Zehlelein, 8. Aufl. 2020; § 2 HeizkV, Rn. 3.

Nach unserer Auffassung sprechen die besseren Argumente daher für die Annahme, dass die HeizkV auch dann Anwendung findet, wenn eine Betriebskostenumlage und damit verbunden eine Umlage der Kosten für Wärme und Warmwasser nach § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB nicht vereinbart ist.

7.5 Vorgaben aus dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) und der Heizkostenverordnung (HeizkV)

7.5.1 Ermächtigungsgrundlage der Heizkostenverordnung

Mit Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) am 01.11.2020 sind das Energieeinsparungsgesetz (EnEG), die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) außer Kraft getreten. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der HeizkV im Energieeinsparungsgesetz verortet. Mit Inkrafttreten des GEG findet sich die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der HeizkV nunmehr in § 6 GEG.

§ 6 GEG sieht vor:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass 1. der Energieverbrauch der Benutzer von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen erfasst wird,

2. die Betriebskosten dieser Anlagen oder Einrichtungen so auf die Benutzer zu verteilen sind, dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird,

3. die Benutzer in regelmäßigen, im Einzelnen zu bestimmenden Abständen auf klare und verständliche Weise Informationen erhalten über Daten, die für die Einschätzung, den Vergleich und die Steuerung des Energieverbrauchs und der Betriebskosten von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen relevant sind, und über Stellen, bei denen weitergehende Informationen und Dienstleistungen zum Thema Energieeffizienz verfügbar sind,

[...]

(2) In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 können die Erfassung und Kostenverteilung abweichend von Vereinbarungen der Benutzer und von Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes geregelt und es kann näher bestimmt werden, wie diese Regelungen sich auf die Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten auswirken.

(3) In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 ist vorzusehen, dass auf Antrag des Verpflichteten von den Anforderungen befreit werden kann, soweit diese im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen.

(4) In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 sind die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen nach den Artikeln 24, 25 und 32 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2) in der jeweils geltenden Fassung zur Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit bei der Verarbeitung der für die in Absatz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Zwecke erforderlichen personenbezogenen Daten festzulegen.

(5) Die Rechtsverordnung nach Absatz 1 hat vorzusehen, dass der Stand der Technik nach Absatz 1 Nummer 4 jeweils in Technischen Richtlinien und Schutzprofilen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik festgelegt wird.“

Bei einer Anpassung der HeizkV sind demnach die in der Ermächtigungsgrundlage formulierten Vorgaben grundsätzlich zu beachten. Andernfalls muss eine Anpassung der Ermächtigungsgrundlage erwogen werden, was vorliegend aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben (siehe Kapitel 8.3) ohnehin empfohlen wird.

7.5.2 Systematik der Heizkostenverordnung

Ziel der Vorgaben der HeizkV ist es, über eine höhere Transparenz im Hinblick auf die Verbrauchsmengen und durch eine möglichst verbrauchsabhängige Abrechnung Einsparungen von Energie für die Wärme- und Warmwasserversorgung zu erreichen. Zur Umsetzung dieses Ziels sieht die HeizkV bestimmte Pflichten für den Gebäudeeigentümer/die Gebäudeeigentümerin bzw. ihm/ihr gleichgestellte Personen vor. Dies umfasst zunächst die Pflicht des Gebäudeeigentümers bzw. der -eigentümerin zur Verbrauchserfassung, um die anteiligen Verbräuche der einzelnen versorgten Nutzenden im Gebäude festzustellen. Zulässig ist hierfür der Einsatz von Wärmemengen- bzw. Warmwasserzählern, sowie von Heizkostenverteilern, die den anteiligen Verbrauch der versorgten Nutzenden erfassen.

Im zweiten Schritt werden nach der jetzigen Systematik der HeizkV die Gesamtkosten für die Versorgung der Nutzenden aus einer zentralen Anlage zusammengestellt. Die umlagefähigen Kostenarten sind in § 7 Abs. 1 und 2 HeizkV für die Kosten einer Eigenversorgung mit Wärme durch den Vermieter bzw. die Vermieterin und in § 7 Abs. 3 und 4 HeizkV im Falle des Vorliegens einer gewerblichen Wärmelieferung abschließend aufgeführt. Diese entsprechen – bis auf aktuelle Anpassungen in der HeizkV – weitestgehend den in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BetrKV aufgeführten Kostenarten. Die Gesamtkosten werden sodann unter Anwendung des vereinbarten Abrechnungsschlüssels rechnerisch in verbrauchsunabhängige und verbrauchsabhängige Kosten aufgeteilt (regelmäßig z. B. 70/30). Die verbrauchsunabhängigen Kosten (im Beispiel: 30 Prozent der Gesamtkosten) werden sodann im Regelfall nach Quadratmetern auf die Nutzenden verteilt. Die verbrauchsabhängigen

Kosten (im Beispiel: 70 Prozent der Gesamtkosten) werden sodann entsprechend der erfassten Verbrauchsanteile am Gesamtverbrauch auf die Nutzenden verteilt.

Das hier vorgesehene Teilwarmmietenmodell weicht von diesen Vorgaben an einzelnen Stellen ab, so dass hier Anpassungsbedarf besteht. Dies betrifft zum einen die Ermittlung der Gesamtkosten, die im Teilwarmmietenmodell auf Grundlage der Verbräuche der letzten drei Abrechnungszeiträume vor Umstellung ermittelt werden und dann feststehen. Dies betrifft darüber hinaus die verbrauchsabhängige Verteilung der so ermittelten Kosten unter den Nutzenden durch den Gebäudeeigentümer bzw. die -eigentümerin.

