



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
38/2021

Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld

Autoren

Michael Neitzel

Prof. Dr.-Ing. Viktor Grinewitschus



Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat WB 12 „Wohnen und Gesellschaft“
Nina Oettgen
nina.oettgen@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Referat SW II 1 „Immobilien- und Wohnungswirtschaft; Wohneigentum“

Auftragnehmer

InWIS Forschung & Beratung GmbH, Bochum
Dipl.-Ökonom Michael Neitzel
michael.neitzel@inwis.de | <https://www.inwis.de/>

in Kooperation mit
EBZ Business School GmbH, Bochum
Prof. Dr. Viktor Grinewitschus
v.grinewitschus@ebz-bs.de

Stand

Juni 2021

Gestaltung

InWIS Forschung & Beratung GmbH, Bochum
M. Sc. Paul Nehls
B. Sc. Tobias Wendorff

Bildnachweis

Titelbild: Steffen Groß: GRAS* Gruppe Architektur & Stadtplanung, Dresden

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld. BBSR-Online-Publikation 38/2021, Bonn, Dezember 2021.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Summary	8
1 Einleitung und Ausgangssituation	11
1.1 Zielsetzungen und Fragestellung	11
1.2 Wesen der Klimakomponente und Forschungsstand	11
2 Anwendung einer Klimakomponente bei modernisierungsbedingter Mieterhöhung	15
2.1 Voraussetzungen, Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten	15
2.2 Grundvariante für die Anwendung im Antragsverfahren	21
2.3 Gestaltungsvarianten im Hinblick auf den Anwendungsbereich und den Energiestandard	24
2.4 Gleichbehandlung von Haushalten	25
2.5 Empfehlung zur Höhe der Klimakomponente	25
2.6 Vorgehensweise bei Gewährung eines Lastenzuschusses	29
3 Diskussion des Vorschlags und Beurteilung	32
3.1 Diskussion des Kerngedankens „Ansatzpunkt energetische Modernisierung“	32
3.2 Verwaltungspraktikable Umsetzung und Nachweiserfordernisse	33
4 Fazit und Ausblick	35
Literaturverzeichnis	37
Anhang: Alternativvorschläge zu einem praktikablen Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld	38
Nachweis über den Energieverbrauch	39
Überlegungen zu einem vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahren	53
Beurteilung der Alternativvorschläge	54

Kurzfassung

Die Bundesregierung hat mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschlossen, die Erweiterung des Wohngeldes um eine Klimakomponente zu prüfen, um damit sozial- und klimapolitische Zielsetzungen zu unterstützen. Wohngeldberechtigte Haushalte sollen damit in die Lage versetzt werden, auch eine in der Regel teurere Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard anzumieten oder in einer solchen Wohnung zu verbleiben, deren Miete nach einer energetischen Modernisierungsmaßnahme erhöht wird.

Eine „Machbarkeits- und Umstudie für eine Klimakomponente“ (BBSR 2017) im Wohngeld hat belegt, dass eine Klimakomponente in die Systematik des Wohngeldes integrierbar ist. Als Konzept für die Klimakomponente wurde empfohlen, die Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete beziehungsweise Belastung zu erhöhen, wenn ein vorgegebener Energieeffizienzstandard unterschritten und im Antragsverfahren nachgewiesen wird. Ein weiteres Forschungsvorhaben hat verschiedene Verfahren für den Nachweis des Energieeffizienzstandards geprüft (BBSR 2019). Im Ergebnis wurde ein mehrstufiges Konzept entwickelt, in dem nach einer ersten Abgrenzung zwei Nachweisarten als gleichwertig angesehen wurden (Nachweis eines Effizienzhaus-Standards oder EnEV-Bedarfsausweis ab 2009) oder ein Ersatzverfahren für den Nachweis angewendet werden sollte. Aus verwaltungstechnischer Sicht ist dieses Konzept als zu aufwändig und nicht umsetzbar kritisiert worden, vor allem weil das Ersatzverfahren von den Wohngeldstellen angewendet werden sollte und dort keine ingenieurtechnischen Kenntnisse vorausgesetzt werden können.

Ziel dieses Forschungsvorhabens war es daher, vor dem Hintergrund der bisher erarbeiteten Ergebnisse weitere Möglichkeiten für ein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren zu erarbeiten, mit denen Mieter und selbstnutzende Eigentümer den Energieeffizienzstandard möglichst treffsicher nachweisen können, damit die Klimakomponente bei einem Wohngeldantrag berücksichtigt werden kann. Drei Grundideen beziehungsweise Herangehensweisen wurden näher betrachtet und auf ihre Eignung geprüft:

- Eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung als Nachweis zu nutzen, die mit einer Energieeffizienzmaßnahme begründet wird,
- anstatt an den Energieeffizienzstandard eines Gebäudes an den ermittelten Verbrauch anzuknüpfen oder
- ingenieurtechnische Verfahrensansätze für die Anwendung in der Praxis der Wohngeldstellen zu vereinfachen.

Klimakomponente bei modernisierungsbedingter Mieterhöhung

Die Klimakomponente über eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung nachzuweisen, die erst kurz vor Antragstellung fertiggestellt wurde, hat den Vorteil, dass eine energetische Modernisierungsmaßnahme dem Mindestenergieeffizienzstandard genügen muss, der durch Vorschriften wie das Gebäudeenergiegesetz (GEG) vorgegeben wird. Dieser bauteil- beziehungsweise maßnahmenbezogene Mindeststandard wäre dann Voraussetzung für die Klimakomponente im Wohngeld. Da die Höhe der modernisierungsbedingten Mieterhöhung anhand der Vorschriften des BGB errechnet wird (§ 559 BGB ff.) und als Ausgangspunkt dafür die Kosten der Energieeffizienzmaßnahme herangezogen werden, besteht generell ein unmittelbarer Bezug zwischen den Maßnahmenkosten, der Höhe der Nettokaltmieterhöhung und der Höhe des Wohngeldes und sogar einschließlich der Klimakomponente, sofern der Höchstbetrag ohne Klimakomponente überschritten wird. Für einen möglichst großen Effekt sollten die in § 559 Abs. 3a BGB eingeführten Kappungsgrenzen für die Mieterhöhung auch für die Anhebung der Höchstbeträge im Wohngeld angewendet werden, zumal das Wohngeld nur auf den tatsächlichen Betrag der Mieterhöhung gewährt wird.

Werden mit einer Modernisierung mehrere Energieeffizienzmaßnahmen miteinander kombiniert, so wirkt die Klimakomponente aus sozial- und klimapolitischer Sicht außerordentlich treffsicher, weil die Mieterhöhung

ausschließlich aus Maßnahmen resultiert, mit der Endenergie eingespart werden kann. Streuverluste können zwar entstehen, wenn energetische Modernisierungen mit anderen wohnwertverbessernden Maßnahmen kombiniert werden, die ebenfalls eine Mieterhöhung ermöglichen. Erfahrungen zeigen, dass bei diesen Maßnahmenkombinationen der überwiegende Teil der modernisierungsbedingten Mieterhöhung aus den Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen abgeleitet wird. Das hängt damit zusammen, dass Kosten für Erhaltungsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden dürfen und zumeist hoch anzusetzen sind, wenn die wohnwertverbessernden Maßnahmen an Bauteilen ausgeführt werden, die vorher schon vorhanden waren. Bei energetischen Modernisierungen ist der Anteil der Kosten, die für die Berechnung der Mieterhöhung angesetzt werden können, im Verhältnis zu den Kosten für Erhaltungsmaßnahmen sehr hoch, weil entweder der bisherige Standard deutlich verbessert wird oder neue Bauteile eingebracht werden, wie beispielsweise Wärmedämmung.

Das Verfahren einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung ist gesetzlich geregelt und beschreibt, wie die vermietende Person die Mieterhöhung geltend machen kann. Dadurch erhält die mietende Person Unterlagen, wie das Ankündigungsschreiben der Modernisierung und die Mitteilung über die Mietanpassung, aus der die Art der durchgeführten Maßnahmen, die Höhe der aufgewendeten Kosten und die Berechnung des Betrages der Mieterhöhung nachvollziehbar hervorgehen müssen. Der wohngeldberechtigte Haushalt bestätigt im Wohngeldantrag die Durchführung energetischer Modernisierungen und fügt die erhaltenen Unterlagen dem Antrag bei. Die Wohngeldstelle prüft anhand der beigelegten Unterlagen die Richtigkeit der Angaben des Antragstellers und entscheidet über die Gewährung der Klimakomponente. Dafür sind keine ingenieurtechnischen Kenntnisse erforderlich. Der dafür erforderliche Prüfungsaufwand ist überschaubar. Alternativ kann eine zwischen mietender und vermietender Person geschlossene Modernisierungsvereinbarung beigelegt werden, die vergleichbare Angaben enthalten sollte.

Selbstnutzende Eigentümer, die einen Lastenzuschuss erhalten oder dazu berechtigt sind, reichen entweder Nachweise ein, die sie für die Inanspruchnahme von KfW- beziehungsweise künftig BEG-Mittel benötigen, oder eine Erklärung von Fachunternehmen (sogenannte Fachunternehmererklärung), mit der die Einhaltung der Mindesteffizienzanforderungen bei einer Maßnahme auf amtlichem Vordruck bestätigt wird und die für die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung nach § 35c Abs. 1 EStG erforderlich ist.

In der sehr einfach zu handhabenden Grundvariante dieses Konzeptes reicht es aus, wenn lediglich eine einzige der von § 555b Nr. 1 BGB erfassten Maßnahmen durchgeführt wird. Davon ausgehend könnte die Gewährung der Klimakomponente auch an eine bestimmte Kombination unterschiedlicher Maßnahmen (beispielsweise Fensteraustausch und Wärmedämmung), an eine bestimmte Höhe von nachzuweisenden Maßnahmenkosten pro Quadratmeter Wohnfläche oder an bestimmte inhaltliche Anforderungen geknüpft werden, wie zum Beispiel eine mindestens erforderliche Dämmstärke. Mit diesen Varianten des Konzeptes werden die inhaltlichen Anforderungen an die Gewährung der Klimakomponente spezifiziert und möglicherweise der Beitrag für den Klimaschutz erhöht. Zum einen wird damit jedoch der Verwaltungs- und Prüfungsaufwand bei den Wohngeldstellen erhöht, zum anderen wird dadurch die Zahl der jährlich infrage kommenden Maßnahmen verringert, die den gestellten Anforderungen genügen.

Das Konzept der modernisierungsbedingten Mieterhöhung für die Gewährung der Klimakomponente wurde auf einem Expertenworkshop Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie aus Verbänden und wissenschaftlichen Instituten vorgestellt. Kritik richtete sich vor allem daran, dass entgegen der ursprünglich mit der Klimakomponente verfolgten und breit angelegten Zielsetzung das jetzt vorgestellte Konzept nur auf einen bestimmten Anwendungsfall begrenzt bleibt und nur bestimmte Haushalte damit erfasst werden. Dafür ist es aus sozialpolitischer Sicht besonders treffsicher, weil der drohende Verlust einer Wohnung infolge einer Modernisierung für Haushalte generell belastend ist, aber gerade in angespannten Wohnungsmarktsituation das „Herausmodernisieren“ eine reale Gefahr und ein großes Problem darstellt, weil es schwierig ist, vergleichbaren Wohnraum im angestammten sozialen Wohnumfeld anmieten zu können. Durch eine Klimakomponente, die an eine modernisierungsbedingte Modernisierung anknüpft, kann diese Problematik mit höherem Wohngeld gemildert werden.

Aufgrund der Beschränkung auf (Mieter-)Haushalte, die von einer energetischen Modernisierung unmittelbar betroffen sind, wurde das Konzept unter den Experten kontrovers diskutiert, aber überwiegend als grundsätzlich möglicher Einstieg in eine Klimakomponente im Wohngeld bezeichnet. Mit der Einführung dieses Konzeptes wird für die Wohngeldstellen in der Antragsbearbeitung ein Mehraufwand entstehen, der jedoch als überschaubar angesehen wurde. Die vorgeschlagene Art der Nachweisführung wurde als handhabbar und in der Verwaltungspraxis als gut durchführbar angesehen. Damit erfüllt der Vorschlag die Zielsetzungen des Forschungsvorhabens, ein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren für die Umsetzung der Klimakomponente im Wohngeld zu erarbeiten.

Berücksichtigung des Energieverbrauchs

Ausgangspunkt für verbrauchsorientierte Ansätze war der spezifische Verbrauch je Quadratmeter Wohnfläche, der für die Wohnung eines Haushaltes oder für ein Gebäude anhand von Heizkosten- oder Verbrauchsabrechnungen der vermietenden Person oder des Energieversorgers ermittelt werden kann. Je nach eingesetztem Energieträger sind weitere Rechenschritte erforderlich. Zudem muss eine Witterungsbereinigung erfolgen. Die Vergleichbarkeit wird durch das individuelle Verbrauchsverhalten und variierende Abrechnungszeiträume eingeschränkt. Aufgrund hoher Schwankungen selbst bei annähernd gleichem Energiestandard können spezifische Verbräuche nur als grobe Näherung für die Beurteilung des Energieeffizienzstandards eines Gebäudes angesehen werden. Für einen treffsicheren Nachweis sind sie nicht geeignet oder nur, wenn Fehlertoleranzen berücksichtigt werden. Zwar könnte man überlegen, einen Verbrauchsgrenzwert für die Anwendung der Klimakomponente vorzugeben. Damit wäre ein hoher Anreiz verbunden, den Energieverbrauch zu reduzieren, wenn dafür ein höheres Wohngeld als Prämie gewährt würde. Bei fossilen Energieträgern ginge damit eine CO₂-Ersparnis einher, sodass klimapolitische Ziele unterstützt würden. Allerdings würden damit sozialpolitische Ziele nicht mehr ausreichend verfolgt, weil Haushalte, die in einem Gebäude mit hohem Energieeffizienzstandard wohnen und schon eine höhere Bruttokaltmietbelastung haben, keine Klimakomponente erhalten würden, wenn ihr Verbrauch den Grenzwert nicht unterschreitet. Sie wären doppelt belastet, auch wenn ein hoher Verbrauch vorrangig auf persönliches Verhalten zurückzuführen wäre. Kritisch und hinsichtlich der Anreizstruktur nicht nachvollziehbar ist eine Konstellation anzusehen, in der selbst bei hohem Energieeffizienzstandard die Bruttokaltmietbelastung den Höchstbetrag nicht überschreitet, aber der Haushalt besonders wenig verbraucht. In einem solchen Fall wird der Niedrigverbrauch nicht prämiert. Aufgrund dieser Erkenntnisse sind verbrauchsorientierte Ansätze nicht weiterverfolgt worden.

Einsatz eines vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahrens

Für die weitere Vereinfachung von ingenieurtechnischen Verfahren wurden zwei Varianten näher untersucht, die bei der Erstellung von Mietspiegeln zum Einsatz kommen und dort Preiseinflüsse von energetischer Ausstattung und Beschaffenheit auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete aufzeigen können. Bei einem Punktbewertungsverfahren werden für einzelne Bauteile einer energetischen Ausstattung und Beschaffenheit Punktwerte vergeben, die mit höherem Energieeffizienzstandard zunehmen und für alle Bauteile aufsummiert werden. Bei Zeitraumverfahren wird ausgehend von dem Baujahr eines Gebäudes ermittelt, welche energetischen Modernisierungsmaßnahmen nachträglich durchgeführt worden sind und abgeschätzt, welcher Energieeffizienzstandard für den Zeitraum seit der letzten Modernisierung angesetzt werden könnte. Beide Ansätze sind als nicht treffsicher genug verworfen worden.

Fazit

In Ermangelung anderer und überlegener Alternativen empfehlen die Autoren, das in diesem Forschungsbericht vorgestellte Konzept zur Anwendung einer Klimakomponente bei modernisierungsbedingter Mieterhöhung für einen Einstieg in die Klimakomponente umzusetzen. Mit dieser Klimakomponente kann die Akzeptanz der für den Klimaschutz erforderlichen energetischen Verbesserung des Gebäudebestandes erhöht und die klimapolitische Strategie der Bundesregierung auch im Wohngeld flankiert werden. Davon ausgehend sollte das Konzept weiterentwickelt werden.

Summary

With the Action Programme Climate Protection „Klimaschutz 2020“, the Federal Government has decided to examine the extension of housing benefit to include a climate component in order to support social and climate policy objectives. This is intended to enable households entitled to housing benefit to rent a generally more expensive flat with a higher energy efficiency standard or to remain in such a flat whose rent is increased after an energy modernisation measure.

A "Feasibility and Implementation Study for a Climate Component" (BBSR 2017) in housing benefit has shown that a climate component can be integrated into the housing benefit system. As a concept for the climate component, it was recommended to increase the maximum amounts for the rent or burden to be taken into account if a given energy efficiency standard is not met and is proven in the application procedure. Another research project examined different procedures for proving the energy efficiency standard (BBSR 2019). As a result, a multi-stage concept was developed in which, after an initial delimitation, two types of verification were considered equivalent (verification of an efficiency house standard or EnEV-Bedarfsausweis from 2009) or an alternative procedure was to be used for verification. From an administrative point of view, this concept was criticised as being too time-consuming and not feasible, especially because the substitute procedure was to be applied by the housing allowance offices, where no technical knowledge can be assumed.

The aim of this research project was therefore, against the background of the knowledge gained so far, to work out further possibilities for a legally viable, practicable and administratively simple procedure with which tenants and owner-occupiers can prove the energy efficiency standard as accurately as possible so that the climate component can be taken into account in a housing subsidy application. Three basic ideas or approaches were examined more closely and tested for their suitability:

- use a modernisation-related rent increase as proof, which is justified by an energy efficiency measure,
- instead of the energy efficiency standard of a building linking to the determined consumption or
- simplify engineering procedural approaches for application in the practice of housing allowance offices.

Climate component via modernisation-related rent increase

The advantage of proving the climate component via a modernisation-related rent increase that was only completed shortly before the application was submitted is that an energy-related modernisation measure must meet the minimum energy efficiency standard specified by regulations such as the Building Energy Act (Gebäudeenergiegesetz – GEG). This minimum standard related to the building component or measure would then be a prerequisite for the climate component in the housing allowance. Since the amount of the modernisation-related rent increase is calculated on the basis of the provisions of the BGB (§ 559 BGB ff.) and the costs of the energy efficiency measure are used as the starting point for this, there is generally a direct relationship between the costs of the measure, the amount of the net cold rent increase and the amount of housing benefit and even including the climate component, provided that the maximum amount without the climate component is exceeded. For the greatest possible effect, the capping limits for rent increases introduced in § 559 Abs. 3a BGB should also be applied to the increase of the maximum amounts in housing benefit, especially since housing benefit is only granted on the actual amount of the rent increase.

If several energy efficiency measures are combined with a modernisation, the climate component is extremely effective from a social and climate policy perspective, because the rent increase results exclusively from measures that can save final energy. Scattering losses can occur if energy-efficient modernisation is combined with other measures that improve the housing value and enable a rent increase. Experience shows that with these combinations of measures, the majority of the modernisation-related rent increase is derived from the costs of energy efficiency measures. This is due to the fact that costs for maintenance measures may not be taken into account and are usually high if the measures to improve the residential value are carried out on

building components that were already present. In the case of energy modernisation, the share of costs that can be used to calculate the rent increase is very high in relation to the costs for maintenance measures, because either the previous standard is significantly improved or new components are introduced, such as thermal insulation.