7.5.3 Anwendungsbereich der Heizkostenverordnung

Die HeizkV gilt gemäß § 1 Abs. 1 HeizkV für die Verteilung der Kosten des Betriebs zentraler Heizungsanlagen und zentraler Warmwasserversorgungsanlagen sowie die Kosten der eigenständigen Lieferung von Wärme und Warmwasser durch den Gebäudeeigentümer bzw. die -eigentümerin oder ihm/ihr nach § 1 Abs. 2 HeizkV gleichgestellte Personen auf die Nutzenden der mit Wärme oder Warmwasser versorgten Gebäude. Nutzende im Sinne der HeizkV sind also Mietende (Wohnraum und Gewerberaum), Pächterinnen und Pächter oder Vermietende, die selbst Räumlichkeiten nutzen. Soweit also nicht nur ein, sondern mehrere Nutzende aus einer zentralen Anlage oder einer zentralen Wärmeübergabestation versorgt werden, werden die Heizkosten nach der HeizkV verteilt. Gemäß § 2 HeizkV gehen die Regelungen der HeizkV rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vor (siehe dazu unten). Dies gilt nicht bei Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen eine der Vermieter bzw. die Vermieterin selbst bewohnt. Die HeizkV ist gemäß § 3 HeizkV auch auf das Wohnungseigentum anwendbar.

Gemäß § 11 HeizkV gelten die Vorgaben der §§ 3 bis 7 der HeizkV in bestimmten Fällen nicht, dies betrifft unter anderem Gebäude mit sehr niedrigem Heizwärmebedarf (Passivhäuser) oder solche, in denen die Verbrauchserfassung unwirtschaftlich ist, oder Alters- und Pflegeheime, Studenten- und Lehrlingsheime oder vergleichbare Gebäude oder Gebäude, die überwiegend aus bestimmten Anlagen, wie beispielsweise aus Wärmepumpen, versorgt werden.

Soweit das Teilwarmmietenmodell – wie hier zunächst vorgeschlagen – im Anwendungsbereich der HeizkV umgesetzt wird, wären Mehrfamilienhäuser mit mehr als zwei Nutzenden neben dem Gebäudeeigentümer bzw. der Gebäudeeigentümerin, die aus einer zentralen Anlage mit Wärme und Warmwasser versorgt werden, erfasst. Nicht umfasst sind demnach Einfamilienhäuser, Gebäude mit Gasetagenheizungen, in denen die Bewohner selbst Erdgas von einem Versorger beziehen und Gebäude mit nur einem oder einer Nutzenden neben dem Gebäudeeigentümer bzw. der Gebäudeeigentümerin selbst. Da im Anwendungsbereich der HeizkV der hier vorgeschlagene verbrauchsabhängige Zahlungstransfer grundsätzlich zulässig ist, ist eine unionsrechtlich-konforme Umsetzung möglich. Auch die Umsetzung selbst ist in den von der HeizkV erfassten Fällen in gesetzgeberischer Hinsicht deutlich einfacher (vgl. insoweit die nachfolgenden Ausführungen zur Umsetzung).

Zu beachten ist jedoch, dass insbesondere die in § 11 HeizkV geregelten Ausnahmefälle, wie beispielsweise bei einer überwiegenden Versorgung des Gebäudes aus Wärmepumpen gemäß § 11 Abs. 3 HeizkV im Zuge der aktuell angestrebten zunehmenden Umstellung auf erneuerbare Energien in der Wärmeversorgung zunehmend praktische Bedeutung erlangen wird.

7.6 Umsetzungsmöglichkeiten des Teilwarmmietenmodells

Das hiesige Teilwarmmietenmodell ist zunächst auf die von der HeizkV erfassten Konstellationen beschränkt, weshalb substanzielle Anpassungen im Mietrecht, die auch Fälle außerhalb der HeizkV erfassen, vorerst nicht betrachtet werden. Außerdem geht die HeizkV, jedenfalls, wenn man der hier und wohl auch der vom BGH favorisierten und unter Ziffer 7.4.2. dargestellten Meinung folgt, den mietrechtlichen Vorgaben vor. Daher verdrängen die Vorgaben der HeizkV bezüglich eines Teilwarmmietenmodells anderslautende Vorgaben aus dem Mietrecht.

Zunächst müsste die Ermächtigungsgrundlage der HeizkV in § 6 GEG angepasst werden. Hier dürfte v. a. § 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG zu ändern sein, um den Vorgaben des Art. 80 GG gerecht zu werden (s. dazu Ziffer 7.3.2.). Anstelle der Verwendung des Begriffs der Betriebskosten sollte genauer auf das Konstrukt der Grundheizkosten eingegangen werden, um an dieser Stelle Klarheit bezüglich des Inhalts der HeizkV zu schaffen. Außerdem sollte festgehalten werden, dass dem Energieverbrauch zwar Rechnung getragen werden muss, dass jedoch ausreicht, dass dies relativ zu den Verbräuchen der anderen Gebäudenutzenden geschieht und somit auch der angedachte Zahlungstransfer hierunter subsumiert werden kann.

Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des vorgeschlagenen Teilwarmmietenmodells sind im ersten Schritt – nämlich im Anwendungsbereich der HeizkV – insbesondere Anpassungen an der HeizkV notwendig. Neu geregelt werden müssen darin zunächst die Ermittlung der Grundheizkosten und die Kostentragung der variablen Heizkosten durch den Gebäudeeigentümer bzw. die Gebäudeeigentümerin. Aus systematischen Gründen bietet es sich an, diese Regelung in den §§ 7 ff. HeizkV einzuführen, da dort der bisherige Verteilmechanismus für die Heizkosten geregelt ist. Diese Norm müsste dann im Einzelnen vorsehen, dass die Grundheizkosten auf Grundlage des Verbrauchs der letzten drei Abrechnungszeiträume (wie oben beschrieben) ermittelt werden und nach dem jeweiligen Anteil der jeweils genutzten Fläche an der Gesamtfläche des Gebäudes auf die Nutzenden umgelegt werden. Je nach der konkreten Ausgestaltung des Teilwarmmietenmodells und den damit verbundenen Auswirkungen auf bestehende Regelungen müssten gegebenenfalls weitere Anpassungen an der HeizkV vorgenommen werden. Dies betrifft u.a. die aktuellen Ausnahmen von der Anwendbarkeit der Vorgaben der §§ 3 bis 7 HeizkV für die Versorgung mit Wärme nach § 11 HeizkV.