The procedure for a modernisation-related rent increase is regulated by law and describes how the landlord can claim the rent increase. Through this, the tenant receives documents such as the letter announcing the modernisation and the notification of the rent adjustment, which must clearly show the type of measures carried out, the amount of costs incurred and the calculation of the amount of the rent increase. The household entitled to housing benefit confirms in the housing benefit application that energy-efficient modernisation has been carried out and attaches the documents received to the application. The housing benefit office checks the correctness of the applicant's information on the basis of the attached documents and decides on the granting of the climate component. No engineering knowledge is required for this. The effort required for this check is manageable. Alternatively, a modernisation agreement concluded between landlord and tenant can be attached, which should contain comparable information.

Owner-occupiers who receive or are entitled to an encumbrance subsidy either submit evidence they need to claim KfW or, in future, BEG funds, or a declaration from specialist companies (specialist contractor declaration – Fachunternehmererklärung) confirming compliance with the minimum efficiency requirements for a measure on an official form and which is required to claim the tax incentive for energy-efficient building refurbishment under § 35c Abs. 1 EStG.

In the very easy-to-handle basic variant of this concept, it is sufficient if only one of the measures covered by § 555b No. 1 BGB is carried out. Based on this, the granting of the climate component could also be linked to a certain combination of different measures (for example, window replacement and thermal insulation), to a certain amount of measure costs to be proven per square metre of living space or to content requirements, such as a minimum required insulation thickness. With these variants of the concept, the content-related requirements for granting the climate component are specified and possibly the contribution to climate protection is increased. On the one hand, however, this increases the administrative and auditing costs for the housing allowance offices, and on the other hand, it reduces the number of eligible measures each year that meet the requirements.

The concept of modernisation-related rent increases for the granting of the climate component was presented at an expert workshop to representatives of the federal government, the Bundesländer and local authorities as well as from associations and scientific institutes. Criticism was directed primarily at the fact that, contrary to the broad objective originally pursued with the climate component, the concept now presented remains limited to a specific application and will only cover certain households. However, from a socio-political point of view, it is particularly accurate because the threat of losing a dwelling as a result of modernisation is generally a burden for households, but especially in a tight housing market situation, "modernising out" represents a real danger and a major problem because it is difficult to rent comparable living space in the traditional residential environment. This problem can be alleviated with higher housing allowances through a climate component that is linked to modernisation.

Due to the restriction to (tenant) households that are directly affected by energy modernisation, it was discussed controversially among the experts, but was predominantly described as a fundamentally possible entry into a climate component in housing benefit. The introduction of this concept will result in additional work for the housing benefit offices in processing applications, but this was considered to be manageable. The proposed method of verification was considered manageable and easy to implement in administrative practice. Thus, the proposal fulfils the objectives of the research project to develop a legally sustainable, practicable and administratively simple procedure for the implementation of the climate component in housing benefit.

Consideration of energy consumption

The starting point for consumption-oriented approaches was the specific consumption per square metre of living space, which can be determined for a household's flat or for a building on the basis of heating cost or consumption bills from the landlord or the energy supplier. Depending on the energy source used, further calculation steps are necessary. In addition, a weather adjustment must be made. Comparability is limited by individual consumption patterns and varying billing periods. Due to high fluctuations, even with approximately the same energy standard, specific consumption can only be regarded as a rough approximation for assessing the energy efficiency standard of a building. They are not suitable for accurate verification, or only if error tolerances are taken into account. It is true that one could consider specifying a consumption limit value for the application of the climate component. It would be a high incentive to reduce energy consumption if a higher housing allowance were granted as a premium for this. In the case of fossil energy sources, this would be accompanied by CO₂ savings, so that climate policy goals would be supported. However, social policy goals would no longer be adequately pursued because households living in a building with a high energy efficiency standard and already having a higher gross cold rent burden would not receive a climate component if their consumption did not fall below the limit value. They would be burdened twice, even if high consumption was primarily due to personal behaviour. Critical and incomprehensible with regard to the incentive structure is a constellation in which the gross cold rent burden does not exceed the maximum amount even with a high energy efficiency standard, but the household consumes particularly little. In such a case, the low consumption is not rewarded. Based on these findings, consumption-oriented approaches have not been pursued further.

Use of a simplified engineering process

For the further simplification of engineering procedures, two variants were examined in more detail, which are used in the preparation of rent indexes and can show the price influences of energy-related equipment and condition on the amount of the local comparable rent. In a point evaluation procedure, point values are assigned for individual components of an energy-related equipment and condition, which increase with higher energy efficiency standards and are added up for all components. In the period method, the year of construction of a building is used to determine which energy modernisation measures have been carried out subsequently and to estimate which energy efficiency standard could be applied for the period since the last modernisation. Both approaches have been rejected as not accurate enough.

Conclusion

In the absence of other and superior alternatives, the authors recommend implementing the concept presented in this research report for an entry into the climate component. With this climate component, the acceptance of the energy improvement of the building stock required for climate protection can be increased and the climate policy strategy of the Federal Government can also be flanked in the housing allowance. Based on this, the concept should be further developed.

1 Einleitung und Ausgangssituation

1.1 Zielsetzungen und Fragestellung

Zur Unterstützung sowohl von sozial- als auch von klimapolitischen Zielsetzungen hat die Bundesregierung mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschlossen, die Erweiterung des Wohngeldes um eine Klimakomponente zu prüfen. Im Rahmen des Forschungsprojektes „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld“ wurde bestätigt, dass eine Klimakomponente in die Systematik des Wohngeldes integrierbar ist. Die Autoren der Studie haben empfohlen, die Klimakomponente in Form einer Anhebung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete beziehungsweise Belastung zu realisieren, die erst ab einem bestimmten Energieeffizienzstandard angewendet wird.

Der Energieeffizienzstandard bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen klimapolitischen Zielsetzungen, für die ein möglichst hoher Energieeffizienzstandard zu fordern wäre, und der (Wohn-)Situation von Beziehern niedriger Einkommen, die bereits bei typischen energetischen Modernisierungen mit einer höheren Nettokaltmiete konfrontiert werden. Für sie besteht die Gefahr, dass sie die bisherige Wohnung aufgrund einer zu hohen Wohnkostenbelastung nicht dauerhaft weiter mieten können.

In der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie wurden Verfahren für einen Nachweis eines vorgegebenen Energiestandards nur grundlegend skizziert. Das Forschungsvorhaben „Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld“ hat darauf aufbauend ein vereinfachtes Nachweisverfahren erarbeitet und zur administrativen Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld empfohlen. Das empfohlene Nachweisverfahren sollte einerseits den Energiestandard möglichst verlässlich und den Gegebenheiten einer Wohnung beziehungsweise eines Gebäudes entsprechend darlegen, andererseits sollte sich der administrative Aufwand bei den Mietern und Eigentümern sowie bei den Wohngeldbehörden in vertretbaren Grenzen halten. Das in dem Forschungsvorhaben erarbeitete Nachweisverfahren hat jedoch aus verwaltungstechnischer Sicht Bedenken ausgelöst, sodass die Anforderungen damit nicht vollumfänglich erfüllt werden konnten. Es zeichnete sich weiterer Forschungsbedarf ab.

Ziel dieses Forschungsvorhabens ist es daher, unter Berücksichtigung der bisherigen Forschungsergebnisse andere Möglichkeiten für ein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren zu erarbeiten, mit denen Mieter und selbstnutzende Eigentümer den Energiestandard ihrer Wohnung beziehungsweise ihres Gebäudes nachweisen können, damit die Klimakomponente gewährt werden kann.

Im folgenden Unterkapitel wird das Wesen der Klimakomponente erläutert und der bisher erarbeitete Forschungsstand aus den vorangegangenen Forschungsvorhaben skizziert (Kapitel 1.2). Zum praktikablen Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld erscheint es vielversprechend, die Gewährung einer Klimakomponente an die Durchführung einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung zu knüpfen. Dieser Vorschlag wird im Verlauf von Kapitel 2 entwickelt und ist in einem Workshop mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie den wohnungswirtschaftlichen Verbänden und von Experten aus der Wissenschaft diskutiert worden. Die Ergebnisse des Workshops werden in Kapitel 3 vorgestellt. Dieser Forschungsbericht schließt mit einem Fazit und gibt einen Ausblick (Kapitel 4).

Geprüft, aber als nicht praktikabel erachtet, wurden im Forschungsvorhaben zudem zwei alternative Ansätze: Einerseits zur Gewährung einer Klimakomponente den Energieverbrauch zu berücksichtigen oder andererseits ein vereinfachtes ingenieurtechnisches Verfahren anzuwenden. Diese Ansätze sind im Anhang dokumentiert.

1.2 Wesen der Klimakomponente und Forschungsstand

Im Folgenden wird zunächst auf das Wesen der Klimakomponente eingegangen, um im Anschluss daran den Forschungsstand als Grundlage für die weiteren Überlegungen zu erläutern.

1.2.1 Wesentliche Merkmale

Durch die Einführung einer Klimakomponente soll es vorrangig Mieterinnen und Mietern (beziehungsweise Haushalten mit Mietzuschuss) ermöglicht werden, sich eine Wohnung zu leisten, die aufgrund ihres höheren Energieeffizienzstandards eine höhere Nettokaltmiete aufweist und die aufgrund der dadurch entstehenden Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen – ohne zusätzlichen Ausgleich beispielsweise durch eine Klimakomponente – zu teuer ist.

In einer solchen Konstellation ist in der Regel davon auszugehen, dass die höhere Nettokaltmiete einer Wohnung mit einem höheren Energieeffizienzstandard im Vergleich zu einer sonst ähnlichen, aber nur baujahrestypisch beschaffenen Wohnung durch die tatsächlich erzielbare Energiekostensparnis bei weitem nicht ausgeglichen wird. Für einen Mieterhaushalt werden die Wohnkosten nach einer Modernisierungsmaßnahme daher zum Teil deutlich ansteigen. Mit einem Ausgleich in Form einer Klimakomponente im Wohngeld können Mieterhaushalte eine ältere, energieeffizient modernisierte oder auch eine jüngere, beispielsweise Neubau-ähnliche, aber teurere Wohnung mieten. Insbesondere wird im Falle einer energetischen Modernisierungsmaßnahme und der damit verbundenen Mietanpassung nach den Vorschriften des § 559 BGB – Mieterhöhung nach Modernisierung – die Gefahr verringert, dass die Wohnkostenbelastung nach erfolgter Modernisierung und Mieterhöhung nicht mehr tragbar ist und ein Verbleib in der modernisierten Wohnung aufgrund der höheren Wohnkostenbelastung erschwert wird.

Analog ergibt sich eine vergleichbare Situation für selbstnutzende Eigentümerhaushalte mit niedrigem Einkommen (beziehungsweise Haushalte mit Lastenzuschuss), die eine Modernisierungsmaßnahme aufgrund des niedrigen Einkommens und fehlenden Eigenkapitals finanziert haben und die daraus resultierende höhere Belastung für Zinsen, aber auch für Tilgung dauerhaft nicht tragen können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass selbstnutzende Eigentümer die Entscheidung über die Durchführung einer Maßnahme selbst treffen und damit auch deren Kosten sowie die daraus resultierende zusätzliche Belastung beeinflussen können. Dagegen trifft eine Person mit Eigentum von vermietetem Wohnraum die Entscheidung über die Durchführung einer energetischen Modernisierungsmaßnahme allein, ohne die Mietpartei daran zu beteiligen und obwohl diese davon betroffen sind und im Falle einer Mieterhöhung stärker belastet werden. Eine Klimakomponente könnte für selbstnutzende Eigentümer bedeutsam sein, wenn sich deren Einkommensverhältnisse nachträglich ändern und die mit einer vorangegangenen energetischen Modernisierung verbundene Belastung einen höheren prozentualen Anteil des Einkommens bindet. Hier bleibt festzuhalten, dass die Klimakomponente in einem solchen Fall auch für Selbstnutzung vorteilhaft sein kann und deren Wohnkostenbelastung dadurch verringert werden kann.

Eine Klimakomponente im Wohngeld kann durch ihre sozialpolitische Intention, eine höhere Wohnkostenbelastung nach einer energetischen Modernisierungsmaßnahme abzumildern, dazu beitragen, dass die investiven klimapolitischen Maßnahmen der Bundesregierung unterstützt und besser akzeptiert werden. Denn für das Erreichen der Klimaziele 2030 und 2050 sind höhere Anstrengungen als bisher erforderlich, um die CO₂-Emissionen im Wohngebäudebestand zu verringern. Dies kann durch bauliche Maßnahmen zur Dämmung der Gebäudehülle, durch den Einbau effizienterer Technologien sowie durch die Umstellung auf erneuerbare Energien geschehen.

1.2.2 Bisheriger Forschungsstand zur Ausgestaltung

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen stellte sich die Frage, wie eine Klimakomponente methodisch in das Wohngeld integriert werden kann, welche Höhe erforderlich ist, um die zusätzliche, durch energetische Modernisierungsmaßnahmen ausgelöste Wohnkostenbelastung zu kompensieren und wie die Gewährung der Klimakomponente im Verwaltungsvollzug von den Wohngeldstellen geprüft und bewilligt werden kann. Dazu wurden zwei Forschungsprojekte initiiert, mit denen diese Aspekte beleuchtet wurden und Lösungen erarbeitet werden sollten.

Ergebnisse der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie

Im Rahmen eines vom BMUB/BBSR beauftragten Forschungsprojektes „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld“ (vgl. BBSR 2017) wurde seitens der Forschungsnehmer InWIS und iw Köln grundsätzlich geprüft, auf welche Weise eine Klimakomponente in die Berechnungssystematik der Wohngeldförderung integriert werden kann und welche quantitativen Effekte auf die Zahl der Wohngeldempfänger und die Höhe des zur Verfügung gestellten Wohngeldes zu erwarten sind. Nach Auffassung der Forschungsnehmer „... kann eine Klimakomponente wirksam durch eine Anpassung der Höchstbeträge [für Miete und Belastung] in das Wohngeld integriert werden“ (vgl. BBSR 2017: 67 ff.)

Wird die Klimakomponente, das heißt die erhöhten Höchstbeträge für Miete und Belastung, ab einem Energieeffizienzstandard EH 100 und besser gewährt, können damit die zahlenmäßig größten Effekte erreicht werden. Die Klimakomponente würde nach den Modellberechnungen auf der Grundlage eines mikroökonomischen Ansatzes (Mikrosimulation) rund 15 Prozent der Wohngeldhaushalte zugutekommen, die in einer Wohnung mit diesem Energieeffizienzstandard leben. Darüber hinaus würden rund 3.500 Haushalte zusätzlich Wohngeld erhalten – 1.500 Wechsel aus SGB II und 2.000 Haushalte, die in das Wohngeld hinein wachsen. Die Machbarkeitsstudie enthält eine Übersicht, welche Verfahren für unterschiedliche Gebäudetypen angewendet werden können, um den höheren Energieeffizienzstandard im Antragsverfahren für das Wohngeld zu ermitteln.

Tabelle 1

Überblick über Verfahren zum Nachweis der energetischen Qualität für die Anwendung der Klimakomponente

Nachweis über ...				
... das Baujahr	... einen vorhandenen Energieausweis		... die Bestätigung durch Sachverständige	... die Prüfung von Einzelmerkmalen
Für Neubauten (ggf. auch für umfassende Sanierungen)	In der Regel bei vermieteten Mehrfamilienhäusern, häufig auch bei Mehrfamilienhäusern mit Eigentumswohnungen. Bei vermietender Person/Verwaltung abfragbar, Kennwerte sollten bei Neuvermietung ab 1.5.2015 auch Mietenden bekannt sein.		Bei (umfassend) modernisierten, selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäusern.	Bei teilweise modernisierten, selbstgenutzten Ein- und Zweifamilienhäusern.
Abfrage des Baujahres. Primärenergiebedarf für EH 100/EH 85-Standard (Bestand) in der Regel eingehalten ab bestimmtem Baujahr.	Bedarfsausweis	Verbrauchsausweis	Prüfung der Feststellung des Sachverständigen, dass ein bestimmter Effizienzhaus-Standard beziehungsweise ein bestimmter Primärenergiebedarfskennwert erreicht wurde,	Abfrage von Einzelmerkmalen, Bewertung anhand von Punktzahlen, Standard erreicht ab einer Gesamtpunktzahl von beispielsweise 15 Punkten.
	Abfrage Primärenergiebedarf und Prüfung der Einhaltung des Grenzwertes für den gewählten Standard.	Abfrage Primärenergieverbrauch, Umrechnung in Primärenergiebedarf anhand von Anpassungsfaktoren, Prüfung der Einhaltung des Grenzwertes für den gewählten Standard.		

Quelle: Eigene Darstellung. Erläuterung eines exemplarischen Vorgehens (BBSR 2017: 43).

Studie zum Nachweis des Energiestandards

In einem Folgeprojekt „Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld“ (BBSR 2019) hat sich das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) damit auseinandergesetzt, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem der Energiestandard eines Gebäudes rechtlich tragfähig, praktikabel und verwaltungseinfach nachgewiesen werden kann. Der Nachweis des Energiestandards bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen einer verwaltungseinfachen Datenerhebung im Rahmen des Antragsprozesses und einer hohen Ergebnisgenauigkeit bei der Feststellung des Standards, damit die Klimakomponente zielgenau nur Antragstellern gewährt wird, bei denen damit klima-, sozial- und wohnungspolitische Zielsetzungen gleichermaßen erreicht werden.

Das IWU hat auf der Grundlage seiner Erfahrungen und Überlegungen vorgeschlagen, dass Wohngeldantragsverfahren in zwei Stufen zu unterteilen und in einer ersten Stufe grundlegende Abgrenzungskriterien zu prüfen, anhand derer eingeschätzt werden kann, ob die Klimakomponente überhaupt erreicht werden kann, um in einer zweiten Stufe des Wohngeldantragsverfahrens drei grundlegende Prüfstränge (im Gutachten ebenfalls Stufen genannt) alternativ durchzuführen. Die Prüfstränge richten sich danach, ob ein gesonderter Nachweis eines KfW-Effizienzhaus-Standard 100 vorliegt, ein EnEV-Bedarfsausweis ab 2009 mit Anforderungswerten zugrunde gelegt werden kann oder ein Ersatzverfahren zur Anwendung kommen muss. Das Ersatzverfahren (Prüfstrang oder Stufe 3) kommt nur dann zum Einsatz, wenn nicht auf einem der beiden anderen Wege ein Nachweis geführt werden kann.

Aus verwaltungstechnischer Sicht hat sich der Vorschlag des IWU als zu aufwändig und nicht umsetzbar erwiesen. Kritik ist dabei vor allem an dem Ersatzverfahren geäußert worden, weil dieses Verfahren von den Mitarbeitenden der Wohngeldbehörden angewendet werden müsste und dort keine ausreichenden ingenieurtechnischen Kenntnisse dafür vorliegen.

Geprüft wurde darüber hinaus die Eignung von insgesamt sechs Verfahren. Zusätzlich zu den in dem konkreten Vorschlag enthaltenen Vorgehensweisen wurden zu folgenden alternativen Nachweisverfahren Vor- und Nachteile erörtert, und es hat eine Bewertung stattgefunden. Hierbei handelte es sich zusätzlich um den Nachweis über ...

- das Baujahr,
- einen Energieverbrauchsausweis oder die Kombination aus Energiebedarfs- und Energieverbrauchsausweis,
- die Bestätigung eines Sachverständigen,
- die Prüfung von Einzelmerkmalen,
- das Kurzverfahren Energieprofil oder
- das Punktesystem in ökologischen Mietspiegeln.

Bis auf die Bestätigung durch einen Sachverständigen wurde keines dieser Verfahren hinsichtlich ihrer Treffsicherheit, den Energieeffizienzstandard korrekt einzuschätzen, und der Vergleichbarkeit ihrer Ergebnisse durchgängig positiv bewertet. Teils sprachen die Verfügbarkeit von Daten, teils der Aufwand bei der Datenerhebung oder die erforderliche Expertise, vor allem bei den Wohngeldstellen, gegen diese Alternativen.

Im Ergebnis konnte daher kein allen Anforderungen gerecht werdendes Verfahren zum Nachweis des Energieeffizienzstandards vorgelegt werden, mit dem die Anwendung der Klimakomponente geprüft werden kann.

2 Anwendung einer Klimakomponente bei modernisierungsbedingter Mieterhöhung

Im Zuge der Arbeiten zu diesem Forschungsvorhaben ist ein Konzept entwickelt worden, bei dem die Klimakomponente gewährt werden kann, wenn eine Mieterhöhung im Zuge einer Modernisierung nach § 559 BGB geltend gemacht wird und bei der mindestens eine der im Gesetz genannten Energieeffizienzmaßnahmen durchgeführt wird. Diese Maßnahmen müssen jeweils den geltenden Mindeststandard für Energieeffizienz erfüllen.

In den folgenden Kapiteln wird daher zunächst das Verfahren einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung dargestellt. Daran anknüpfend wird eine Grundvariante als Ansatzpunkt für ein Konzept für eine Klimakomponente im Wohngeld erläutert. Weitere Gestaltungsvarianten zeigen auf, welche Möglichkeiten zu einer Ausdifferenzierung bestehen. Es wird auch die Frage behandelt, ob damit Haushalte bei gleichen Voraussetzungen auch gleichbehandelt werden. Darüber hinaus wird eine Empfehlung zur Höhe der Klimakomponente abgegeben. Das Konzept kann ebenfalls bei der Gewährung eines Lastenzuschusses an selbstnutzende Eigentümerhaushalte angewendet werden.

Die Ergebnisse des Expertenworkshops, auf dem dieses Konzept vorgestellt und diskutiert wurde, werden im darauffolgenden Hauptkapitel dokumentiert.

2.1 Voraussetzungen, Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten

2.1.1 Gesetzliche Grundlage für eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung

In einem laufenden Mietverhältnis gibt es für die vermietende Partei mehrere Möglichkeiten, aufgrund gesetzlicher Vorschriften einseitig Veränderungen vorzunehmen und die Miete anzupassen. Ein gesetzlich normiertes Verfahren ist die Mieterhöhung nach (Durchführung von) Modernisierungsmaßnahmen gemäß § 559 BGB in Verbindung mit weiteren Vorschriften.

Danach ist es zulässig, dass die vermietende Partei, nachdem er Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nr. 1, 3, 4, 5 oder 6 BGB durchgeführt hat, unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen das Recht erhält, die jährliche Miete um (maximal) 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten zu erhöhen. Daneben ist die Kappungsgrenze für modernisierungsbedingte Mieterhöhungen von 3 Euro/m² innerhalb von sechs Jahren einzuhalten. Betrug die Miete vor der Mieterhöhung weniger als 7 Euro/m², so sinkt die Kappungsgrenze auf 2 Euro/m² (§ 559 Abs. 3a BGB).

§ 555b BGB enthält – in Abgrenzung zu Erhaltungsmaßnahmen nach § 555a BGB – eine Aufzählung von Modernisierungen, bei denen eine Mietanpassung auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten möglich ist. Energetische Modernisierungsmaßnahmen fallen unter Nr. 1 und bezeichnen bauliche Veränderungen, „durch die in Bezug auf die Mietsache Endenergie nachhaltig eingespart wird (energetische Modernisierung).“

Zwar werden auch die nachhaltige Einsparung von nicht erneuerbarer Primärenergie oder Maßnahmen zum nachhaltigen Schutz des Klimas als Modernisierungsmaßnahmen eingestuft (§ 555b Nr. 2 BGB). Sofern diese nicht ohnehin als energetische Modernisierungsmaßnahmen einzustufen sind, kann dafür aber keine Mieterhöhung nach § 559 Abs. 1 BGB geltend gemacht werden. Darunter sind Maßnahmen zu fassen, die lediglich zu einem Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger, aber nicht gleichzeitig zur Verringerung der benötigten Menge an Endenergie führen. Die Berechtigung des Vermieters, die Nettokaltmiete modernisierungsbedingt zu erhöhen, wird im Falle des Ersatzes fossiler durch erneuerbare Energieträger also daran geknüpft, dass sich bei sonst gleichem Verhalten der Endenergieverbrauch für den Mieter verringert sollte und sich daraus eine Verringerung der Heizkosten ergibt.

Zwei Kategorien von Maßnahmen fallen grundsätzlich unter die Regelung des § 555b Nr. 1 BGB:

- Maßnahmen zur Wärmedämmung und weitere
- Maßnahmen zur Einsparung von Energie oder zur Vermeidung von Energieverlusten.

Typische Wärmedämmmaßnahmen sind:

- Wärmedämmung der Außenfassade von Gebäuden,
- Wärmedämmung des Daches (beispielsweise als Zwischen- oder Aufsparrendämmung),
- Wärmedämmung der obersten Geschossdecke/der Dachgeschossdecke,
- Wärmedämmung anderer Geschossdecken als der obersten,
- Dämmung ungedämmter Rohrleitungen und Armaturen von Heizungsanlagen und Warmwasserleitungen,
- Austausch alter Fenster und Einbau von Isolier- oder Wärmeschutzverglasung.

Beispiele für weitere Maßnahmen, mit denen die nachhaltige Einsparung von Endenergie verbunden ist:

- Einbau einer neuen Heizungsanlage,
- Erneuerung der Heizungsanlage und gegebenenfalls Wechsel des Energieträgers, beispielsweise Ausbau einer Nachtstromspeicherheizung und Umstellung auf eine Gaszentralheizung, Umstellung der zentralen Ölheizung zu einem Blockheizkraftwerk oder Anschluss an das Fernwärmenetz,
- Unterstützung der Warmwasserbereitung durch Solarthermie,
- Einbau von drehzahlabhängigen Heizungs- und weiteren Pumpen, in der Regel Wasserpumpen.

Diese Aufzählungen sind nicht als vollständig anzusehen. Sie sollen illustrieren, dass sehr unterschiedliche energetische Modernisierungsmaßnahmen von dieser Regelung erfasst werden. Die tatsächlich durchgeführten Maßnahmen sind – bezogen auf eine konkrete Immobilie – differenziert zu beschreiben, damit eine Prüfung der Voraussetzungen für eine Mieterhöhung möglich ist.

Verschiedene der genannten Maßnahmen lassen sich mit geringem Aufwand sehr rasch umsetzen (zum Beispiel Dämmung von Rohrleitungen). Andere Maßnahmen benötigen einen längeren Vorlauf, weil sie beispielsweise sehr aufwändig sind und eine umfangreichere Planung erfordern. Solche Maßnahmen werden auch bei der Durchführung mehr Zeit in Anspruch nehmen, worauf sich die Mieter einstellen müssen. Etwa wenn in bewohntem Zustand modernisiert wird und beispielsweise ein Quartiers- oder Umzugsmanagement eingesetzt wird, um die Nutzer umfangreich zu betreuen und größere Beeinträchtigungen während der Bauphase abzufedern.

Die Maßnahmen unterscheiden sich darüber hinaus auch in anderen Aspekten:

- Hinsichtlich der Höhe der insgesamt dafür beim Vermieter anfallenden Kosten,
- der spezifischen, auf einen einheitlichen Maßstab bezogenen Baukosten (beispielsweise Kosten für einen Quadratmeter Wärmedämmverbundsystem oder eine Wasserpumpe im Heizkreis),
- der Höhe der auf einen Quadratmeter Wohnfläche umgerechneten Kosten, aus denen in einem gesetzlich normierten Verfahren die maximal zulässige Mieterhöhung abgeleitet wird.

Für die Zwecke der Klimakomponente im Wohngeld sind – wie es auch in der Vergangenheit diskutiert wurde – die Maßnahmen zur Wärmedämmung des Gebäudes als Grundlage verwendbar. Damit wird unmittelbar auf den Energiestandard der Gebäudehülle Einfluss genommen und damit auch der Energieeffizienzstandard beeinflusst. Aber auch die weiteren Maßnahmen aus § 559 Nr. 1 BGB, mit denen eine Einsparung von Endenergie verbunden ist, können als Grundlage herangezogen werden. Mit einer Einsparung von Endenergie geht auch eine Verringerung der Primärenergie einher. Ebenso wie bei der Durchführung von Wärmedämmmaßnahmen kann damit der Energieeffizienzstandard verbessert werden und eine CO₂-Einsparung erzielt werden.

In der Praxis wirken Dämmmaßnahmen und Maßnahmen an den technischen Anlagen häufig zusammen, um eine Verbesserung in einer Größenordnung zu erzielen, mit denen ein höherer Energieeffizienzstandard (zum Beispiel 100 oder 85) erreicht werden kann.

So bleibt festzuhalten, dass sämtliche Maßnahmen nach § 559 Nr. 1 BGB im Sinne der bisherigen Überlegungen zu einer Klimakomponente im Wohngeld herangezogen werden können, um die Höchstbetragsregelung anzuwenden. Es gibt mehrere Möglichkeiten, darauf aufbauend ein Konzept für eine Klimakomponente zu entwickeln.

Im folgenden Kapitel sollen zunächst die weiteren Anforderungen skizziert werden, die bei einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung zu beachten sind und geprüft werden, wie davon ausgehend ein Verfahren für die Gewährung der Klimakomponente im Wohngeld gestaltet werden kann.

2.1.2 Anforderungen und Vorgehensweise bei der Umsetzung einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung

Im Gegenzug dafür, dass der Vermieter in einem bestehenden Mietverhältnis bei einer durch ihn eigenständig veranlassten Modernisierung einseitig eine Veränderung der Nettokaltmiete bewirken kann, sind sowohl im Hinblick auf die Modernisierung als auch auf die modernisierungsbedingte Anpassung der Nettokaltmiete strenge Anwendungsvoraussetzungen geschaffen und ins Gesetz aufgenommen worden, die nachfolgend cursorisch erläutert werden sollen.

Zunächst ist zu beachten, dass der Vermieter bei der Durchführung der nach § 555b Nr. 1, 3, 4, 5 und 6 BGB benannten Maßnahmen eine Mieterhöhung durchführen kann, aber nicht muss. Da davon ausgegangen wird, dass diese Maßnahmen auf einem berechtigten Interesse des Vermieters auf Werterhalt und -steigerung seiner Immobilie beruhen beziehungsweise aufgrund von Regelungen des Ordnungsrechtes gesetzlich vorgeschrieben sind, muss beispielsweise auch eine Duldungspflicht geregelt werden. Daher gibt es Vorschriften, die bei allen Modernisierungsmaßnahmen einzuhalten sind und solche, die nur dann zur Anwendung kommen, wenn eine Mieterhöhung durchgeführt wird.

Zur besseren Übersicht werden die einzelnen Aspekte im Folgenden als Aufzählung nummeriert:

1. Der Vermieter hat eine Modernisierungsmaßnahme, die er durchführen möchte, drei Monate vor deren Beginn in Textform (nicht Schriftform) anzukündigen (§ 555c Abs. 1 BGB). Eine elektronische Mail (E-Mail) reicht dafür also aus. In der Ankündigung müssen Angaben enthalten sein über
 - die Art und den voraussichtlichen Umfang der Modernisierungsmaßnahme,
 - den voraussichtlichen Beginn und die voraussichtliche Dauer der Modernisierungsmaßnahme,
 - den Betrag der zu erwartenden Mieterhöhung, sofern eine Erhöhung nach § 559 oder § 559c BGB verlangt werden soll, sowie die voraussichtlichen künftigen Betriebskosten.

Zwar legt das Gesetz fest, dass Art und Umfang der Modernisierungsmaßnahme nur in den wesentlichen Zügen beschrieben werden sollen. Damit ist aber gemeint, dass die einzelnen Maßnahmen so detailliert zu beschreiben sind, dass die Konsequenzen für die Mieterhaushalte ersichtlich sind. Dazu zählen beispielsweise die Benennung der konkret durchzuführenden Maßnahme (zum Beispiel Wärmedämmung der Außenwände) und gegebenenfalls weitere, zusätzlich anfallende Arbeiten (zum Beispiel Gerüststellung).

Da zum Zeitpunkt der Ankündigung der Modernisierungsmaßnahme für den Fall, dass eine Mieterhöhung ausgesprochen werden soll, die konkreten Modernisierungskosten als Bemessungsgrundlage noch nicht feststehen, ist der Mieter nach Abschluss der Maßnahme – wenn sämtliche Abrechnungsbelege vorliegen und die endgültigen Kosten feststehen – über die tatsächliche Höhe der Gesamtkosten der Maßnahme zu informieren. Dann ist auch die Bemessungsgrundlage für die Mieterhöhung zu erläutern. Formal ist die nach § 559 BGB zulässige Mieterhöhung dem Mieter in Textform zu erklären (§ 559b Abs. 1 BGB).

2. Bereits in der Modernisierungsankündigung soll der Vermieter den Mieter auf die Form und die Frist des Härteeinwands gegen die Durchführung der Modernisierung nach § 555d Abs. 3 Satz 1 BGB hinweisen. Gemäß § 555d Abs. 3 BGB hat der Mieter dem Vermieter Umstände, die eine Härte im Hinblick auf die Duldung oder die Mieterhöhung begründen, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Modernisierungsankündigung folgt, in Textform mitzuteilen. Nach Ablauf der Monatsfrist müssen Härten nur noch unter besonderen Voraussetzungen berücksichtigt werden.
3. Modernisierungsmaßnahmen hat der Mieter grundsätzlich zu dulden (§ 555d Abs. 1 BGB). Diese Duldungspflicht besteht aber nur, wenn die Maßnahme für ihn, seine Familie oder einen Angehörigen des Haushaltes keine unangemessen hohe Härte darstellt (§ 555d Abs. 2 BGB). Zur Beurteilung des Härtefalleinwandes sind Mieter- und Vermieterinteressen gegeneinander abzuwägen. Bei der Interessenabwägung spielen auch die Interessen der anderen Mieter des Gebäudes eine Rolle sowie die Belange der Energieeinsparung und des Klimaschutzes als Maßstäbe, die über das Vertragsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter hinausgehen und das öffentliche Interesse berühren. In der Regel kann es vorkommen, dass für einzelne Mieter die Durchführung einer Maßnahme eine Härte bedeuten würde, aber nicht für alle Mieter eines Gebäudes. Sehr häufig wird daher ein Härtefalleinwand eines einzelnen Mieters nicht zum Zuge kommen und die Maßnahme doch durchgeführt werden. Weil es aber Fälle geben kann, in denen alle Mieter eines Gebäudes Härte geltend machen, erscheint das Ankündigungsschreiben für eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung für die Anwendung der Klimakomponente im Wohngeld nicht ausreichend zu sein, weil damit nicht sicher nachgewiesen werden kann, ob die Maßnahme tatsächlich durchgeführt wurde. Außerdem steht der konkrete Betrag für die Mieterhöhung noch nicht fest.

Bei dem Härtefalleinwand gegen die Durchführung der Modernisierung an sich (Duldungspflicht nach § 555d Abs. 2 BGB) spielt die Höhe der in der Modernisierungsankündigung mitgeteilten zu erwartenden Mieterhöhung keine Rolle, sondern diese wird nach den Vorschriften der § 559 Abs. 4 und 5 BGB behandelt.

Auf weitere Aspekte beispielsweise wie Fristen und Erläuterungsanforderungen seitens der Mieter wird hier nicht eingegangen, weil sie für die hier behandelte Fragestellung keine Bedeutung haben.

4. Der Mieter besitzt ein Sonderkündigungsrecht nach § 555e BGB, mit dem er das Mietverhältnis nach Zugang der Modernisierungsankündigung außerordentlich zum Ablauf des übernächsten Monats kündigen kann. Da aber für Mieterhaushalte die Option, es ausüben zu können, auch von der Verfügbarkeit vergleichbaren Wohnraums abhängt, ist die Ausübung für viele (angespannte) Marktgebiete in Deutschland keine Option. Macht der Mieter von seinem Sonderkündigungsrecht Gebrauch – ganz gleich, aus welchen Gründen – so greift die modernisierungsbedingte Mieterhöhung nicht. Es besteht dann auch keine Notwendigkeit, für das gekündigte Mietverhältnis die Anwendung der Klimakomponente im Wohngeld zu prüfen.
5. Der Vermieter kann dem Mieter – statt des oben skizzierten Verfahrens – auch anbieten, nach § 555f BGB eine Vereinbarung über Modernisierungsmaßnahmen zu treffen. Eine bestimmte Form, etwa Schriftform, ist für die Modernisierungsvereinbarung nicht vorgesehen. Zwar ändert sie den bestehenden Mietvertrag, sie kann aber auch mündlich getroffen werden. Obwohl keine besondere Form vorgeschrieben ist, empfiehlt es sich aber, wesentliche Aspekte dennoch eindeutig beziehungsweise auch schriftlich zu regeln, wie die Art und den Umfang der Maßnahme, die zeitliche und technische Durchführung der Maßnahme, weitere Rechte des Mieters etwa auf Gewährleistung sowie die vorgesehene Höhe der Miete nach Beendigung der Maßnahme. Der Abschluss einer Modernisierungsvereinbarung unterstreicht, dass sich Mieter und Vermieter auf Augenhöhe bewegen und Aspekte im Einvernehmen regeln, die für das Mietverhältnis bedeutsam sind, wie beispielsweise die Durchführung einer Modernisierung. Für den Vermieter hat die Vereinbarung den Vorteil, dass er Verzögerungen beispielsweise durch einen Härtefalleinwand vermeiden kann, wenn er die Vereinbarung bereits im Vorfeld mit allen Mietparteien schließen konnte. Bei einer Modernisierung beziehungsweise der anschließenden modernisierungsbedingten Mieterhöhung besteht sonst das Risiko, dass beispielsweise ein einzelner Mieter eines Gebäudes – berechtigt oder unberechtigt – einen Härtefalleinwand geltend macht, der gerichtlich überprüft werden muss und sich die Durchführung der Maßnahme dadurch verzögert. Es ist sinnvoll, die Modernisierungsvereinbarung inhaltlich genauso zu gestalten wie die Ankündigung einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung. Die Verbraucherallianz für den Klimaschutz hat eine Mustervereinbarung für die energetische Modernisierung entwickelt, an der sich Mieter und Vermieter orientieren können (Verbraucherzentrale Bundesverband 2010). Für die Anwendung der Klimakomponente bedeutet dies, dass eine Modernisierungsvereinbarung nach § 555f BGB dem formellen Verfahren nach § 555c (in Verbindung mit § 559 BGB, was die Mietanpassung betrifft) gleichgestellt sein sollte. Sollte eine Modernisierungsvereinbarung jedoch nicht sämtliche Angaben wie in einem Verfahren nach § 559 BGB enthalten, so ist es erforderlich, dass der Mieter diese Angaben durch Nachfrage bei seinem Vermieter in Erfahrung bringt beziehungsweise sich schriftlich bestätigen lässt und diese Informationen dem Antrag auf Berücksichtigung einer Klimakomponente beifügt.
6. Nach Abschluss der Maßnahme kann der Vermieter die Miete aufgrund der Modernisierungsmaßnahmen nach § 559 Abs. 1 BGB um 8 Prozent der Modernisierungskosten erhöhen. Dabei dürfen bestimmte Höchstgrenzen von Erhöhungsbeträgen – in Abhängigkeit von der Höhe der Miete vor Modernisierung – nicht überschritten werden. Die Grenze beträgt 3 Euro je qm Wohnfläche und Monat innerhalb von sechs Jahren bei einer Nettokaltmiete von 7 Euro/m²/Monat, beziehungsweise 2 Euro m²/Monat innerhalb von sechs Jahren, wenn die Nettokaltmiete darunter lag (§ 559 Abs. 3a BGB).
7. Die tatsächlich angefallenen Baukosten der Maßnahmen sind um Kostenanteile zu verringern, die für Erhaltungsmaßnahmen aufzuwenden gewesen wären. Liegen dazu keine Kostenberechnungen/-angebote vor, dann sind diese Kosten zu schätzen (§ 559 Abs. 2 BGB). Werden beispielsweise energetische Modernisierungen in einer Kombination durchgeführt, die auf den EH 100-Standard führen, dann ist davon auszugehen, dass rund ein Drittel der Maßnahmenkosten als Erhaltungsaufwand zu werten sind (Neitzel/Klöppel/Dylewski 2014: 31). Für die 8-prozentige Mieterhöhung kommen daher

im Durchschnitt nur rund 67 Prozent der Bemessungsgrundlage in Betracht. Dies richtet sich im Einzelfall nach dem konkreten Erhaltungszustand des Gebäudes und der betreffenden Gewerke vor Durchführung der Modernisierungsmaßnahme.