Des Weiteren ist der verbrauchsabhängige Zahlungstransfer unter den Nutzenden in der §§ 6 ff. HeizkV durch den Gebäudeeigentümer bzw. die Gebäudeeigentümerin neu zu regeln. Hier muss vorgesehen werden, dass ein Zahlungstransfer entsprechend dem jeweils erfassten Verbrauch unter den einzelnen am Teilwarmmietenmodell beteiligten Nutzenden stattfindet. Dieser Transfer ist vom Gebäudeeigentümer/von der Gebäudeeigentümerin bzw. dem Vermieter/der Vermieterin zu organisieren. Vermietende haben also mit der jährlichen Heizkostenabrechnung eine Erstattung bzw. Nachforderung vorzunehmen, wobei einer Erstattung gegenüber einem/einer Nutzenden immer eine Nachforderung gegenüber einem/einer anderen Nutzenden gegenübersteht und umgekehrt. Hier sollte die Systematik des § 6 HeizkV zur Aufteilung in verbrauchsabhängige und verbrauchsunabhängige Kosten beibehalten und für die Ermittlung einer etwaigen Erstattung oder Nachforderung der erfasste Verbrauch im Rahmen der Heizkostenabrechnung zugrunde gelegt werden.

Die Regelungen zur unterjährigen Mitteilung der Abrechnungs- oder Verbrauchsinformationen sollten entsprechend der Vorgaben der EED (siehe oben) beibehalten werden.

Wie erläutert, muss darüber hinaus im Falle der Umsetzung des Teilwarmmietenmodells im Anwendungsbereich der HeizkV im Einzelnen geprüft werden, welche Ausnahmenvorschriften des § 11 HeizkV beibehalten werden sollen.

Umsetzbar wären die vorgenannten Änderungen mit einem Artikelgesetz, das die Ermächtigungsgrundlage in § 6 GEG und die HeizkV in §§ 6 und 7 ändert. Eine Anpassung sollte nur für solche Abrechnungszeiträume erfolgen, die erst nach Inkrafttreten der neuen Regelungen beginnen.

Zur Änderung der HeizkV ist entsprechend der Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 GEG grundsätzlich die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Nach unserer Auffassung lässt sich jedoch das Teilwarmmietenmodell nicht ohne Änderung der aktuell geltenden HeizkV umsetzen, so dass eine Zustimmung des Bundesrates in jedem Fall erforderlich ist.

Soweit das Teilwarmmietenmodell auch außerhalb des Anwendungsbereichs der HeizkV Anwendung finden soll, wie beispielsweise im Rahmen der Vermietung von Einfamilienhäusern oder Gebäuden mit höchstens zwei Wohnungen von denen eine vom Gebäudeeigentümer/von der Gebäudeeigentümerin selbst genutzt wird, müssten über die Anpassung der HeizkV hinaus auch die mietrechtlichen Regelungen angepasst werden. Dies betrifft insbesondere die grundsätzliche Regelung in § 556 BGB. Hier sollten die Grundlagen für die Weitergabe von Wärmekosten im § 556 BGB ergänzt werden. Die Einzelheiten zur Berechnung der Grundheizkosten sowie zum verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer könnten im Wege einer Verordnung geregelt werden. Eine komplette Regelung der Einzelheiten in § 556 BGB erscheint nicht sinnvoll. Die Verordnung müsste dann den konkreten Anwendungsbereich festlegen sowie die Ermittlung der Grundheizkosten, die Aufteilung der Grundheizkosten auf die Mietenden sowie den verbrauchsabhängigen Zahlungstransfer regeln. Zudem können hier entsprechende Härtefälle und/oder Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.

Eine Anpassung der BetrKV ist zwar nicht zwingend notwendig, da dort nur die Kostenarten, die grundsätzlich als Betriebskosten anzusehen sind, definiert werden. Die Kostenarten spielen bei der Bestimmung der Kosten aus den letzten drei Abrechnungszeiträumen zur Bestimmung der Grundheizkosten eine Rolle, um klarzustellen, welche Kostenarten grundsätzlich hierbei berücksichtigt werden dürfen. Zur Klarstellung wäre es jedoch sinnvoll, in der BetrKV im Hinblick auf die Kosten für Wärme und Warmwasser ergänzend auf die (Neu)regelungen in der HeizkV zu verweisen.

Wenn auch Gewerberäume außerhalb des Anwendungsbereichs der HeizkV erfasst werden sollen, müsste ein entsprechender Verweis in § 578 Abs. 2 BGB aufgenommen werden. In beiden Fällen ist allerdings vor dem Hintergrund der Vorgaben der EED (siehe Ausführungen zur unionsrechtlichen Prüfung oben) sicherzustellen, dass entweder ein Mechanismus für eine verbrauchsbezogene Abrechnung gefunden wird oder eine Rechtsfertigung nach Art. 19 EED für eine fehlende verbrauchsbezogene Abrechnung erfolgen kann.

Für eine Anwendbarkeit des Teilwarmmietenmodells auch für Wohnungseigentümergeinschaften, soweit diese im Einzelfall außerhalb des Anwendungsbereichs der HeizkV sind, wäre darüber hinaus eine entsprechende Regelung im Wohnungseigentumsgesetz notwendig.

Schließlich sieht das hier vorgeschlagene Teilwarmmietenmodell vor, dass die Modernisierungsumlage bei energetischen Modernisierungen im Teilwarmmietenmodell aufgeht, also eine gleichzeitige Modernisierungsumlage neben dem Teilwarmmietenmodell nicht mehr bestehen bleibt. Demnach wäre mit der Einführung des Teilwarmmietenmodells in § 559 Abs. 1 BGB der Verweis auf den § 555b Nr. 1 BGB zu streichen.

7.7 Geltung für neue und für bestehende Mietverhältnisse

Fraglich ist, ob und wie eine Geltung des hier vorgeschlagenen Teilwarmmietenmodells sowohl für neu abzuschließende Mietverträge als auch für bestehende Mietverträge Anwendung finden kann.

Sollte das Teilwarmmietenmodell in der HeizkV verankert werden, dann dürfte es unterschiedslos unmittelbar für Bestandsverträge und auch für erst noch abzuschließende Mietverträge gelten, sofern der sachliche Anwendungsbereich des § 2 HeizkV eröffnet ist. Dieser besagt, dass die Vorschriften der HeizkV rechtsgeschäftlichen Bestimmungen, also Vereinbarungen in einem Mietvertrag vorgehen.

In zeitlicher Hinsicht dürfte § 2 HeizkV auch auf Verträge Anwendung finden, die vor der Einführung eines Teilwarmmietenmodells in die HeizkV abgeschlossen wurden. Die Rechtsprechung und Teile der Literatur sind nämlich der Ansicht, dass die HeizkV sogar auf Verträge Anwendung findet, die vor Einführung der HeizkV geschlossen wurden⁷⁴.

Für diese Ansicht sprechen auch die Gesetzgebungsmaterialien bezogen auf das nun aufgehobene EnEG.⁷⁵ Die BT-Drs. 8/3348 v. 12.11.79, S. 5, die einen Gesetzesentwurf zur Änderung des EnEG vorsah, der dann nicht umgesetzt wurde, sah eine Norm vor, die dann fast gleichlautend in die tatsächliche erste Änderung des EnEG vom 20.06.1980 als § 5 Abs. 4 EnEG (BGBl. I S. 701) Eingang gefunden hat und die lautete:

„In den Rechtsverordnungen nach den §§ 1 bis 4 können die Anforderungen und – in den Fällen des § 3a – die Erfassung und Kostenverteilung abweichend von Vereinbarungen der Benutzer und von Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes geregelt und näher bestimmt werden, wie diese Regelungen sich auf die Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten auswirken.“

In der Begründung zu dem genannten Gesetzgebungsentwurf hieß es zu der ursprünglich vorgesehenen Regelung:

„Die Regelung wird auf bestehende und zukünftig zu vereinbarende Mietverhältnisse und Eigentümerbeziehungen (bei Wohnungseigentum) anwendbar sein. Absatz 2 stellt wegen der besonderen Bedeutung der Kostenverteilung ausdrücklich klar, dass in der zu erlassenden Rechtsverordnung verbindliche Regelungen getroffen werden können, die von den Vereinbarungen in bestehenden Mietverträgen oder Bestimmungen des Wohnungseigentumsgesetzes abweichen.“

⁷⁴ BGH NJW-RR 2006, 1305 f., Rn. 8; BGH NZM 2006, 652, Rn. 8, 14; OLG Hamm NJW-RR 1987, 8; so auch Lammel HeizkostenV, § 2 Rn. 13.

⁷⁵ Vgl. a. Lammel, a.a.O.

Ist die HeizkV auf Verträge anwendbar, die vor ihrem Inkrafttreten geschlossen wurden, dann dürfte dies erst recht für die Anwendbarkeit von Ordnungsänderungen auf Verträge gelten, die vor dieser Änderung geschlossen worden sind.

Dies dürfte durch die Regelungen des EGBGB Bestätigung finden. Dort sind in den Art. 170 ff. EGBGB allgemeine Überleitungsvorschriften geregelt, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn das neu eingeführte Recht keine Überleitungsregeln vorsieht. Die Art. 170 ff. EGBGB betrafen ursprünglich die Einführung des BGB im Jahr 1900 und stellten fest, welches Recht auf vor Einführung des BGB geschlossene Verträge zur Anwendung kommt⁷⁶. Heute sind die Normen allgemeiner Rechtsgedanke. Nach Art. 170 EGBGB findet auf ein Schuldverhältnis, das vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung entstanden ist, das vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung geltende Recht Anwendung⁷⁷. Nach Art. 171 EGBGB findet u.a. auf Mietverträge, die vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung geschlossen wurden, das geänderte und nunmehr geltende Recht Anwendung. Da das Teilwarmmietenmodell Mietverträge betrifft, sollte Art. 171 EGBGB hier – jedenfalls seinem Rechtsgedanken nach oder auch analog – Anwendung finden, auch wenn die Materie an sich nicht im BGB, sondern in der HeizkV geregelt ist.

Die verfassungsrechtliche Problematik einer unmittelbar für Bestandsverträge geltenden Regelung wird weder von den Gerichten noch von der Literatur angesprochen. Allerdings könnte es sich hier um den Fall einer unechten Rückwirkung handeln. Dies ist der Fall, wenn eine gesetzliche Regelung in einen bereits begonnenen Tatbestand eingreift und ihn für die Zukunft neu regelt. Eine solche ist nur verfassungsmäßig, wenn eine Güterabwägung ergibt, dass das Interesse des Gesetz-/Verordnungsgebers an der Einführung der Norm, auch ohne Übergangsregelungen, das schutzwürdige Vertrauen des oder der Betroffenen auf Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands überwiegt.