8. Gegen die vorgesehene Mieterhöhung kann der Mieter nach § 559 Abs. 4 BGB einwenden, dass sie eine nicht zu rechtfertigende Härte darstellen würde. Dies muss unter Berücksichtigung der Interessen des Vermieters und der Veränderung an Betriebskosten (wie auch der zu erwartenden Kosteneinsparung) abgewogen werden. Bedeutet die Mieterhöhung in wirtschaftlicher Hinsicht auch unter Einbeziehung der voraussichtlichen künftigen Betriebskosten eine Härte für den Mieter, ist eine Mieterhöhung ganz oder teilweise auf Dauer ausgeschlossen. Der Mieter hat dem Vermieter Umstände, die eine Härte in Hinblick auf die Mieterhöhung begründen, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Modernisierungsankündigung folgt, in Textform mitzuteilen, ansonsten sind sie grundsätzlich nicht zu berücksichtigen (§ 559 Abs. 5 i. V. m. § 555d Abs. 3 bis 5 BGB). Auf nähere Einzelheiten zu dieser Härtefallregelung soll nicht weiter eingegangen werden.
9. Bei der Bestimmung der Mieterhöhung sind sogenannte Drittmittel nach § 559a Abs. 1 bis 3 BGB (Zuschüsse beispielsweise aus öffentlichen Kassen, Zinsverbilligung oder ersparte Zinsen bei zinslosen Darlehen, vom Mieter eingebrachte Leistungen) herauszurechnen. Zuschüsse werden beispielsweise direkt von der Bemessungsgrundlage abgezogen und mindern diese, bei Zinsverbilligung ist der Gegenwert der Verbilligung von den für die energetische Modernisierung aufgewendeten Kosten abziehen.
10. Nach Abschluss der Maßnahmen muss der Mieter die geänderte Miete nicht ohne weitere Ankündigung des Vermieters zahlen, das heißt der Vermieter muss die Mieterhöhung nach § 559 BGB gemäß den Vorschriften von § 559b BGB dem Mieter erst noch in Textform ankündigen. Die höhere Miete gilt dann mit Beginn des dritten Monats, der auf den Zugang der Mieterhöhungserklärung folgt. Eine Mieterhöhungserklärung nach § 559b Absatz 1 BGB muss eine nachvollziehbare Berechnung des Erhöhungsbetrages und eine hinreichende Erläuterung des angegebenen Verteilungsschlüssels sowie nachvollziehbare Angaben zu den abgesetzten Kostenanteilen für ersparten Erhaltungsaufwand und die Anrechnung von Drittmitteln enthalten. Die Erklärung muss so ausgestaltet sein, dass eine übersichtliche Überprüfung des verlangten Mehrbetrags dem Mieter ohne besondere Kenntnisse auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung möglich sein muss. Ausgangspunkt jeder Berechnung sind die jeweiligen Gesamtkosten der Maßnahme. Die Gesamtkosten sind gegebenenfalls auf verschiedene Modernisierungsmaßnahmen aufzuteilen. Mussten für mehrere Modernisierungsmaßnahmen verschiedene Gewerke ausgeführt werden, so muss innerhalb einzelner Modernisierungsmaßnahmen nochmals nach Gewerken, zum Beispiel Maurerarbeiten, Malerarbeiten und Installationsarbeiten untergliedert werden. Der Mieter muss die einzelnen Gewerke erkennen können, die eine Mieterhöhung nach § 559 BGB nach sich ziehen sollen.

2.1.3 Grundvariante und Gestaltungsmöglichkeiten einer Klimakomponente

In den folgenden Kapiteln soll die Vorgehensweise dargestellt werden, wie die Wohngeldstellen anhand von Unterlagen eine Prüfung auf Anwendung der Klimakomponente durchführen können, die im Rahmen der Durchführung von energetischen Modernisierungen vom Vermieter aufgrund gesetzlicher Vorschriften zur Verfügung gestellt werden müssen. Hierbei ist nach den beiden Verfahrensalternativen – formelles Verfahren mit Ankündigung (§§ 555c/559 BGB) und im Einvernehmen (§ 555f BGB) – zu unterscheiden.

Hierbei wird jeweils davon ausgegangen, dass die Klimakomponente nicht gewährt wird, wenn die Modernisierung bereits länger zurückliegt. Die Klimakomponente sollte nur für solche Fälle gelten, bei denen die Mieterhöhung wirksam werden wird, nachdem die Klimakomponente eingeführt wurde, das heißt, dass die gesetzliche Regelung in Kraft getreten ist und angewendet werden muss.

Darüber hinaus kann dieses Konzept im Hinblick auf die Art, die Kombination und den Umfang der durchgeführten Maßnahmen differenziert werden, beispielsweise in dem gefordert wird, dass

- nur eine der nach § 555b Nr. 1 BGB abgebildeten Maßnahmen durchgeführt wird (Variante a),
- eine bestimmte Kombination (beispielsweise eine Dämmung aller Außenwände in Kombination mit einer weiteren Maßnahme) durchgeführt wird oder mindestens zwei oder mehr Maßnahmen in beliebiger Kombination durchgeführt werden (Variante b),
- die Maßnahmen mit Blick auf die Gesamtkosten für die energetische Maßnahme eine bestimmte betragliche Höhe je m² Wohnfläche erreichen müssen (Variante c),
- die durchgeführten Maßnahmen bestimmte, inhaltliche Anforderungen erfüllen müssen (beispielsweise eine Mindestdämmstärke einhalten) (Variante d).

Im Folgenden soll zunächst die sehr einfache und verwaltungspraktikable Variante a) besprochen werden, mit der auch das Konzept verdeutlicht werden kann. Danach werden die Varianten b) bis d) und deren Stellenwert kurz beleuchtet.

2.2 Grundvariante für die Anwendung im Antragsverfahren

Wege der Antragstellung und Voraussetzungen

Die Grundvariante (Variante a) der skizzierten Möglichkeiten) weist nach Auffassung der Autoren mit Blick auf die Umsetzung im Antragsverfahren eine hohe Verwaltungspraktikabilität auf. Bei der erstmaligen Beantragung von Wohngeld, der erneuten Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen im Jahresrhythmus oder bei einem separaten Wohngeldantrag auf Gewährung der Klimakomponente sind Unterlagen einzureichen, anhand derer die Wohngeldstelle in der Lage ist, die Gewährung der Klimakomponente zu prüfen und die Höchstbetragsregelung zur Anwendung zu bringen, die – unter Berücksichtigung der sonstigen Voraussetzungen – zu einer höheren Wohngeldzahlung führt.

Ausgangspunkt und Tatbestandsmerkmal für die Prüfung ist jeweils, dass eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung stattgefunden hat. Aus diesem Grund kann auch ein Haushalt bei laufendem Wohngeldbezug ein höheres Wohngeld (mit Klimakomponente) geltend machen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Miete (oder Belastung) nach Durchführung einer energetischen Modernisierungsmaßnahme grundsätzlich um mehr als 15 Prozent steigen wird. Bei laufendem Wohngeldbezug ist ein Antrag auf Gewährung der Klimakomponente daher durch die Regelung zur Änderung des Wohngeldes nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WoGG gedeckt.

Bei der erneuten Prüfung der Voraussetzungen und Bewilligung im Jahresrhythmus kann der Wohngeldbezieher Unterlagen zu Modernisierungen einreichen, die seit der letzten Bewilligung durchgeführt wurden. Dies kann in Fällen relevant sein, in denen der wohngeldberechtigte Haushalt die Möglichkeit einer Klimakomponente nicht kennt und daher nicht im laufenden Bewilligungszeitraum von der Regelung nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WoGG Gebrauch macht.

Erforderliche Angaben im Antragsverfahren

Um das Verfahren für die Wohngeldstelle so einfach wie möglich zu handhaben, werden drei Informationen in den Antragsformularen ergänzt beziehungsweise mit einem eigenen Antragsvordruck abgefragt:

- Dass mindestens eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde. Hier könnte eine Ankreuzmöglichkeit „Ja“ ausreichend sein.
- Welche Mieterhöhung der Vermieter geltend macht oder gemacht hat (Betrag in Euro je m² Wohnfläche, alternativ der Gesamtbetrag der monatlichen Erhöhung der Nettokaltmiete).
- Zu welchem Zeitpunkt die höhere Miete zu zahlen war beziehungsweise ist. Hier ist das Datum einzutragen, ab wann die höhere Miete gezahlt wurde oder künftig zu zahlen ist.

Der Mieter leistet diese Angaben in den Antragsvordrucken selbst. Um einem Mieter die Prüfung zu erleichtern, ob eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde, sollte eine Erläuterung in Listenform beigelegt werden, welche Maßnahmen durch die Regelung des § 555b Nr. 1 BGB erfasst sind.

Die Angaben des Mieters und damit das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung des Wohngeldes einschließlich der Klimakomponente werden durch die Wohngeldstelle geprüft.

Im Falle einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung auf der Grundlage von § 559b fügt der Mieter hierzu die beiden Schreiben des Vermieters (gegebenenfalls in Kopie) bei, die dieser in Textform an den Mieter übersenden muss, und zwar:

- Die Ankündigung der Modernisierungsmaßnahme nach § 555c Abs. 1 BGB, in der auch die Einzelmaßnahmen benannt worden sind und aus der ersichtlich ist, dass energetische Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden.
- Die Geltendmachung der Mieterhöhung nach § 559b BGB, aus der die tatsächliche Höhe der geforderten Mieterhöhung hervorgeht und der Beginn der höheren Mietzahlung ersichtlich sein muss.

Bei einer ordnungsgemäßen Geltendmachung der Mieterhöhung nach § 559b BGB muss der Vermieter beschreiben, welche Einzelmaßnahmen durchgeführt wurden, wie hoch die Kosten sind, in welchem Umfang Erhaltungsaufwand herausgerechnet wurde und in welchem Umfang die Miete steigen wird.

Erhebt ein Mieter den Einwand der Härte bei der geforderten Mieterhöhung und hat dieser Einwand Erfolg, dann ist nicht die geforderte Mieterhöhung zur Beurteilung des Wohngeldanspruchs maßgeblich, sondern der tatsächlich später zusätzlich entrichtete Erhöhungsbetrag. Denkbar wäre eine Bestätigung des Mieterhaushaltes, dass er einen Härteeinwand nicht geltend gemacht hat oder der Nachweis der tatsächlich nach Modernisierung gezahlten Miete.

Neben dem Verfahren der Mieterhöhung nach § 559b BGB kann die Mieterhöhung auch mithilfe einer sogenannten Modernisierungsvereinbarung zwischen Mieter und Vermieter nach § 555f BGB vereinbart werden. In diesem Fall ist die Modernisierungsvereinbarung beizufügen. Für die Modernisierungsvereinbarung ist keine besondere Form vorgegeben, es empfiehlt sich aber, aus Gründen der Rechtssicherheit die gleichen Angaben wie bei einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung mit aufzunehmen. Für den Fall, dass Angaben fehlen, so ist es erforderlich, dass der Mieter diese bei seinem Vermieter erfragt und entsprechende Erklärungen des Vermieters dem Wohngeldantrag beifügt.

Verfahren der Prüfung der Voraussetzungen und sonstiger erforderlicher Angaben durch die Wohngeldstelle

Die Wohngeldstelle prüft anhand der beigefügten Schreiben beziehungsweise der Modernisierungsvereinbarung, ob die vom Mieter vorgenommenen Eintragungen korrekt sind, das heißt, ob eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde, ob die angegebene Mieterhöhung korrekt eingetragen wurde und ob der Beginn der höheren Mietzahlung mit den mietvertraglichen Änderungen übereinstimmt.

Zusätzlich wird geprüft, ob der Mieter bestätigt hat, dass er keinen Einwand wegen besonderer Härte erhoben hat. Falls nicht, so müsste der Mieter Unterlagen beifügen, aus denen die tatsächliche modernisierungsbedingte Mieterhöhung hervorgeht.

Für die Wohngeldstelle ist es hilfreich, wenn der Mieter in den Unterlagen die Textpassagen kenntlich macht (beispielsweise durch Unterstreichen) beziehungsweise farbig durch Textmarker hervorhebt. Der Mieter sollte daher im Vordruck für den Wohngeldantrag darauf aufmerksam gemacht und darum gebeten werden.

Nach Prüfung durch die Wohngeldstelle kann die Klimakomponente gewährt werden, das heißt die Anpassung des Höchstbetrages sollte zur Anwendung kommen.

Sonderfall: Mietanpassung nach § 558 Abs. 1 BGB – bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete bei Vorhandensein energetischer Differenzierungsmerkmale

Kursorisch soll hier auf den Fall hingewiesen werden, dass der Vermieter statt den beiden genannten Verfahren nach Abschluss der Modernisierung eine Mietanpassung nach § 558 Abs. 1 BGB bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete vornimmt und hierbei auf einen (qualifizierten) Mietspiegel Bezug nimmt, der energetische Differenzierungsmerkmale enthält. In diesem Fall fügt der Mieter das Schreiben des Vermieters auf Zustimmung zur Mieterhöhung bei.

In der Regel sollte das Schreiben des Vermieters erkennen lassen, dass die Maßnahme seit Inkrafttreten der Regelung zur Klimakomponente durchgeführt wurde. Hier wäre aber ein Hinweis erforderlich, dass der Mieter mit seiner Unterschrift unter den Wohngeldantrag bestätigt, dass die energetische Modernisierungsmaßnahme nach dem ersten Geltungstag der Regelung durchgeführt wurde.

Allerdings sind (qualifizierte) Mietspiegel in Deutschland nicht vorgeschrieben und nicht jeder (qualifizierte) Mietspiegel enthält energetische Differenzierungsmerkmale. Zur Anzahl der Mieterhöhungen, die nach Abschluss energetischer Maßnahmen nach diesem Schema durchgeführt werden, liegen keine Erkenntnisse vor. Da das Vorhandensein energetischer Beschaffenheitsmerkmale einen teils sehr hohen Einfluss auf die Höhe der Miete haben kann, sollte diese Möglichkeit für das Antragsverfahren auf Bewilligung der Klimakomponente im Wohngeld berücksichtigt werden, auch wenn sie in der Praxis möglicherweise nicht häufig vorkommen wird.

2.3 Gestaltungsvarianten im Hinblick auf den Anwendungsbereich und den Energiestandard

Einleitend wurde dargestellt, dass weitere Voraussetzungen oder Anforderungen formuliert werden können, die vorliegen müssen, damit die Klimakomponente gewährt wird und die Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete/Belastung angepasst werden. Neben der Grundvariante, dass es ausreicht, mindestens eine energetische Maßnahme durchzuführen (Variante a), sind die folgenden weiteren Varianten gebildet worden:

- Eine bestimmte Kombination (beispielsweise eine Dämmung aller Außenwände in Kombination mit einer weiteren Maßnahme) wird durchgeführt oder mindestens zwei oder mehr Maßnahmen in beliebiger Kombination werden durchgeführt (Variante b),
- die Maßnahmen mit Blick auf die Gesamtkosten für die energetische Maßnahme müssen eine bestimmte betragliche Höhe je m² Wohnfläche erreichen (Variante c),
- die durchgeführten Maßnahmen müssen bestimmte, inhaltliche Anforderungen erfüllen (beispielsweise eine Mindestdämmstärke einhalten) (Variante d).