Aufgrund der enormen Relevanz von Energieeinsparungen im Gebäudesektor für das Gelingen der Wärmewende dürfte das staatliche Interesse – auch vor dem Hintergrund des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts aus dem Frühjahr 2021 – den Vertrauensschutz des bzw. der Einzelnen im Ergebnis überwiegen.

Für den Fall einer Verankerung des Teilwarmmietenmodells im BGB dürfte eine Anwendung auf Bestandsverträge ebenfalls zu bejahen sein. Diesbezüglich sei auf die obigen Ausführungen zum EGBGB verwiesen.

⁷⁶ MüKoBGB/Krüger, 5. Auflage 2010, Art. 170 Rn. 1.

⁷⁷ Ebd.n Rn. 3.

8 Exkurs: Drittelmodell

Ergänzend zu den Betrachtungen zur Einführung eines Teilwarmmietenmodells wird im vorliegenden Kapitel das so genannte „Drittelmodell“ betrachtet und in den Kontext der aktuellen mietrechtlichen Vorgaben zur Modernisierungsumlage gesetzt.

8.1 Kurze Darstellung des sog. Drittelmodells

Um die energetische Modernisierung von Mietwohnungen voranzubringen, hat das ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung mit dem BUND das sog. Drittelmodell entwickelt, das auf einer Grundidee des BUND, des Deutschen Mieterbunds und des Deutschen Naturschutzrings aus dem Jahr 2012 fußt. Danach tragen Mietende, Vermietende und der Staat die Kosten und den Nutzen energetischer Modernisierungen möglichst ausgewogen, nicht aber unbedingt in gleicher Höhe. Es soll Schwächen der bisherigen Regelung mit Blick auf die Gerechtigkeit der Kostenverteilung und die Verwirklichung des Ziels des Klimaschutzes wettmachen und ein effektiveres Anreizsystem schaffen. Hierzu ist es mit drei Instrumenten ausgestattet:

Zum einen werden die Fördermaßnahmen zielkompatibel ausgestaltet. Zum anderen wird in Härtefällen die entstehende Warmmietenerhöhung aus öffentlichen Mitteln gezahlt, um eine Warmmietenneutralität zu erreichen und so die Akzeptanz der Mietenden für Modernisierungsmaßnahmen zu erhöhen und das für die Vermietenden mit ihren Investitionen eingegangene Risiko zu mindern. Dies gilt jedoch nur, wenn die Modernisierung den Anforderungen des KfW-Gebäudesanierungsprogramms als energetischem Mindeststandard entspricht.

Außerdem sollen die Fördermittel für Modernisierungen den Vermietenden zugutekommen und nicht mehr bei der Umlage auf die Mietenden berücksichtigt werden. Dafür soll die Umlage von derzeit 8 auf 1,5 Prozent abgesenkt werden.

Dabei betrachtet das Drittelmodell nur Kosten für die energetische Modernisierung. Diese sind wiederum nicht auf die Kosten der technischen Ausführung beschränkt, sondern enthalten alle Kostenarten, die die Modernisierung beeinflussen, also auch Energiekosten, Energiesteuer, Fördermittel etc.

8.2 Aktuelle mietrechtliche Vorgaben zur Modernisierungsumlage

Bisher sind Modernisierungsmaßnahmen in Mietverhältnissen und die Umlage der damit verbundenen Kosten in den §§ 555b ff., 559 ff. BGB statuiert.

In § 555b BGB werden die Modernisierungsmaßnahmen aufgelistet, insb. wird unter Nr. 1 die energetische Modernisierung genannt, also die bauliche Veränderung durch die in Bezug auf die Mietsache Endenergie nachhaltig eingespart wird. § 555c BGB setzt eine Pflicht zur Ankündigung von Modernisierungsmaßnahmen durch den Vermieter bzw. die Vermieterin und § 555d die Pflicht des Mieters bzw. der Mieterin zur Duldung dieser Maßnahmen fest, wobei für Härtefälle Ausnahmen von der Duldungspflicht vorgesehen sind. Bei der Feststellung dieses Härtefalls bleiben die zu erwartende Mieterhöhung und die voraussichtlichen künftigen Betriebskosten explizit außer Betracht. In § 555e

BGB wird dem Mieter bzw. der Mieterin ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt und § 555f BGB sieht mögliche Vereinbarungen vor, die die Parteien hinsichtlich der Modernisierungsmaßnahmen treffen können.

§ 559 BGB regelt die Höhe der Umlage hinsichtlich der aufgewendeten Kosten für die Modernisierungsmaßnahme. Nach Abs. 1 kann die jährliche Miete derzeit um 8 Prozent der aufgewendeten Kosten erhöht werden. Werden Modernisierungsmaßnahmen für mehrere Wohnungen durchgeführt, so sind die Kosten angemessen auf die einzelnen Wohnungen zu verteilen, § 559 Abs. 3 BGB. Hier ist eine Aufteilung der Kosten etwa nach den jeweiligen Quadratmetern denkbar.

Umlagefähig i. S. d. § 559 Abs. 1 BGB sind Baukosten einschließlich Baunebenkosten (Architekten- und Ingenieurleistungen). Gewährt der Vermieter bzw. die Vermieterin dem Mieter bzw. der Mieterin für die Durchführung der Maßnahmen einen Mietnachlass oder eine sonstige Vergünstigung, darf der objektive Wert dieser Vergünstigung umgelegt werden. In einem engen Rahmen können auch fachmännische Eigenleistungen des Vermieters bzw. der Vermieterin umgelegt werden. Hier ist ein Betrag, der für die Beauftragung eines Handwerkers angefallen wäre, ohne Mehrwertsteuer in Ansatz zu bringen.⁷⁸

Im Einzelnen ansatzfähig sind beispielsweise das Architektenhonorar für erforderliche Architektenleistungen, Baugenehmigungsgebühren, Kosten der Gerüstaufstellung, der Schadensbeseitigung und Reinigung, die durch die Maßnahmen veranlasst wurden, sowie Tapezier- und Renovierungsarbeiten.