Diese Varianten können folgendermaßen charakterisiert und beurteilt werden:

- Die Vorgabe bestimmter Kombinationen – Variante b) – hat den Zweck, auf solche Maßnahmen zu fokussieren, von denen ein hoher Effekt auf die Einsparung von Endenergie zu erwarten ist und dieser Effekt durch eine bestimmte Kombination von Maßnahmen noch erhöht werden kann. Jedoch hat dies den Nachteil, dass eine einfache „Ja/Nein“-Prüfung durch ein Prüfschema auf Maßnahmenebene ersetzt werden muss. Die Anwendung in der Praxis wird dadurch komplizierter. Zusätzlich ist zu bedenken, dass die Klimakomponente in dem hier vorgestellten Konzept nur im Falle einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung angewendet wird. Mit bestimmten Maßnahmenkombinationen würde die Zahl der Haushalte, die durch diese Regelung erreicht wird, weiter eingeschränkt, je nachdem, welche Kombination von Maßnahmen vorgegeben wird. Denn nur an rund 1 bis maximal 2 Prozent des deutschen Wohnungsbestandes werden schätzungsweise jährlich Einzelmaßnahmen durchgeführt. Komplexe energetische Modernisierungen, die mehrere Maßnahmen an der Gebäudehülle beinhalten, werden nur an rund 0,3 Prozent der Wohnungen jährlich durchgeführt. Die Angaben schwanken stark in Abhängigkeit davon, welche Art von Eigentümer Modernisierungen durchführt. Bei Wohnungsunternehmen kommen komplexe Modernisierungen bestehend aus mehreren zeitgleich durchgeführten Einzelmaßnahmen häufiger vor, während private Eigentümer eher einzelne Maßnahmen durchführen. Dafür kann es bei dieser Eigentümergruppe eher vorkommen, dass mehrere Maßnahmen in Abständen von mehreren Jahren – im Sinne eines Modernisierungsfahrplanes – miteinander kombiniert und nacheinander realisiert werden.
- Die Variante c) – bestimmte Höhe der Kosten der energetischen Maßnahmen je m² Wohnfläche – kann sinnvoll sein, da die spezifischen Kosten je m² Wohnfläche in der Regel mit dem erreichten Energieeffizienzstandard korrelieren. Es gilt das Prinzip, dass die durchschnittlichen Kosten für die Maßnahmen umso höher liegen, je höher der erreichte Energieeffizienzstandard ist beziehungsweise je niedriger der Endenergiebedarf nach Durchführung der Maßnahme sein wird. Allerdings spielen auch andere Effekte eine Rolle, wie beispielsweise die Lage innerhalb Deutschlands und Zugang zu günstigen Bau- und Handwerkerleistungen, die Art des durchgeführten Ausschreibungsverfahrens oder der Umfang einer Gesamtmaßnahme. Allerdings müssten die Kosten für die energetischen Maßnahmen für die Umsetzung dieser Variante vergleichsweise leicht ermittelt werden können. Dies wurde jedoch im Verlauf der Diskussionen als kaum praktikabel eingestuft.

- Die Ausgestaltung des Konzeptes in Variante d) – die durchgeführten Maßnahmen erfüllen bestimmte, inhaltliche Anforderungen – entspricht – je nach Detaillierungsgrad – einem ingenieurtechnischen Verfahren oder einem vereinfachenden Punktbewertungsverfahren. Die Variante d) wird hier der Vollständigkeit halber genannt, in dem Forschungsvorhaben zu einem Nachweis des Energiestandards ist sie aber bereits als nicht verwaltungspraktikabel ausgeschlossen worden (BBSR 2019).

2.4 Gleichbehandlung von Haushalten

Die Klimakomponente ist ursprünglich mit dem Ziel diskutiert worden, dass höhere Nettokaltmieten (beziehungsweise im Kontext des Wohngeldes Bruttokaltmieten) abgedeckt werden sollen, die generell bei energetisch modernisierten Wohnungsbeständen beobachtet werden beziehungsweise zu erwarten sind.

Demgegenüber bedeutet eine Klimakomponente nur im Falle einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung zwar eine gewisse Einschränkung der Reichweite, allerdings stellt diese Möglichkeit vor allem auf die schwierige Situation von Beziehern niedriger Einkommen ab, die mit einer energetischen Modernisierung konfrontiert werden und durch die vom Vermieter angekündigte modernisierungsbedingte Mieterhöhung tatsächlich Gefahr laufen, die bisherige Wohnung nicht mehr finanzieren zu können.

Daher setzt diese Variante einer Ausgestaltung der Klimakomponente an einen besonders kritischen Fall an. Der Anwendungsfall ist hinreichend gut zu beschreiben, sodass damit im Grunde sämtliche Fälle erfasst werden können, bei denen eine energetische Modernisierung zu einer Überlastung führen könnte. Diese Haushalte, die von einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung nach § 559 BGB erfasst werden und für die eine Duldungspflicht besteht, werden dann gleichbehandelt, sodass eine Ungleichbehandlung zu Haushalten mit der gleichen Fallkonstellation, nicht entsteht.

Allerdings werden Haushalte nicht erfasst, bei denen ein Gebäude beispielsweise im Rahmen eines Umzugsmanagements zunächst leergezogen wird und Mieterhaushalte eine andere modernisierte Wohnung anmieten können, für die sie dann einen neuen Mietvertrag erhalten. In diesem Fall hat ein Mieterhaushalt jedoch Gestaltungsspielräume im Rahmen der Vertragsfreiheit.

2.5 Empfehlung zur Höhe der Klimakomponente

Im Rahmen der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie wurde die Anhebung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete (beziehungsweise Belastung) als systematisch gut umsetzbarer, sachgerechter und praktikabler Vorschlag für eine Klimakomponente im Wohngeld identifiziert (BBSR 2017: 25ff.). Dieser Vorschlag lässt sich folgendermaßen charakterisieren:

- Wohngeld wird nur bis zu den Höchstbeträgen für die zu berücksichtigende Miete beziehungsweise Belastung gewährt. Liegt die Miete oder Belastung über den Höchstbeträgen, so entsteht für eine übersteigende Miete oder Belastung kein Wohngeldanspruch. Werden jedoch die für die Anwendung der Klimakomponente festgelegten Voraussetzungen erfüllt, so werden die Höchstbeträge für die Berechnung des Wohngelds erhöht. Wohngeld wird dann auch auf Miete oder Belastung gewährt, die den ursprünglichen Höchstbetrag übersteigt. Damit wird auch eine höhere Nettokaltmiete, beispielsweise infolge einer Modernisierung, bei der Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt.
- Dieser Vorschlag lässt sich in dem bisherigen Konzept zur Berechnung des Wohngeldes gut umsetzen; es sind keine weiteren Komponenten für die Berechnungsformel erforderlich. Ein höherer Wohngeldanspruch wird ausgelöst, wenn die zu berücksichtigende Miete oder Belastung nach Modernisierung oberhalb des bisherigen Höchstbetrages – ohne Klimakomponente – liegt.
- Eine gewisse Anreizwirkung, eine Wohnung mit höherem energetischen Standard anzumieten, ist im bisherigen System des Wohngeldes bereits jetzt enthalten, aber nur bis zum Höchstbetrag für die zu berücksichtigende Miete beziehungsweise Belastung.

- Mit der Anhebung des Höchstbetrages wird somit sachgerecht darauf Bezug genommen, dass nach einer energetischen Modernisierung die Nettokaltmiete in der Regel steigt. Dadurch fällt eine größere Zahl von Wohnungen in den Anwendungsbereich des Wohngeldes, eine größere Zahl von Haushalten kann durch ein höheres Wohngeld davon profitieren.
- Mit zunehmender Höhe der zu berücksichtigenden Miete steigt aufgrund der Systematik der Wohngeldformel jedoch der Anteil am Gesamteinkommen, den Haushalte selbst an der Miete aufwenden müssen. Dafür haben die Haushalte jedoch die Möglichkeit, in einer energieeffizienteren Wohnung Energiekosten zu sparen und damit die Wohnkostenbelastung zu verringern.

Abschließend stellt sich die Frage, in welchem Umfang der Höchstbetrag angepasst werden sollte. Nach der Regelung zur Variante a) – mindestens eine energetische Maßnahme – kommt die Klimakomponente sowohl bei Einzelmaßnahmen, zum Beispiel dem Austausch einer Heizung, als auch bei sehr komplexen energetischen Maßnahmen zur Anwendung. Dementsprechend ist eine Anpassung der Nettokaltmiete in einer Größenordnung von 0,50 Euro/m² bis hin zu 3,00 Euro/m² – und im Einzelfall sogar drüber hinaus – denkbar und rechtlich zulässig. In welchem Umfang ein Vermieter von einer rechtlich zulässigen Mieterhöhungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch macht, liegt in seinem Ermessen. Es sind Fälle bekannt, in denen Vermieter mit Rücksicht auf die angenommene Zahlungsfähigkeit der Mieterhaushalte die Nettokaltmiete nicht bis zur maximalen Höhe des rechtlich zulässigen Rahmens ausgeschöpft haben oder für Teilbeträge davon einen Mietverzicht ausgesprochen haben, der mit dem Vorbehalt versehen war, ihn in der Zukunft schrittweise zu verringern.

Da Wohngeld nur auf die tatsächlich gezahlte Miete gewährt wird, das Verfahren zur Berechnung des Mieterhöhungsbetrages zwar gesetzlich normiert ist, sich aber an den aufgewendeten Kosten orientiert und die tatsächlich ausgesprochene Mieterhöhung bis zur rechtlich zulässigen Grenze im Ermessen des Vermieters liegt, sollten die Höchstbeträge aus sozialpolitischen Erwägungen heraus möglichst großzügig angepasst werden. Mit einem erhöhten Wohngeldanspruch werden dann solche Haushalte umfassend unterstützt, bei denen durch einen starken Anstieg der Miete die Gefahr besonders hoch ist, dass sie ihre Wohnung nach Durchführung einer Modernisierung nicht weiter finanzieren können.

Nach der Vorschrift des § 559 Abs. 3a BGB wird die Höhe der modernisierungsbedingten Mieterhöhung gekappt: Bei einer Ausgangsmiete von weniger als 7 Euro/m² Wohnfläche vor Modernisierungsmieterhöhung auf nicht mehr als 2 Euro/m² beziehungsweise nicht mehr als 3 Euro/m² in allen anderen Fällen – jeweils beschränkt auf einen Zeitraum von sechs Jahren. Wollte man die Effekte einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung möglichst vollständig innerhalb dieses gesetzlich vorgegebenen Rahmens auffangen, würde man die Höchstbeträge um bis zu 3 Euro/m² Wohnfläche anpassen. Damit würden komplexe Modernisierungen, die hohe Modernisierungskosten auslösen und zu einer hohen modernisierungsbedingten Mieterhöhung berechtigen, zu einer wirksamen Erhöhung des Wohngeldes führen und die Mieterhaushalte beziehungsweise die selbstnutzenden Eigentümerhaushalte angemessen unterstützen. Damit wird die sozialpolitische Intention, die mit der Klimakomponente verbunden ist, sehr gut umgesetzt.

Um die Effekte auf die Höchstbeträge der zu berücksichtigenden Miete und Belastung zu illustrieren, sind die aktuellen und Beispiele für angepasste Höchstbeträge im Folgenden exemplarisch dargestellt.

In den folgenden Tabellen sind zunächst die monatlichen Höchstbeträge für Miete und Belastung für die sieben Mietstufen und für Haushalte bis zu 5 Personen nach dem seit dem 1. Januar 2020 geltenden Wohngeldgesetz dargestellt.

Tabelle 2

Aktuelle monatliche Höchstbeträge für Miete und Belastung

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	338	381	426	478	525	575	633
2 PHH	409	461	516	579	636	697	767
3 PHH	487	549	614	689	757	830	912
4 PHH	568	641	716	803	884	968	1.065
5 PHH	649	732	818	918	1.010	1.106	1.217

Quelle: Wohngeldgesetz 2020, eigene Darstellung. Angaben in Euro pro Monat. Dargestellt sind die Höchstbeträge für bis zu Fünf-Personen-Haushalte (PHH).

Für Vergleichszwecke werden die monatlichen Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete jeweils auf Quadratmeter-Werte umgerechnet. Daraus ergibt sich die folgende Übersicht.

Tabelle 3

Aktuelle Miethöchstbeträge pro Quadratmeter und Monat

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	7,04	7,94	8,88	9,96	10,94	11,98	13,19
2 PHH	6,60	7,44	8,32	9,34	10,26	11,24	12,37
3 PHH	6,58	7,42	8,30	9,31	10,23	11,22	12,32
4 PHH	6,60	7,45	8,33	9,34	10,28	11,26	12,38
5 PHH	6,62	7,47	8,35	9,37	10,31	11,29	12,42

Quelle: Wohngeldgesetz 2020, eigene Berechnungen. Angaben in Euro/Quadratmeter Wohnfläche im Monat. Die monatlichen Höchstbeträge wurden mit den Referenzwerten von 48 m² Wohnfläche für einen Ein-Personen-Haushalt und 62 m² Wohnfläche für einen Zwei-Personen-Haushalt umgerechnet. Für jedes weitere Haushaltsmitglied wurde die Wohnfläche um 12 m² erhöht.

Mit einer Anpassung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete und Belastung um 2 Euro/m² wird bereits eine deutliche Anhebung vorgenommen und kann eine Vielzahl der modernisierungsbedingten Mieterhöhungen abgedeckt werden. Die absoluten monatlichen Höchstbeträge würden sich in diesem Fall wie in der folgenden Tabelle dargestellt verändern.

Tabelle 4Monatliche Höchstbeträge für Miete und Belastung nach Anpassung pauschal um 2 Euro/m²

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	434	477	522	574	621	671	729
2 PHH	533	585	640	703	760	821	891
3 PHH	635	697	762	837	905	978	1.060
4 PHH	740	813	888	975	1.056	1.140	1.237
5 PHH	845	928	1.014	1.114	1.206	1.302	1.413

Quelle: Eigene Darstellung. Angaben in Euro pro Monat.

Für Vergleichszwecke werden die monatlichen Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete und Belastung jeweils auf Quadratmeter-Werte umgerechnet.

Tabelle 5Monatliche Miethöchstbeträge pro Quadratmeter und Monat nach Anpassung pauschal um 2 Euro/m²

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	9,04	9,94	10,88	11,96	12,94	13,98	15,19
2 PHH	8,60	9,44	10,32	11,34	12,26	13,24	14,37
3 PHH	8,58	9,42	10,30	11,31	12,23	13,22	14,32
4 PHH	8,60	9,45	10,33	11,34	12,28	13,26	14,38
5 PHH	8,62	9,47	10,35	11,37	12,31	13,29	14,42

Quelle: Eigene Darstellung. Angaben in Euro/Quadratmeter Wohnfläche im Monat.

Mit einer Anpassung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete und Belastung um 3 Euro/m² wird der vom Gesetzgeber für eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung vorgegebene Rahmen vollständig abgedeckt. Damit werden alle möglichen modernisierungsbedingten Mietanpassungen berücksichtigt. Die absoluten monatlichen Höchstbeträge würden sich in diesem Fall wie in der folgenden Tabelle dargestellt verändern.

Tabelle 6Monatliche Höchstbeträge für Miete und Belastung nach Anpassung pauschal um 3 Euro/m²

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	482	525	570	622	669	719	777
2 PHH	595	647	702	765	822	883	953
3 PHH	709	771	836	911	979	1.052	1.134
4 PHH	826	899	974	1.061	1.142	1.226	1.323
5 PHH	943	1.026	1.112	1.212	1.304	1.400	1.511

Quelle: Eigene Darstellung. Angaben in Euro je Monat.

Für Vergleichszwecke werden die monatlichen Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete und Belastung jeweils auf Quadratmeter-Werte umgerechnet.

Tabelle 7Monatliche Miethöchstbeträge pro Quadratmeter und Monat nach Anpassung pauschal um 3 Euro/m²

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI	Mietenstufe VII
1 PHH	10,04	10,94	11,88	12,96	13,94	14,98	16,19
2 PHH	9,60	10,44	11,32	12,34	13,26	14,24	15,37
3 PHH	9,58	10,42	11,30	12,31	13,23	14,22	15,32
4 PHH	9,60	10,45	11,33	12,34	13,28	14,26	15,38
5 PHH	9,62	10,47	11,35	12,37	13,31	14,29	15,42

Quelle: Eigene Darstellung. Angaben in Euro/Quadratmeter im Monat.

Die Anpassung der Höchstbeträge könnte in Abhängigkeit von den Mietenstufen erfolgen. Beispielsweise wäre es denkbar, dass in den Mietenstufen I und II mit einem niedrigeren Höchstbetrag eine Anhebung von 2 Euro/m² erfolgt und in den anderen Mietenstufen von 3 Euro/m². Allerdings zeigt die Umrechnung der absoluten Höchstbeträge auf Werte pro Quadratmeter-Wohnfläche, dass die Grenze von 7 Euro/m² Nettokaltmiete sogar in der Mietenstufe 1 für Ein-Personen-Haushalte – wenn auch nur unwesentlich – überschritten wird.

Im Zuge einer einheitlichen Regelung ist eine generelle Anpassung um 3 Euro/m² empfehlenswert. Daraus resultieren die in Tabelle 6 beziehungsweise Tabelle 7 dargestellten Höchstbeträge. Zwar wird das Wohngeld bis zum Erreichen der Höchstbeträge immer nur auf die tatsächlich geltend gemachte Mieterhöhung berech-

net. Mit einer Anpassung des Höchstbetrages um die höhere der beiden Kappungsgrenzen für eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung als Klimakomponente wird jedoch erreicht, dass energetische Modernisierungen im Wohngeld mit dem maximal rechtlich zulässigen Mieterhöhungsbetrag berücksichtigt werden können. Damit würde die Klimakomponente den sozialpolitischen Zielsetzungen besonders gerecht werden.

2.6 Vorgehensweise bei Gewährung eines Lastenzuschusses

Grundüberlegungen zur Vorgehensweise und zur Nachweisführung

Die Möglichkeit, eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchzuführen, steht auch den selbstnutzenden Eigentümern zu, die einen Lastenzuschuss erhalten. Als Eigentümer und Selbstnutzer einer Immobilie entscheiden diese Haushalte selbst darüber, ob und welche Maßnahmen durchgeführt werden, welche Gesamtkosten dadurch entstehen und welche laufenden Kosten damit verbunden sind. Die Situation der selbstnutzenden Eigentümer unterscheidet sich in diesem Punkt von derjenigen, in der sich Mieterhaushalte befinden, die durch eine Vermieterentscheidung beeinflusst werden.

Insbesondere Haushalte, die bereits einen Lastenzuschuss erhalten, werden häufig nicht die finanziellen Mittel oder nicht die Bonität besitzen, um eine umfangreiche energetische Modernisierung durchführen zu können. Bei ihrer Entscheidung über eine (energetische) Modernisierungsmaßnahme werden die Selbstnutzer die vorhandenen finanziellen Möglichkeiten einschätzen und die entstehenden Mehrkosten in ein Verhältnis zu den erwartbaren Einsparungen an Kosten für die Beheizung setzen. Energetische Modernisierungen sind in Fällen sinnvoll, in denen sie mit hoher Wirtschaftlichkeit umgesetzt werden können. Dies betrifft beispielsweise bestimmte Heizungssysteme (wie den Austausch älterer Ölheizungen) und bestimmte Gebäudebestände (mit einem Endenergiebedarf von 350 kWh/m²a und mehr). In diesen Beständen kann – angesichts des niedrigen Zinsniveaus – eine Energieeffizienzmaßnahme voraussichtlich wirtschaftlich umgesetzt werden. Es ist von einer sehr geringen Anzahl von Haushalten auszugehen.

Selbstnutzende Eigentümer benötigen für die Berücksichtigung der Klimakomponente im Lastenzuschuss Nachweise, die denen bei einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung vergleichbar sind. Aus den Unterlagen muss sich ergeben, dass eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde und wie sich dadurch die Belastung verändert. Je nachdem, ob für die Maßnahme KfW-Mittel (künftig BEG-Mittel)¹ beantragt werden oder eine steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung beansprucht wird, liegen unterschiedliche Unterlagen vor.