Nicht ansatzfähig sind dagegen z. B. Finanzierungs- und Kapitalbeschaffungskosten sowie der Mietausfall wegen einer nicht unerheblichen Gebrauchsbeeinträchtigung.⁷⁹

Kosten, die ohnehin für Erhaltungsmaßnahmen erforderlich gewesen wären, zählen allerdings gemäß Abs. 2 BGB nicht zu den aufgewendeten Kosten. Demnach sind Modernisierungsmaßnahmen grundsätzlich von Erhaltungsmaßnahmen, die zur Instandhaltung oder Instandsetzung der Mietsache erforderlich sind (§ 555a Abs. 1 BGB) und deren Durchführung der Vermieter daher bereits nach dem bestehenden Mietvertrag schuldet (§ 535 Abs. 1 Satz 2 2. Hs. BGB), abzugrenzen. Erfüllt eine bauliche Veränderung die Kriterien sowohl einer Modernisierungsmaßnahme als auch einer Erhaltungsmaßnahme (sog. Modernisierende Instandsetzung), hat der Vermieter bzw. die Vermieterin zwar dem Grunde nach einen Anspruch auf eine Mieterhöhung nach § 559 Abs. 1 BGB, bei der Ermittlung der Höhe der auf die Mietpartei umlagefähigen Kosten ist dann aber eine Kürzung nach Maßgabe des § 559 Abs. 2 BGB vorzunehmen. Die somit fiktiven Kosten von Erhaltungsmaßnahmen sind demnach nicht umlagefähig.⁸⁰

Entgegen der Formulierung in § 559 Abs. 2 BGB, in dem nur „erforderliche“ Erhaltungsmaßnahmen genannt werden, werden dabei nicht nur Kosten für im Zeitpunkt der Modernisierung fällige Instandsetzungsmaßnahmen von der Umlage ausgenommen (vgl. BGH, Versäumnisurteil vom 17.06.2020 - VIII ZR 81/19, u.a. S. 9). Vielmehr sind auch Kosten einer modernisierenden Erneuerung von Bauteilen und Einrichtungen, die bereits über einen nicht unerheblichen Zeitraum ihrer Nutzungsdauer genutzt worden sind, nicht umlagefähig. Die konkrete Höhe der umlagefähigen Kosten

⁷⁸ BeckOK BGB/Schüller, 60. Ed. 1.11.2021, § 559 BGB Rn. 30.

⁷⁹ BeckOK, a.a.O., Rn. 31 m.w.N.

⁸⁰ MüKoBGB/Artz, 8. Aufl. 2020, § 559 BGB Rn. 20.

ist anhand einer Schätzung (§ 559 Abs. 2 BGB aE) festzustellen (BGH, Versäumnisurteil vom 17.06.2020 – VIII ZR 81/19), die sich an der üblichen Lebensdauer der erneuerten Einrichtung und dem bereits eingetretenen Abnutzungsgrad orientiert.

Die modernisierende Instandsetzung fällt also grundsätzlich in den Anwendungsbereich des § 559 Abs. 1 BGB. Voraussetzung dafür ist aber, dass mit der Instandsetzung zugleich ein Modernisierungseffekt verbunden ist, indem insbesondere durch sie der Wohnwert über den mangelfreien Zustand hinaus nachhaltig verbessert wird. Im Einzelfall kann die Abgrenzung schwierig sein. Dabei ist zunächst darauf abzustellen, dass alle Maßnahmen, die nur den Zustand der Mietsache erhalten oder wiederherstellen, keine Modernisierungsarbeiten darstellen. Deshalb ist auch die erstmalige Erreichung eines Mindeststandards keine Modernisierung⁸¹, sondern Instandsetzung, wenn die Mietsache bei Abschluss des Mietvertrages nicht die üblichen Standards erreicht hatte, weil dann ein Mangel der Mietsache vorliegt.⁸²

Der Anteil der Kosten für Erhaltungsmaßnahmen kann wie gesagt grundsätzlich durch Schätzung ermittelt werden, wenn und soweit kein konkretes Zahlenmaterial in Form von Rechnungen oder zuvor eingeholten Angeboten vorliegt. In diesem Fall sind die konkreten Zahlen zu nennen. Im Fall der Schätzung muss der Vermieter bzw. die Vermieterin gleichwohl seine Schätzung nachvollziehbar darlegen.⁸³

Im Ergebnis führt dies dazu, dass in Fällen, in denen der Austausch einer bestehenden Heizungsanlage erforderlich war, die hypothetischen Kosten einer Instandsetzung zu schätzen sind und vollständig von der Modernisierungsumlage abgezogen werden müssen. War die Instandsetzung hingegen noch nicht erforderlich, so ist nur ein Anteil der hypothetischen Instandsetzungskosten von der Modernisierungsumlage abzuziehen. Der dabei abzuziehende Anteil der hypothetischen Instandsetzung bemisst sich anhand eines Vergleichs der tatsächlichen Nutzungsdauer des Bauteils (im Beispiel der Heizungsanlage) mit der üblichen Nutzungsdauer desselben Bauteils.