Bei Maßnahmen an der Gebäudehülle und bei Einbindung von KfW-Mitteln (unabhängig von der Variante Zuschuss oder Darlehen) – davon sollte man in dieser Konstellation ausgehen – wird ein Wärmeschutznachweis eines Energieberaters erstellt, der für die Inanspruchnahme dieser Mittel vorgelegt werden muss. Damit kann für Zwecke der Klimakomponente der Umfang der energetischen Modernisierungsmaßnahme dargestellt werden und welche Gewerke betroffen sind. Auch bei einer bauantragspflichtigen Änderungsmaßnahme am Gebäude muss ein Wärmeschutznachweis beigebracht werden. Allerdings werden die dazugehörigen Antragsunterlagen in der Regel vor Durchführung der Maßnahme erstellt, sodass damit kein Nachweis gegeben ist, aus dem der Abschluss hervorgeht.

Daher ist es erforderlich, Rechnungsunterlagen einzureichen, anhand derer geprüft werden kann, dass die in dem Wärmeschutznachweis vorgesehenen Maßnahmen tatsächlich durchgeführt wurden. Solche Rechnungsunterlagen könnten – sehr vereinfacht – auch ausreichen, um den Nachweis zu erbringen, dass eine energetische Maßnahme durchgeführt wurde. Allerdings müsste aus den Rechnungsunterlagen eindeutig hervorgehen, dass es sich um eine energetische Sanierungsmaßnahme handelt, die zu einer Verbesserung des

(1)

Die Bundesregierung entwickelt die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewährte Förderung zur Bundesförderung energieeffiziente Gebäude (BEG) weiter. Das BAFA hat das Förderangebot zum 2. Januar 2021 umgestellt, die KfW folgt zum 1. Juli 2021.

Energieeffizienzstandards geführt hat und nicht um eine reine Instandhaltung oder Instandsetzung. Rechnungsunterlagen können erforderlich sein, um die zusätzlichen Lasten zu verdeutlichen und eine Möglichkeit zu geben, diese zu plausibilisieren.

Alternativ hat die Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung auf der Grundlage des § 35c EStG eingeführt. Eine Kumulierung der steuerlichen Förderung mit anderen Förderprogrammen ist nicht möglich. Da die Höhe der steuerlichen Förderungen von den persönlichen Voraussetzungen und der Höhe des Steuersatzes abhängt und sich aus der Verringerung der persönlichen Steuerlast errechnet, muss ein Haushalt abwägen, welche Art der Förderung für ihn vorteilhafter ist.

Danach werden folgende Einzelmaßnahmen steuerlich gefördert:

- Wärmedämmung von Wänden, Dachflächen und Geschossdecken,
- Erneuerung von Fenstern und Außentüren,
- Erneuerung oder Einbau einer Lüftungsanlage,
- Erneuerung der Heizungsanlage,
- Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung,
- Optimierung bestehender Heizungsanlagen.

Für diese Maßnahmen sind in der Energetischen Sanierungsmaßnahmen-Verordnung (ESanMV)² Mindestanforderungen analog zu den Festsetzungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) vorgesehen.

§ 35c Abs. 1 EStG sieht vor, dass die steuerliche Förderung nur in Anspruch genommen werden kann, wenn durch eine nach amtlich vorgeschriebenem Muster erstellte Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens nachgewiesen wird, dass die Mindestvoraussetzungen eingehalten sind (sogenannte Fachunternehmererklärung). Die Ausstellung der Erklärung ist Fachunternehmen vorbehalten, die den Anforderungen nach § 2 ESanMV entsprechen. Die Bescheinigung des Fachunternehmens kann auch durch einen Energieberater ausgestellt werden, wenn dieser von der Bauherrin/dem Bauherrn mit der planerischen Begleitung oder Beaufsichtigung der Sanierungsmaßnahme beauftragt wurde.

Mit der Fachunternehmererklärung ist eine weitere Nachweismöglichkeit geschaffen worden, die für die Zwecke der Klimakomponente berücksichtigt werden kann. Ein selbstnutzender Eigentümerhaushalt, dem kein Nachweis eines Energieberaters vorliegt, kann die Durchführung der energetischen Maßnahmen daher auch durch die Fachunternehmererklärung nachweisen.

Erforderliche Angaben im Antragsverfahren

Um das Verfahren für die Wohngeldstelle so einfach wie möglich zu handhaben, werden folgende Informationen zusätzlich im Wohngeldantrag auf Lastenzuschuss benötigt:

- Bestätigung des Antragstellers, dass eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde. Hier könnte im Antrag eine Ankreuzmöglichkeit („Ja“) ausreichend sein.

(2)

Vgl. Energetische Sanierungsmaßnahmen-Verordnung (ESanMV) oder Verordnung zur Bestimmung von Mindestanforderungen für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden nach § 35c des Einkommensteuergesetzes EStG.

- Ankreuzmöglichkeit zu den beigefügten Nachweisen, dass eine energetische Modernisierung durchgeführt wurde, entweder in Form eines Wärmeschutznachweises und durch Rechnungsbelege, aus denen die Realisierung erkennbar ist, oder durch eine Fachunternehmererklärung nach § 35c Abs. 1 EStG.
- Werden Wärmeschutznachweis und Rechnungsbelege bei Inanspruchnahme von KfW-Fördermitteln vorgelegt, kann es sinnvoll sein, vom Antragsteller – zusätzlich zur Einreichung von Rechnungsbelegen – eine Bestätigung einzuholen, dass er die im Wärmeschutznachweis ausgewiesenen Maßnahmen oder – falls er davon abgewichen ist – welche der aufgeführten und berücksichtigungsfähigen Maßnahmen (analog zu § 555b BGB oder § 35c Abs. 1 EStG) er durchgeführt hat. Das soll den Wohngeldstellen erleichtern, die Rechnungsbelege nachvollziehen zu können. Denkbar wäre es, auch bei der Inanspruchnahme von KfW-Fördermitteln eine Fachunternehmererklärung als Nachweis für die Durchführung einzuholen.

Diese Angaben werden von den selbstnutzenden Eigentümern in den Antragsvordrucken geleistet.

Analog zum bisherigen Antragsverfahren ist die Anlage zur Ermittlung der Belastung und eine Bescheinigung über die Aufnahme der zusätzlichen Fremdmittel beizufügen.

Wärmeschutznachweis und Fachunternehmererklärung dienen in diesem Zusammenhang nicht dazu, einen bestimmten energetischen Standard nachzuweisen, sondern die Durchführung zumindest einer der in Betracht kommenden Maßnahmen zu belegen.

Verfahren der Prüfung der Voraussetzungen und sonstiger erforderlicher Angaben durch die Wohngeldstelle

Die Wohngeldstelle prüft anhand des Antragsvordrucks und der beigefügten Nachweise, ob eine energetische Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde.

Für die Wohngeldstelle kann es hilfreich sein, wenn der Antragsteller in den Unterlagen und insbesondere in den Rechnungsbelegen Textpassagen kenntlich macht (beispielsweise durch Unterstreichen beziehungsweise farbig durch Textmarker hervorhebt), aus denen sich das Vorliegen der Voraussetzungen und die Umsetzung der Maßnahmen ergibt.

Nach der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine energetische Modernisierungsmaßnahme wird bei der folgenden Wohngeld-Lastenberechnung durch die Wohngeldstelle der höhere Höchstbetrag zugrunde gelegt.

3 Diskussion des Vorschlags und Beurteilung

Das Konzept, die Klimakomponente im Zusammenhang mit der Durchführung einer energetischen Modernisierungsmaßnahme zu gewähren, wurde im Rahmen eines Expertenworkshops mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie aus Verbänden und von wissenschaftlichen Instituten vorgestellt und diskutiert. Zwei wesentliche Aspekte sollten von den Experten beurteilt und dazu Anmerkungen formuliert und Hinweise gegeben werden:

- Wie beurteilen die Experten den Kerngedanken des Konzeptes, die Gewährung einer Klimakomponente an eine „energetische Modernisierung“ zu knüpfen?
- Wie beurteilen die Experten das Vorgehen bei der Antragstellung. Ist das Verfahren in der Praxis einsetzbar und wie werden die Nachweiserfordernisse beurteilt? Oder – mit Blick auf die zentrale Aufgabenstellung für das Forschungsvorhaben – ist der Vorschlag verwaltungspraktikabel?

In den folgenden beiden Unterkapiteln werden die Einschätzungen der Experten getrennt nach diesen zentralen Aspekten zusammengefasst. Das vorgestellte Konzept wurde kontrovers diskutiert, aber insgesamt als zukunftsgerichtet, verwaltungspraktikabel und grundsätzlich möglicher Einstieg in eine Klimakomponente eingestuft. Auch diese Lösung ist – neben den Vorteilen – auch mit Nachteilen verbunden. Diese Nachteile müssten um des Einstieges Willen und in Ermangelung überlegener Alternativen hingenommen werden.

3.1 Diskussion des Kerngedankens „Ansatzpunkt energetische Modernisierung“

Der Kerngedanke des Vorschlags wurde vor allem vor dem Hintergrund diskutiert, dass – im Verhältnis zur ursprünglichen Idee der Klimakomponente – bei dem jetzt vorgeschlagenen Konzept nur bestimmte Haushalte berechtigt sind, eine Klimakomponente zu beantragen. Dafür wurde der Begriff der „horizontalen Gerechtigkeit“ eingeführt. Durch das Konzept werden nicht grundsätzlich alle Haushalte erfasst, die in einem Gebäude mit einem hohen energetischen Standard wohnen und die dadurch von einer höheren Nettokaltmietbelastung betroffen sind. Stattdessen erfasst das Konzept nur solche Haushalte, die unmittelbar mit einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung nach § 559 BGB im Zusammenhang mit einer energetischen Modernisierung konfrontiert sind. Somit setzt das Konzept an einer aus sozialpolitischer Sicht besonders kritischen Stelle an.

Selbst bei einer Modernisierungsmaßnahme werden allerdings bestimmte Gruppen nach dem vorgestellten Konzept nicht geschützt, wenn andere Wege der Mietanpassung als über § 559 BGB durchgeführt werden. Beispielsweise wenn ein Gebäude nicht im bewohnten Zustand modernisiert wird, sondern zunächst komplett leergezogen wird und für die gleiche Wohnung nach Modernisierung oder eine andere Wohnung in einem anderen Gebäude innerhalb des Quartiers ein neuer Mietvertrag geschlossen wird.

Das Konzept bezieht vorrangig die für das Wohngeld in besonderem Maße relevante Gruppe der Bestandsmieter ein. Mieter, die eine modernisierte Wohnung anmieten wollen, die kurz zuvor modernisiert wurde, werden nicht erfasst. Ziehen Mieterhaushalte, die eine Klimakomponente nach diesem Konzept erhalten, aus einer energetisch modernisierten Wohnung aus und beispielsweise in ein anderes Gebäude mit höherem energetischen Standard, so wird die Klimakomponente dort nicht mehr angewendet.

Während der ursprüngliche Gedanke einer Klimakomponente vorsah, ein höheres Wohngeld generell an den höheren energetischen Standard eines Gebäudes zu knüpfen, wird die Zahl der antragsberechtigten Haushalte nach diesem Konzept zwar verringert. Das hier erarbeitete Konzept stellt aber insbesondere dann einen guten Ansatz dar, wenn der Fokus insbesondere auf die Problematik des sogenannten „Herausmodernisierens“ gerichtet werden soll. Damit werden vor allem Mieterhaushalte geschützt, deren Mietbelastung nach einer Modernisierung als nicht mehr tragbar anzusehen wäre und die Gefahr laufen, dadurch die bisherige Wohnung verlassen und eine andere Wohnung anmieten zu müssen. Bei diesen Haushalten wird die höhere

Mietbelastung durch eine Klimakomponente wirksam abgefedert, die an den Tatbestand einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung anknüpft. Im Gegensatz zu Haushalten, die eine energetisch modernisierte Wohnung anmieten möchten, können Bestandsmieter, die mit einer Mieterhöhung nach energetischer Modernisierung konfrontiert werden, in eine unmittelbare Notlage geraten. Somit würde bei dem vorgestellten Konzept der sozialpolitisch besonders relevante Schutz vor einem Verlust der Wohnung im Vordergrund stehen.

In welchem Umfang antragsberechtigte Haushalte von einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung nach § 559 betroffen sind, ist derzeit nicht bekannt. Solche Angaben liegen den Wohngeldstellen beispielsweise nicht vor.

Neben der Diskussion der „horizontalen Gerechtigkeit“ wurden unter anderem folgende Punkte näher diskutiert:

- Differenzierung der Höhe der Klimakomponente nach verschiedenen energetischen Modernisierungsmaßnahmen oder Einbeziehung von Neubau beispielsweise ab einem bestimmten Baujahr, für den ein angemessen hoher Energieeffizienzstandard durch die EnEV vorgeschrieben wird.
- Differenzierung des Höchstbetrags nach § 12 Abs. 1 WoGG – wie früher bereits geschehen – nach dem grundlegenden Standard und der Ausstattung einer Wohnung. Dieses Konzept könne für Energieeffizienzmaßnahmen übernommen werden. Hier stellt sich allerdings wieder die bisher unbeantwortet gebliebene Frage, wie der Energieeffizienzstandard der Wohnungen belastbar und gleichzeitig verwaltungspraktikabel ermittelt werden kann.

Grundsätzlich wurde der vorgeschlagene Ansatz als zukunftsgerichtet und gut eingestuft. Als nachteilig wurde einerseits zwar bewertet, dass Haushalte dadurch nicht erfasst werden, die in einem bereits energetisch modernisierten Gebäude mit höherer Miete wohnen würden. Andererseits wurde allerdings betont, dass ein Einstieg in eine Klimakomponente notwendig sei und nicht daran scheitern dürfe, dass zu Beginn nur eine bestimmte Gruppe von Haushalten antragsberechtigt wäre. Die Ergebnisse mehrerer Forschungsprojekte belegten, dass ein breiterer Ansatz derzeit nicht verwaltungspraktikabel umsetzbar ist. Der Anwendungsfall einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung knüpft zudem an der sozialpolitisch besonders kritischen Problematik des „Herausmodernisierens“ an. Eine so gestaltete Klimakomponente helfe folglich, soziale Härten im Kontext energetischer Modernisierungen zu vermeiden und trage so zur Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen bei.

Nach dem Einstieg in eine Klimakomponente auf diesem Wege sei eine Weiterentwicklung nicht ausgeschlossen.

3.2 Verwaltungspraktikable Umsetzung und Nachweiserfordernisse

Ein wichtiger Teilaspekt des Forschungsvorhabens ist es, ein Konzept zu erarbeiten, dass in der Verwaltungspraxis der Wohngeldstellen praktikabel umsetzbar ist und insbesondere keine zusätzlichen und sehr hohen Anforderungen an die technische Fachkompetenz der Mitarbeitenden in der Verwaltung stellt. Beispielsweise im Hinblick auf die Art der durchgeführten Energieeffizienzmaßnahme und eine Beurteilung, welcher Energieeffizienzstandard in Kombination von mehreren Maßnahmen erreicht wird.

Es wurde eingeschätzt, dass die Art der vorgeschlagenen Nachweisführung in der Praxis handhabbar und das Verfahren insgesamt in der Praxis gut durchführbar ist. Maßgeblich dafür ist, dass die erforderlichen Angaben aus den Schreiben klar ersichtlich seien, mit denen die Art der Modernisierung und der Betrag der tatsächlich nach Durchführung der Maßnahmen zu zahlenden Miete nachgewiesen wird.

Zwar ist mit der Auswertung weiterer Dokumente bei der Prüfung von Wohngeldanträgen ein zusätzlicher Aufwand zu erwarten. Dieser Aufwand dürfte jedoch kaum ins Gewicht fallen, wenn die vom Vermieter im

Zusammenhang mit der Modernisierung zugestellten Anschreiben die nach dem Gesetz erforderlichen Sachverhalte eindeutig formuliert enthalten und die Antragsteller diese Passagen zusätzlich hervorheben würden. Angesichts der laufenden Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) zu den Anforderungen an den Inhalt einer Modernisierungsankündigung muss davon ausgegangen werden. Daher sollten die von den Antragstellern eingereichten Dokumente nachvollziehbar sein. In der Antragsbearbeitung könnten sich nur solche Fälle als kritisch herausstellen, in denen entgegen den Anforderungen die Durchführung energetischer Maßnahmen aus dem von Vermietern erstellten Schreiben nicht oder nicht eindeutig hervorgeht.

Im Vergleich zu anderen Verfahren, die bisher diskutiert wurden, ist der vorgeschlagene Ansatz für die Antragsteller als niedrigschwellig einzustufen, um den Nachweis für die Gewährung einer Klimakomponente zu führen. Die Antragstellung könnte sich möglicherweise für antragsberechtigte Haushalte als schwierig erweisen, die nur über geringe Kenntnisse über die Art von Modernisierungsmaßnahmen verfügen und für die es generell nicht leicht ist, die erforderlichen Angaben aus den Anschreiben der Vermieter zu entnehmen. Dazu zählen beispielsweise Haushalte, deren Sprachkompetenz eingeschränkt ist. Diese Haushalte wären auf weitere Unterstützung, beispielsweise aus dem familiären Umfeld, dem Freundes- und Bekanntenkreis oder durch Beratungsstellen angewiesen. Dies gilt aber in ähnlicher Weise auch für andere Sachverhalte bei der bestehenden Wohngeldbeantragung.

Bei den Kommunen wird durch die Einführung einer Klimakomponente nur ein überschaubarer zusätzlicher Aufwand entstehen.

Es ist zwar damit zu rechnen, dass ein spürbarer Mehraufwand im Einzelfall entstehen wird, wenn die Voraussetzungen für die Gewährung einer Klimakomponente nicht vorliegen oder nicht eindeutig ersichtlich sind. Diesen Antragstellern muss die Ablehnung des Antrages erläutert werden, beziehungsweise sie müssen aufgefordert werden, zusätzliche Erläuterungen beizubringen oder Präzisierungen von ihren Vermietern einzuholen. Es wird hier aber im Rahmen des vorgestellten Konzeptes nur von einer geringen Anzahl solcher Fälle ausgegangen.

Insgesamt wurde das vorgestellte Konzept als verwaltungspraktikabel eingestuft. Es erfüllt somit eine der zentralen Anforderungen an das vorliegende Forschungsvorhaben.

4 Fazit und Ausblick

Mit diesem Forschungsvorhaben wurde das Ziel verfolgt, ein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren für den Nachweis des Energiestandards für eine Klimakomponente im Wohngeld zu erarbeiten. Dafür dienten die Ergebnisse des Projektes „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld“ und „Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld“ als Grundlage.

Die „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie“ hatte die Klimakomponente so definiert, dass der Höchstbetrag für die zu berücksichtigende Miete und Belastung ab einem bestimmten Energieeffizienzstandard erhöht werden soll. Das Projekt zum „Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente“ hat darauf aufbauend verschiedene Möglichkeiten zum Nachweis des Energiestandards anhand verschiedener Kriterien geprüft und ein mehrstufiges Nachweisverfahren empfohlen. Da aus verwaltungstechnischer Sicht Bedenken geäußert wurden, hat das in diesem Projekt erarbeitete Nachweisverfahren die Anforderungen nicht vollumfänglich erfüllen können und weiteren Forschungsbedarf signalisiert.