Die nach § 559 BGB erhöhte Miete darf gem. § 558 Abs. 1 S. 3 BGB auch die ortsübliche Vergleichsmiete überschreiten. § 559 Abs. 3a BGB deckelt die Mieterhöhung grundsätzlich auf 3 Euro pro Quadratmeter innerhalb von 6 Jahren. Bei Mietverhältnissen, mit einer Miete von weniger als 7 Euro vor der Mieterhöhung liegt die Deckelung bereits bei 2 Euro pro Quadratmeter innerhalb der 6 Jahre. Abs. 4 schließt eine Mieterhöhung für den Fall aus, dass sie unter Berücksichtigung der voraussichtlichen künftigen Betriebskosten für den Mieter bzw. die Mieterin eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters bzw. der Vermieterin nicht zu rechtfertigen ist. Eine solche Härte begründende Umstände müssen dem Vermieter bzw. der Vermieterin nach Abs. 5 rechtzeitig mitgeteilt werden.

Kosten, die mietendenseitig getragen oder mit Zuschüssen aus dem öffentlichen Haushalt gedeckt werden, gehören gem. § 559a Abs. 1 BGB derzeit nicht zu den aufgewendeten Kosten nach § 559 BGB, können also nicht auf die Mietpartei abgewälzt werden. Bei zinsverbilligten oder zinslosen Darlehen aus öffentlichen Haushalten verringert sich der Erhöhungsbetrag nach § 559 BGB um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, § 559a Abs. 3 BGB.

⁸¹ Vgl. BGH NJW 2004, 3174.

⁸² BGH NZM 2010, 356; BeckOK, a.a.O., Rn. 34.

⁸³ BeckOK, a.a.O., Rn. 35.

In den §§ 559b ff. BGB sind des Weiteren die Form der Erklärung der Mieterhöhung, der Zeitpunkt, ab dem die Erhöhung wirkt, ein vereinfachtes Verfahren für Modernisierungsmaßnahmen mit Kosten bis zu 10.000 Euro, diverse Pflichtverletzungen des Vermieters bzw. der Vermieterin, eine Umlagemöglichkeit des Vermieters bzw. der Vermieterin für erhöhte Betriebskosten und ein Sonderkündigungsrecht des Mieters bzw. der Mieterin nach einer Mieterhöhung geregelt.

8.3 Rechtliche Bewertung des sog. Drittelmodells

Um die mit dem Drittelmodell vorgeschlagene Neuaufteilung bei der Frage der Umlage von Modernisierungskosten umzusetzen, sind einige Anpassungen der bisherigen vorstehend dargestellten mietrechtlichen Vorgaben notwendig.

Wenn bei energetischen Modernisierungen nicht mehr 8 Prozent, sondern nur noch 1,5 Prozent der aufgewendeten Kosten auf den Mieter bzw. die Mieterin umgelegt werden sollen, ist in § 559 Abs. 1 BGB eine diesbezügliche Sonderregelung für energetische Modernisierungen aufzunehmen. Um das Investitionsrisiko des Vermieters bzw. der Vermieterin zu senken, dürfte eine Ausnahme von der Deckelung der Mieterhöhung in Abs. 3a vorzusehen sein. Laut ifeu-Institut kommt die Deckelung bei Modernisierungsmaßnahmen ohnehin kaum zum Tragen. Dies dürfte bei einer Absenkung der Umlage umso mehr gelten. Darüber hinaus ist der Mieter bzw. die Mieterin bereits hinreichend über die Härtefallregelung in Abs. 4 geschützt. Diesbezüglich ist in Abweichung von der grundsätzlichen Härtefallregelung, eine Regelung einzuführen, die vorsieht, dass auch in einem Härtefall gem. Abs. 4 S. 1 eine Mieterhöhung stattfinden kann. Dem Mieter bzw. der Mieterin ist dann jedoch ein Ausgleichsanspruch gegen den öffentlichen Haushalt einzuräumen, wobei dieser in einem anderweitigen Gesetz – das ifeu-Institut denkt eine Abwicklung über die Wohngeldkassen an –, auf das hier lediglich verwiesen wird, zu konkretisieren ist. Dies soll laut ifeu-Institut jedoch nur gelten, wenn die Modernisierung den Anforderungen des KfW-Gebäudesanierungsprogramms als energetischem Mindeststandard entspricht. Die in Abs. 5 vorgesehene Mitteilungspflicht gegenüber dem Vermieter bzw. der Vermieterin trifft den Mieter bzw. die Mieterin bei solchen energetischen Modernisierungen nicht, da der Vermietende seine Kosten ja weiterhin voll umlegen kann. Diesbezüglich ist auch eine Ausnahmeregelung zu schaffen.

Des Weiteren soll die Umlage nach dem Drittelmodell starr ausgestaltet sein, d. h. Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten sollen dem Vermieter bzw. der Vermieterin zugutekommen und nicht auf die Umlage angerechnet werden. Dementsprechend ist diese bisher vorgesehene Anrechnung von Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten bzw. von Zinsermäßigungen aufgrund zinsverbilligter oder zinsloser Darlehen aus öffentlichen Haushalten für energetische Modernisierungen in § 559a Abs. 1, 2 BGB durch eine Ausnahmeregelung zu streichen. Die in Abs. 3 genannten Mietendarlehen, Mietendenvorauszahlungen oder von einem Dritten für den Mieter bzw. die Mieterin erbrachten Leistungen für Modernisierungsmaßnahmen sind jedoch auch weiterhin auf die Mieterhöhung anzurechnen.