Im Verlauf dieses Forschungsvorhabens ist das Konzept entwickelt worden, die Klimakomponente an eine Modernisierungsmaßnahme zu koppeln, bei der das gesetzlich normierte Verfahren einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung nach § 559 BGB geltend gemacht wird. Damit würde die Klimakomponente vorrangig Haushalten zugutekommen, die von einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung nach einer energetischen Modernisierung betroffen sind. Das mit der Klimakomponente verfolgte Ziel, die Wohnkostenbelastung dieser Haushalte zu senken, sodass sie in ihrer Wohnung wohnen bleiben können, wird damit treffsicher verfolgt.

In der konkreten Ausgestaltung wird die Klimakomponente in einer Grundvariante daran geknüpft, dass mindestens eine der nach § 555b Nr. 1 BGB relevanten Maßnahmen durchgeführt wird. Ein Mieter bestätigt in seinem Antrag auf Wohngeld die Durchführung einer energetischen Modernisierung und weist dies anhand der Schreiben des Vermieters nach, mit der dieser die Modernisierungsmaßnahme ankündigt beziehungsweise die Mieterhöhung geltend macht. Alternativ kann eine Modernisierungsvereinbarung vorgelegt werden. Diese Unterlagen sind in dem Mieterhöhungsverfahren vorgeschrieben. Die Angaben des Antragstellers werden von der Wohngeldstelle geprüft. Liegen die Voraussetzungen vor, wird danach die Höchstbetragsregelung der Klimakomponente bei der Berechnung des Wohngeldes angewendet.

Für einen möglichst großen Effekt sollten die in § 559 Abs. 3a BGB eingeführten Kappungsgrenzen für die Mieterhöhung auch für die Anhebung der Höchstbeträge im Wohngeld angewendet werden, zumal das Wohngeld nur auf den tatsächlichen Betrag der Mieterhöhung gewährt wird. Zwar kann es bei Kombination von energetischen und weiteren wohnwertverbessernden Maßnahmen zu Streueffekten kommen, die jedoch umso geringer sein werden, je höher die durch die energetischen Modernisierungsmaßnahmen ausgelöste Mieterhöhung ausfällt. Selbst bei Durchführung von nur einer energetischen Modernisierungsmaßnahme sind nennenswerte Einspareffekte zu erwarten, sodass sowohl die klimapolitischen Zielsetzungen adressiert werden, aber vor allem die Mieterhaushalte mit Blick auf die Bezahlbarkeit des Wohnens entlastet werden. Ausgehend von der Grundvariante lässt sich das Konzept künftig weiterentwickeln.

Eigentümerhaushalte, die einen Lastenzuschuss erhalten, werden aufgrund ihrer Rahmenbedingungen in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht in der Lage sein, eine energetische Modernisierung durchzuführen. Sollte eine energetische Modernisierung dennoch aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen heraus ergriffen werden, so kann die Durchführung anhand von Wärmeschutznachweisen oder einer Fachunternehmererklärung nachgewiesen werden.

Der Vorschlag, die Klimakomponente an eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung zu knüpfen, wurde auf einem Workshop mit Experten aus Bund, Ländern und Kommunen sowie von Verbänden und aus wissenschaftlichen Instituten erläutert und zur Diskussion gestellt. Das Konzept wurde zwar kontrovers diskutiert, aber überwiegend als grundsätzlich möglicher Einstieg in eine Klimakomponente im Wohngeld bezeichnet. Das Konzept wurde vor allem dahingehend kritisiert, dass es sich nur an die Gruppe von (Mieter-)Haushalten

richten würde, die unmittelbar von einer energetischen Modernisierung betroffen wären. Damit wäre die Reichweite auf eine bestimmte Gruppe bestehender Wohngeldempfänger begrenzt, die aber von einer Mieterhöhung besonders stark betroffen wäre. Mieter, die eine Wohnung in einem bereits modernisierten Gebäude erstmals beziehen, würden von der Komponente nicht profitieren. Auch bei einem Wohnungswechsel in ein anderes, modernisiertes Gebäude mit höherem Energieeffizienzstandard könnte die Klimakomponente nicht gewährt werden. Das Konzept setzt aber an der sozialpolitisch besonders kritischen Problematik des sogenannten „Herausmodernisierens“ an und hilft, soziale Härten im Kontext energetischer Modernisierungen zu vermeiden. Als Einstiegmodell sollte der Ansatz daher in Ermangelung überlegener Alternativen weiter geprüft werden.

Zwar wird mit der Einführung dieses Konzeptes für die Wohngeldstellen ein Mehraufwand entstehen, der jedoch als überschaubar eingestuft wurde. Es wurde eingeschätzt, dass die Art der Nachweisführung handhabbar und in der Verwaltungspraxis gut durchführbar ist. Damit erfüllt dieser Vorschlag die Zielsetzungen des Vorhabens, ein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren zu erarbeiten.

In Anbetracht der Tatsache, dass bisher kein Vorschlag vorgelegt werden konnte, wie der in der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie zur Anwendung der Klimakomponente erforderliche Nachweis des Energiestandards verwaltungspraktikabel gestaltet werden kann, empfehlen die Autoren das in diesem Forschungsbericht vorgestellte Konzept für einen Einstieg umzusetzen und die Gewährung einer Klimakomponente an eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung beziehungsweise für selbstnutzende Eigentümer an eine energetische Modernisierungsmaßnahme zu knüpfen. Mit diesem Einstieg in eine Klimakomponente kann die Akzeptanz der für den Klimaschutz erforderlichen energetischen Verbesserung des Gebäudebestandes bereits erhöht und die klimapolitische Strategie der Bundesregierung auch im Wohngeld flankiert werden. Davon ausgehend kann das Konzept, wenn es sich in der Praxis bewährt hat, weiterentwickelt werden.

Literaturverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2017: Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld, BBSR-Online-Publikation 05/2017, Bonn, April 2017.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2019: Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld, BBSR-Online-Publikation 05/2019, Bonn, März 2019.

Kühn, Tobias, 2012: Bielefelder Klimabonus für Transfereinkommensempfänger. Präsentation im Werkstattgespräch „Energie im Quartier“ – Pro Potsdam, 03.12.2012. Verfügbar unter: <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.316213.de?highlight=> (abgerufen am: 11.11.2015).

Neitzel, Michael; Klöppel, Sebastian; Dylewski, Christoph, 2014: Wirkungsanalyse der Mietrechtsänderungen. Teil 2: Mieterhöhung nach Modernisierung, Bochum, 17. November 2014.

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (Hrsg.), 2010: Energetische Modernisierung. Mustervereinbarung für Mieter und Vermieter, Berlin, Dezember 2010. Inhaltliche Verantwortung: Deutscher Mieterbund (DBM).

Anhang: Alternativvorschläge zu einem praktikablen Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld

Neben der in der hier vorliegenden Studie entwickelten Anwendung einer Klimakomponente bei modernisierungsbedingter Mieterhöhung sind zwei weitere grundsätzliche Denkansätze vorstellbar, die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens auf ihre Eignung geprüft wurden:

- Entwicklung von Ansätzen, die an den Verbrauch entweder eines Gebäudes anknüpfen, in dem der Antragsteller bereits wohnt oder in dem er eine Wohnung anmieten möchte, oder direkt an den Verbrauch einer betreffenden Wohnung. In diesem Zusammenhang ist die Eignung eines Energieverbrauchsausweises wie von anderen Unterlagen zu prüfen, insbesondere von Heizkostenabrechnungen des Vermieters oder von Dienstleistern/Verwaltern, die er mit der Abrechnung beauftragt hat.
- Entwicklung eines vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahrens, mit dem die Wohngeldstellen die Gewährung der Klimakomponente anhand weniger Fragestellungen prüfen können. Angesichts des Prüfungsumfanges und der Vorschläge, die in der Studie zum Nachweis des Energiestandards (BBSR 2019: 34 ff.) erörtert wurden, sind grundlegend neue Verfahren zu denen, die schon in der Diskussion waren, kaum vorstellbar. Jedoch ist es wichtig abzuwägen, welche Genauigkeitsanforderungen konkret von einem solchen Verfahren erfüllt werden müssen, um die Klimakomponente aus rechtlicher Sicht einwandfrei zu gewähren.

Im Vordergrund der Überlegungen stehen dabei verbrauchsorientierte Ansätze, die grundsätzlich aus zwei Blickwinkeln diskutiert werden können:

- Ein verbrauchsorientierter Ansatz kann – je nach Ausgestaltung, das heißt wohnungs- oder gebäudebezogen – dazu dienen, einen Rückschluss auf den Energieeffizienzstandard zu ziehen. Es ist dann zu prüfen, in welchen Konstellationen der Energieverbrauch beispielsweise eines Gebäudes einen gerade noch hinreichend guten Rückschluss auf den Energieeffizienzstandard liefert beziehungsweise unter welchen Rahmenbedingungen davon nicht mehr ausgegangen werden kann. In dieser Sichtweise ist ein verbrauchsorientierter Ansatz als Messverfahren jedoch deutlich weniger genau einzustufen als ein vereinfachtes ingenieurtechnisches Verfahren, aber möglicherweise verwaltungspraktisch besser umsetzbar. Es wäre dann abzuwägen, ob die geringere Treffsicherheit noch vertretbar wäre, wenn dadurch aber eine Klimakomponente eingeführt werden könnte.
- Ein verbrauchsorientierter Ansatz könnte aber auch als Anreizinstrument betrachtet werden, das heißt, dass ein Haushalt für den nachgewiesenen niedrigeren Verbrauch an Endenergie im Vergleich zu einem festgelegten Referenzwert einen Vorteil in Gestalt der Klimakomponente erhalten könnte. Und zwar unabhängig davon, ob das betreffende Gebäude, in dem er wohnt oder eine Wohnung anmieten möchte, einen hohen Energieeffizienzstandard aufweist oder nicht.

Die unterschiedlichen Ansatzpunkte sind nach ausführlicher Prüfung und daran anschließender Diskussion verworfen worden und werden daher in diesem Anhang dargestellt. Zu Beginn wird die verbrauchsorientierte Sichtweise erläutert und auch mit Blick auf die Berechnungs- und Wirkungsmechanismen des Wohngeldes beurteilt. Daran schließen sich Überlegungen zu einem vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahren an.

A1 Nachweis über den Energieverbrauch

In diesem Unterkapitel wird zunächst der Zusammenhang zwischen Energieeffizienzstandard und dem Energieverbrauch in Liegenschaften analysiert. Darauf aufbauend wird dargestellt, wie der Energieverbrauch im Wohngeldantragsverfahren ermittelt werden kann und welche Grenzwerte sinnvoll gesetzt werden können. Es wird darüber hinaus abgeschätzt, inwieweit der Energieverbrauch tatsächlich geeignet ist, um Rückschlüsse auf den Energieeffizienzstandard eines Gebäudes zu ziehen.

Abschließend wird der verbrauchsorientierte Ansatz mit dem bisher diskutierten Konzept einer Klimakomponente auf Grundlage eines hohen Energieeffizienzstandards eines Gebäudes verglichen. Hierbei wird auch auf das in Bielefeld mehrere Jahre im Rahmen der Ermittlung der Kosten der Unterkunft angewendete Konzept des sogenannten Klimabonus eingegangen.

A1.1 Energieeffizienzstandard und Energieverbrauch in Gebäuden

Das Grundparadigma zur Verringerung von CO₂-Emissionen zum Schutz des Klimas stellt die Bedeutung des Energieeffizienzstandards eines Gebäudes in den Vordergrund und setzt zugleich voraus, dass mit einem höheren Energieeffizienzstandard ein niedrigerer Verbrauch an Endenergie durch die Wohnungsnutzer einhergeht. Diese Sichtweise lässt außer Acht, dass mit einem höheren Energieeffizienzstandard – insbesondere bei Modernisierungen im Bestand – zunächst nur ein Potenzial geschaffen wird, den Energieverbrauch zu verringern und dass es vom Verhalten der Nutzer abhängt, in welchem Umfang dieses Potenzial tatsächlich ausgeschöpft beziehungsweise erreicht wird. Wird dabei einseitig auf die energetische Beschaffenheit der Gebäudehülle – Außenwände, Fenster- und Außentüren, Dach/oberste Geschossdecke und Kellerdecke – abgestellt, bleibt der Einfluss der Heizungs- und Steuerungstechnik, der Betriebsführung sowie weiterer technischer Einzelmaßnahmen und der Einsatz erneuerbarer Energieträger unberücksichtigt.

Zusammenhang zwischen der Beschaffenheit der Gebäudehülle und dem Energieverbrauch

Exemplarisch soll der Zusammenhang zwischen der Energieeffizienz der Gebäudehülle und dem Energieverbrauch anhand einer Analyse von fünf Wohngebäuden verdeutlicht werden. Damit sollen grundsätzliche Aspekte aufgezeigt und belegt werden. Die Ergebnisse dürfen jedoch nicht verallgemeinert werden, da die Auswahl der Gebäude nicht repräsentativ ist.

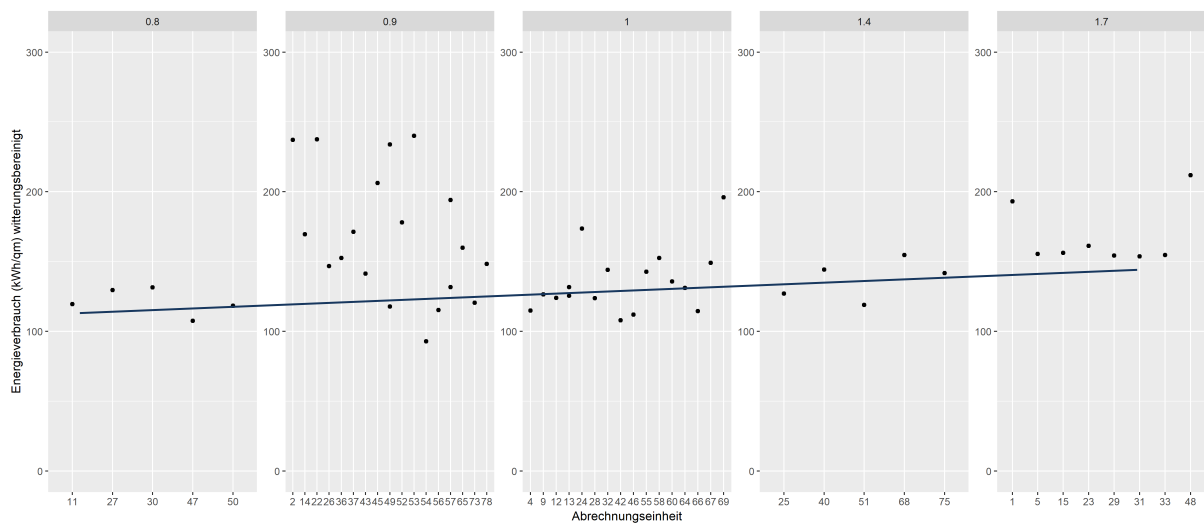
In der folgenden Abbildung sind – jeweils mit grauen Rechtecken unterlegt – witterungsbereinigte Verbrauchsangaben zu Abrechnungseinheiten in fünf Wohngebäuden dargestellt, für die der durchschnittliche Wärmdurchgangskoeffizient (U-Wert) der Gebäudehülle mit Werten zwischen 0,8 und 1,7 W/(m²K) berechnet worden ist.³

(3)

Der Wärmedurchgangskoeffizient beschreibt, wie viel Wärme pro Quadratmeter Hüll- beziehungsweise Wandfläche abgegeben wird, wenn eine Temperaturdifferenz von einem Grad Kelvin zwischen den beiden Seiten besteht. Im konkreten Anwendungsfall für Gebäude wird auf die Temperaturdifferenz zwischen der Raumluft des beheizten Gebäudeinnern und der Außenluft abgestellt.

Abbildung 1

Eigenschaften der Gebäudehülle und Energieverbrauch



Quelle: Eigene Darstellung InWIS/EBZ BS. Die Gerade ist optisch positioniert und nicht nach der Methode der kleinsten Quadrate mathematisch berechnet.

Bei einem niedrigeren U-Wert von beispielsweise $0,8 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ wird weniger Wärme an die Außenluft abgegeben, die Gebäudehülle weist damit einen höheren Energieeffizienzstandard auf. Bei einem höheren U-Wert wird entsprechend mehr Wärme abgegeben. Um in Gebäuden mit unterschiedlichen durchschnittlichen U-Werten der Gebäudehülle das gleiche Temperaturniveau aufrecht zu erhalten, müssen Gebäude mit höheren U-Werten stärker beheizt werden. Aus diesem Grund sollte der Energieverbrauch darin höher liegen. Zwar gibt es Richtwerte für Raumtemperaturen abhängig von deren Nutzungsart, jedoch spielen individuelle Anforderungen von Nutzern und die von ihnen empfundene Behaglichkeit des Raumklimas ebenso eine Rolle wie verbrauchsarmes Verhalten.

In den betrachteten fünf Gebäuden befindet sich eine unterschiedliche Zahl von Wohn- beziehungsweise Abrechnungseinheiten, die mit Ordnungsnummern gekennzeichnet sind. Der witterungsbereinigte Energieverbrauch für jede Abrechnungseinheit ist auf der Ordinate abgetragen. Die Ergebnisse zeigen Folgendes:

- Für alle Abrechnungseinheiten bewegt sich der Energieverbrauch – grob betrachtet – in einer Spanne von ca. 100 bis $150 \text{ kWh}/\text{m}^2\text{a}$.
- Die Ausgleichsgerade, die durch die nach der Höhe ihrer U-Werte gereihten Gebäude gezeichnet wurde, lässt einen Anstieg des Energieverbrauchs zwischen dem Gebäude mit dem niedrigsten U-Wert und demjenigen mit dem höchsten U-Wert erkennen. In dem Gebäude mit dem niedrigsten U-Wert tendieren die Energieverbräuche eher zu $100 \text{ kWh}/\text{m}^2\text{a}$, während die Energieverbräuche in dem Gebäude mit dem höchsten U-Wert von $1,7 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ leicht oberhalb der Schwelle von $150 \text{ kWh}/\text{m}^2\text{a}$ liegen und zwei Werte sogar deutlich darüber liegen.
- In jedem Gebäude kommt es zu einer mehr oder weniger großen Streuung der Energieverbräuche für die Abrechnungseinheiten. Verbrauchsunterschiede zwischen 10 bis 20 und mehr Prozent vom Durchschnitt sind die Regel. Besonders stark schwanken die Energieverbräuche in dem Gebäude mit einem U-Wert von $0,9 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$. Hier beträgt der Verbrauchsunterschied zwischen der Abrechnungseinheit-Nr. 54 mit dem niedrigsten Wert und der Einheit-Nr. 53 mit dem höchsten Wert ungefähr das Zweieinhalbfache. Vergleichsweise hohe Streuungen liegen auch in den Gebäuden mit einem U-Wert von 1,0 und $1,4 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ vor, wenn auch nicht so stark ausgeprägt.

- In dem Gebäude mit einem U-Wert von $1,7 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ liegen die Verbrauchswerte von sechs der acht Abrechnungseinheiten zwar ungefähr auf dem gleichen Niveau, jedoch weichen zwei Energieverbräuche davon wiederum stark ab.