9 Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Gutachten wurde die mögliche Einführung eines Teilwärmietenmodells zur Adressierung des Mieter-Vermieter-Dilemmas sowie zur Sicherstellung einer sozial-gerechten Transformation des Gebäudesektors untersucht. Aus den Betrachtungen lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ableiten:

- Das vorgeschlagene Teilwärmietenmodell lässt sich technisch ohne zusätzlichen Aufwand umsetzen, da die notwendige Messtechnik (Wärmemengenzähler bzw. Heizkostenverteiler) ohnehin bereits im Rahmen der HeizkV für alle Gebäude mit mehr als zwei Wohneinheiten vorgeschrieben ist.
- Im vorgeschlagenen Modell werden die Grundheizkosten auf Basis der gemessenen Verbräuche der vorhergehenden Jahre festgelegt, so dass die Festlegung nicht vom Vorhandensein von qualitativ hochwertigen Energieausweisen abhängt. In dieser Hinsicht wäre eine Einführung somit auch kurzfristig möglich.
- Es bestehen keine grundlegenden rechtlichen Hürden, die der Einführung des vorgeschlagenen Teilwärmietenmodells entgegenstehen, diese wäre aber dennoch mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden.
- Die Zielsetzung der Steigerung der Anreizwirkung für energetische Sanierungen bei Vermietenden wird durch die Einführung des Teilwärmietenmodells nur teilweise erreicht: Die Beispielrechnungen zeigen, dass eine Refinanzierung der Investition über die Energieeinsparungen auf der Seite der Vermietenden nur dann gegeben ist, wenn für die Sanierung Förderung beantragt wird.
- Für Mietende wird im vorgeschlagenen Teilwärmietenmodell die Wärmietenneutralität von Sanierungen sichergestellt, sofern die Modernisierungsumlage (zumindest für energetische Sanierungen) vollständig in dem System aufgeht. Dies scheint im vorgeschlagenen Modell auch sachgerecht, da bei Mietenden keine Energieeinsparungen erzielt werden und eine Umlage der Kosten somit nicht gerechtfertigt erscheint.
- Das vorgeschlagene Teilwärmietenmodell ist grundsätzlich mit den einschlägigen Vorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie vereinbar. Die individuelle Verbrauchserfassung muss aber beibehalten werden. Eine verbrauchsbezogene Abrechnung kann in Mehrfamilienhäusern durch den vorgeschlagenen Zahlungstransfer zwischen den Mietenden gewährleistet werden.
- Eine Umsetzung des Teilwärmietenmodells ist auch verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich. Empfehlenswert ist eine Änderung der Ermächtigungsgrundlage, um sicherzustellen, dass die Änderungen von der formell-gesetzlichen Grundlage gedeckt sind. Da bestehende Mietverhältnisse erfasst werden, liegt hier eine unechte Rückwirkung vor, die aber verhältnismäßig ist. Eingriffe in Freiheitsrechte der Vermietenden und Mietenden sowie in den Gleichbehandlungsgrundsatz sind zu rechtfertigen. Aus den einschlägigen Grundrechten ergeben sich Übermaßgrenzen und Ausnahmeerfordernisse, die bei der Umsetzung des Teilwärmietenmodells zu beachten sind.

- Zur Umsetzung des Teilwarmmietenmodells ist vor allem eine Anpassung der Vorgaben in den §§ 6 und 7 HeizkV notwendig. Eine Anpassung der HeizkV bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Je nachdem, ob auch Einfamilienhäuser oder andere nicht von der HeizkV erfasste Anwendungsfälle bzw. Nutzungsverhältnisse erfasst werden sollen, ist darüber hinaus eine Anpassung der mietrechtlichen Vorgaben, insbesondere des § 556 BGB erforderlich.
- Eine Anpassung von bestehenden Mietverträgen ist jedenfalls im Anwendungsbereich der HeizkV nicht zwingend erforderlich, da gemäß § 2 HeizkV die Vorgaben rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vorgehen. Für den Fall einer Verankerung des Teilwarmmietenmodells im BGB dürfte eine Anwendung auf Bestandsverträge ebenfalls zu bejahen sein. Eine Änderung sollte nur für zukünftige Abrechnungszeiträume vorgesehen werden. Der Zahlungstransfer muss im Rahmen der jährlichen Heizkostenabrechnung vom Gebäudeeigentümer bzw. der Gebäudeeigentümerin vorgenommen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung eines Teilwarmmietenmodells in Kombination mit einer stärkeren Verbreitung der Inanspruchnahme von Förderung im vermieteten Bestand einen Beitrag zur Transformation des Gebäudesektors leisten kann. Vor dem Hintergrund des erheblichen Aufwands im Zusammenhang mit der Einführung sowie der Umsetzung im Einzelnen ist allerdings abzuwägen, ob ein ähnlicher Effekt auch mit weniger aufwändigen Anpassungen erreicht werden kann. Eine detaillierte Prüfung der Wirkungen alternativer Ansätze im Vergleich zum Teilwarmmietenmodell ist nicht Teil des vorliegenden Gutachtens.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Wohnungen auf selbstnutzende Eigentümer und Eigentümerinnen sowie Mietende. Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung zum Wohnen 2018.	13
Abbildung 2: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Teilsanierung ohne Förderung). Quelle: Eigene Berechnungen.	27
Abbildung 3: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Teilsanierung mit Förderung). Quelle: Eigene Berechnungen.	28
Abbildung 4: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Vollsanierung ohne Förderung). Quelle: Eigene Berechnungen.	28
Abbildung 5: Jährliche Ausgaben und Einnahmen (Fallbeispiel: Vollsanierung mit Förderung). Quelle: Eigene Berechnungen.	29
Abbildung 6: Verteilung der Heizkostenverteiler-Einheiten (links) und der verbrauchsabhängigen Zahlungsflüsse (rechts) zwischen den Wohneinheiten. Quelle: Eigene Berechnungen.	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundlagen für die Berechnungen.....	22
Tabelle 2: Grundlagen für die Berechnungen.....	26
Tabelle 3: Übersicht der betrachteten Fallbeispiele	27

Abkürzungen

BEG	Bundesförderung für energieeffiziente Gebäude
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Das Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EED	EU-Energieeffizienzrichtlinie (Energy Efficiency Directive)
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EKF	Energie- und Klimafonds
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
FFVAV	Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
GEG	Gebäudeenergiegesetz
GG	Grundgesetz
HeizkV	Heizkostenverordnung