Würde man die hohe Streuung der Energieverbräuche in dem Gebäude mit dem zweitniedrigsten U-Wert von $0,9 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ stärker berücksichtigen, dann würde die Steigung der Geraden deutlich geringer ausfallen und damit der Niveauunterschied der Energieverbräuche bei unterschiedlicher energetischer Qualität der Außenhülle der Gebäude geringer ausfallen.

Aus der Betrachtung zu diesen fünf Gebäuden lässt sich schließen, dass sich der Einfluss der Nutzer der Abrechnungseinheiten auf den tatsächlichen Energieverbrauch stärker auswirkt als der durch die energetische Qualität der Gebäudehülle vorgegebene Energieeffizienzstandard. Es wird deutlich, dass der Energieverbrauch in Gebäuden mit ungünstigerem Energieeffizienzstandard der Gebäudehülle (U-Wert von $1,7 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$) nicht extrem viel höher liegen muss als in Gebäuden mit geringerem Wärmeverlust über die Gebäudehülle. Dagegen schöpft die Mehrheit der Nutzer in dem Gebäude mit einem U-Wert von $0,9 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ das durch den höheren Dämmstandard der Gebäudehülle grundsätzlich geschaffene, niedrigere Energieverbrauchspotenzial bei weitem nicht aus. Sie verbrauchen deutlich mehr, und zwar sowohl im Vergleich zu den Abrechnungseinheiten im gleichen Gebäude, die einen niedrigeren Verbrauch aufweisen, als auch zu anderen Gebäuden mit einem ungünstigeren Dämmstandard.

Der U-Wert, mit dem das Ausmaß der Transmissionsverluste durch die Gebäudehülle beschrieben wird, ist nur ein Indikator, um einschätzen zu können, wie energieeffizient ein Gebäude tatsächlich genutzt wird und wie viel Energie zur Beheizung verbraucht wird. Aus dem Blickwinkel des Klimaschutzes und der CO_2 -Vermeidung bedeutet ein höherer Energieeffizienzstandard nicht zwangsläufig, dass die Verbräuche an Endenergie besonders niedrig sein müssen. Ein höherer Energieeffizienzstandard ist eine (wichtige) Voraussetzung dafür, niedrige und sehr niedrige Energieverbräuche erzielen zu können, wenn man ein als sinnvoll erachtetes Temperaturniveau und einen bestimmten Grad an Behaglichkeit erreichen möchte.

Würde die Klimakomponente für das Gebäude mit dem U-Wert von $0,9 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$ angewendet werden, so würde auch ein Großteil von Gebäudenutzern von den angehobenen Höchstbeträgen profitieren, obwohl sie höhere Energieverbräuche verursachen als die Mehrzahl der Nutzer in dem Gebäude mit einem deutlich höheren U-Wert von $1,7 \text{ W}/(\text{m}^2\text{K})$.

Aus sozialpolitischer Perspektive wird die vermutet höhere Kostenbelastung durch eine höhere Nettokaltmiete in den Gebäuden mit besser gedämmter Hülle abgefedert. Damit kann die Zielsetzung erreicht werden, dass Haushalte in einem Gebäude mit höherem Energieeffizienzstandard wohnen bleiben können, wenn die höhere Bruttokaltmiete durch eine Wohngelderhöhung gemildert wird. Allerdings wird dadurch kein Anreiz gesetzt, einen dem Standard der Gebäudehülle entsprechenden niedrigen Verbrauch anzustreben. Die Höhe der Energieverbrauchskosten setzt offenbar keinen ausreichenden Anreiz, den Verbrauch zu verringern.

Aus klimapolitischer Perspektive ist es nicht hilfreich, wenn Haushalte zwar in einem Gebäude mit einer gut gedämmten Außenhülle wohnen, aber dennoch in hohem Maße Energie verbrauchen und beim Einsatz fossiler Energieträger einen hohen CO_2 -Ausstoß verursachen. Da Vermietern nicht bekannt ist, ob ein Haushalt Wohngeld bezieht, werden auf Eigentümerseite dadurch ohnehin keine unmittelbaren Anreize gesetzt, ein älteres Bestandsgebäude auf einen höheren Energieeffizienzstandard zu modernisieren.

Angesichts der Höhe der Energieverbräuche und CO_2 -Emissionen, die durch die Nutzung von Wohngebäuden entstehen, obwohl bereits große Anstrengungen unternommen wurden, den Energieeffizienzstandard im Gebäudebestand zu erhöhen, erscheint eine Klimakomponente im Wohngeld durchaus sinnvoll, die Anreize zu einem niedrigeren Verbrauch setzen würde.

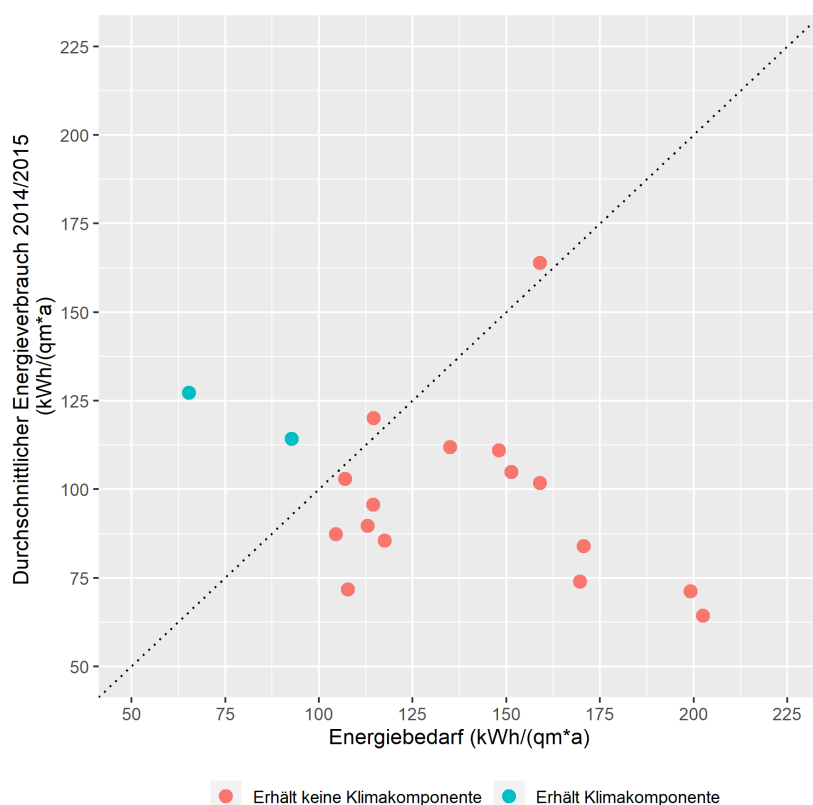
Verhältnis von Energiebedarf und Energieverbrauch

Aus einem weiteren Forschungsvorhaben stehen Informationen sowohl zum Energiebedarf als auch zum durchschnittlichen Energieverbrauch in konkreten Abrechnungsjahren sowie zu jedem einzelnen in diesem Gebäude befindlichen Nutzer zur Verfügung. Basis der folgenden Auswertungen sind Daten von 18 Wohngebäuden⁴, für die sowohl ein Energiebedarfsausweis als auch die tatsächlichen Energieverbräuche vorliegen.

Die folgende Abbildung zeigt die Gegenüberstellung der Energiebedarfe laut dem vorliegenden Energiebedarfsausweis (x-Achse) und die gemessenen durchschnittlichen Energieverbräuche aus den Abrechnungsjahren 2014 und 2015 (y-Achse).

Abbildung 2

Zusammenhang zwischen Energiebedarf und Energieverbrauch



Quelle: Auswertungen zum Forschungsprogramm BaltBest, eigene Darstellung.

Für die folgenden Betrachtungen wird davon ausgegangen, dass die Schwelle für eine Klimakomponente exemplarisch bei einem Endenergiebedarf von 100 kWh/m²a und weniger festgelegt wurde. Bei zwei Liegenschaften ist der Energiebedarf mit einer Höhe von unter 100 kWh/(qm*a) innerhalb der Fördergrenze für eine Klimakomponente (türkis hervorgehoben). Die Mieter dieser beiden Wohngebäude hätten einen Anspruch auf die Klimakomponente im Wohngeld, während die Mieter der 16 weiteren Gebäude die Klimakomponente nicht erhalten würden (rot hervorgehoben).

Werden nun die tatsächlichen durchschnittlichen Energieverbräuche der Gebäude beobachtet, dann werden die unterschiedlichen Effekte aus klima- und sozialpolitischer Sicht deutlich. Zum einen weichen die Energieverbräuche stark von den berechneten Energiebedarfen ab. Würden die berechneten Bedarfswerte und die gemessenen Verbrauchswerte übereinstimmen, so müssten die Beobachtungswerte auf der Winkelhalbieren-

(4)

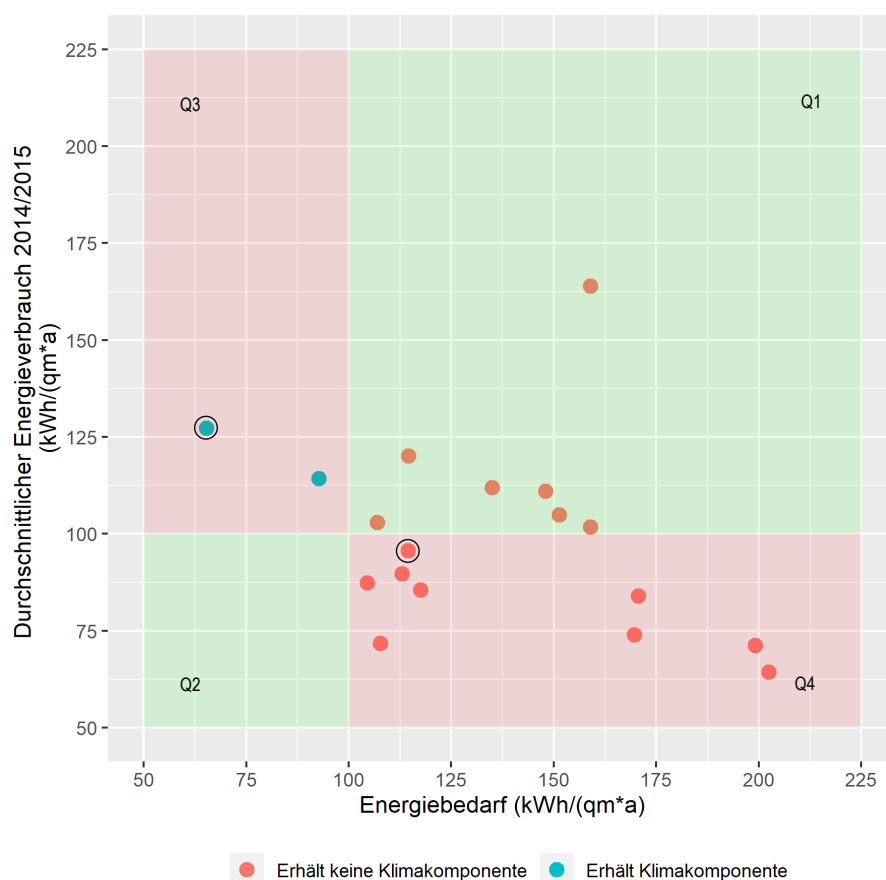
Quelle: Forschungsprojekt BaltBest - Einfluss der Betriebsführung auf die Effizienz von Heizungsanlagen im Bestand.

den liegen. Tatsächlich liegt der Verbrauch bei 14 Liegenschaften niedriger als im Energiebedarfsausweis angegeben – unterhalb der Winkelhalbierenden – und bei vier Liegenschaften über diesen Angaben, das heißt oberhalb der Winkelhalbierenden. Dazu zählen auch die beiden Gebäude, für die bei der exemplarisch gesetzten Grenze eine Klimakomponente in Betracht kommen würde. Während deren Energieverbrauch oberhalb von 100 kWh/m²a liegt, gibt es neun Gebäude, in denen die durchschnittlichen Verbräuche zum Teil deutlich unterhalb einer Grenze von 100 kWh/m²a liegen.

Daraus lassen sich vier Fallkonstellationen ableiten, die durch Quadranten in der folgenden Abbildung farbig hervorgehoben sind:

Abbildung 3

Fallunterscheidungen zur Beurteilung einer Klimakomponente nach Energieeffizienzstandard versus tatsächlichem Energieverbrauch



Quelle: Auswertungen zum Forschungsprogramm BaltBest, eigene Darstellung.

Die Fallkonstellationen sind zwar konzeptionell angelegt, bilden aber aller Erfahrung nach häufig in der Realität vorkommende Situationen ab. Es wird dafür die Annahme gesetzt, dass ein höherer Energieeffizienzstandard bzw. ein niedrigerer Energiebedarf mit einer (deutlich) höheren Nettokaltmietbelastung einhergeht und (bei weitem) nicht durch Betriebskosteneinsparungen kompensiert werden kann (keine Warmmietenneutralität). Diese Annahme ist erforderlich, um die sozial- und klimapolitischen Effekte im Kontext der Fallkonstellationen erläutern zu können. Die vier Fallkonstellationen lassen sich folgendermaßen klassifizieren und charakterisieren:

- **Fall 1 (Q1, Quadrant oben rechts):** Energieeffizienzstandard/Energiebedarf und Energieverbrauch liegen oberhalb der Fördergrenze. Den Mietern wird keine Klimakomponente gewährt. Dies betrifft in dem konkreten Beispiel sieben der 18 Gebäude.
- **Fall 2 (Q2, Quadrant unten links):** Energieeffizienz/Energiebedarf und Energieverbrauch liegen unterhalb der Fördergrenze. Den Mietern wird eine Klimakomponente gewährt. In diesem Fall ist es gleichgültig, welche Grenze eingehalten wird. Ob der Energieeffizienzstandard oder der Energieverbrauch als Beurteilungskriterium herangezogen wird, spielt keine Rolle. Allerdings fällt keiner der beobachteten Fälle in diesen Quadranten.
- **Fall 3 (Q3, Quadrant oben links):** Der Energiebedarfsausweis weist einen Energieeffizienzstandard/Energiebedarf innerhalb der Fördergrenze aus, jedoch liegt der Verbrauch teils deutlich über den berechneten Bedarfswerten. Den Mietern des Gebäudes wird die Klimakomponente gewährt, obwohl sie im Durchschnitt einen höheren Verbrauch verursachen. Dieser Fall ist aus sozialpolitischer Sicht sinnvoll und befindet sich im Einklang mit den Ergebnissen der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie der Klimakomponente im Wohngeld. Aus klimapolitischer Sicht ist er kritisch, weil die mit einer Modernisierungsmaßnahme intendierten tatsächlichen Einsparungen an Endenergie nicht vollständig erreicht werden.
- **Fall 4 (Q4, Quadrant unten rechts):** Im Energiebedarfsausweis ist ein Energieeffizienzstandard/Energiebedarf oberhalb der Fördergrenze angegeben. Keiner der Mieter würde eine Klimakomponente erhalten, obwohl der tatsächliche durchschnittliche Verbrauch durch das Nutzerverhalten oder zusätzliche Maßnahmen zur verbesserten Anlagentechnik, Betriebsführung oder sonstiger energiesparender (technischer) Maßnahmen niedrig ausfällt. Aus sozialpolitischer Sicht könnte es keinen Handlungsbedarf geben, weil die Nettokaltmiete nicht durch eine (umfassende) energetische Modernisierungsmaßnahme beeinflusst wurde, aus klimapolitischer Sicht wird ein niedriger Verbrauch und infolgedessen ein geringes CO₂-Emissionsvolumen erreicht, für das eine Prämie auch in Form einer Klimakomponente gezahlt werden könnte. Bei einer rein verbrauchsbezogenen Betrachtung ist das die Fallkonstellation, bei der nach den bisherigen Überlegungen zur Klimakomponente im Wohngeld eine Förderung ausgelöst würde, die sonst nicht vorgesehen wäre.

Die Fallkonstellationen in den Quadranten Q3 und Q4 sind als kritische Fälle einzustufen. Q3 ist kritisch anzusehen, weil der bei einem höheren Energieeffizienzstandard angenommene positive Effekt für den Klimaschutz nur eintritt, wenn tatsächlich weniger Energie verbraucht wird. Die Nutzer der Gebäude in Q4 leisten dagegen einen Beitrag für den Klimaschutz, ohne dass deren Gebäude einen hohen Energieeffizienzstandard aufweisen. Es könnte sinnvoll sein, eine Klimakomponente anstatt an einen hohen Energieeffizienzstandard an einen niedrigeren Verbrauch zu knüpfen. Damit wäre jedoch ein System- oder Paradigmenwechsel verbunden, der von den bisher – auch in der Politik diskutierten – Zielsetzungen einer Klimakomponente abweichen würde.

Für die Fallunterscheidungen wurden in diesem ersten Schritt gebäudebezogene Ansätze gewählt. Der verbrauchsbezogene Ansatz kann wohnungs- beziehungsweise Nutzer-bezogen ausgestaltet werden und damit die individuellen Beiträge einzelner Nutzer stärker berücksichtigen.

Für den **Fall 3** ist in Abbildung 3 im Quadranten Q3 eine Markierung mit einem Kreis hervorgehoben. Das Gebäude hat einen Endenergiebedarf nach Energieausweis von 65 kWh/m²a, gemäß der im Jahr 2015 erfolgten Abrechnung ließ sich ein Energieverbrauch von durchschnittlich 127 kWh/m²a feststellen, wobei hier zu jeweils 50 Prozent nach Fläche und erfassten Verbrauchseinheiten abgerechnet wird.

Tabelle 8

Beispielgebäude mit niedrigem Energiebedarf und höherem Energieverbrauch (Fall 3)

Nutzer-Nr.	Wohnfläche (qm)	Anteil Fläche (in %)	Verbrauchseinheiten	Anteil Einheiten (in %)	Anteil Gesamt (50:50)	kWh/qm*a
1	63	10,16 %	274	0,75 %	5,46 %	68,2
2	63	10,16 %	272	0,75 %	5,46 %	68,2
3	62	10,00 %	292	0,80 %	5,40 %	68,6
4	63	10,16 %	486	1,33 %	5,75 %	71,8
5	62	10,00 %	799	2,19 %	6,10 %	77,4
6	63	10,16 %	5.645	15,47 %	12,82 %	160,2
7	63	10,16 %	6.107	16,73 %	13,45 %	168,0
8	59	9,52 %	5.838	16,00 %	12,76 %	170,3
9	63	10,16 %	6.303	17,27 %	13,72 %	171,4
10	59	9,52 %	10.478	28,71 %	19,12 %	255,1
Gesamt	620	100,00 %	36.494	100,00 %	100,00 %	127,0

Quelle: Forschungsprojekt BaltBest, eigene Berechnungen und Darstellung.

In diesem Gebäude streuen die Energieverbräuche der Mieter sehr stark. Eine Hälfte der Mieter hat einen Verbrauch von deutlich weniger als der Durchschnitt ($127,0 \text{ kWh/m}^2\text{a}$), die andere Hälfte erheblich darüber. Der Mieter mit dem höchsten Verbrauch benötigt 3,7-mal mehr Energie als die beiden Mieter mit dem geringsten Verbrauch.

Dieses Gebäude hat sich aufgrund des günstigen Energieeffizienzstandards für die Klimakomponente qualifiziert, obwohl die Hälfte der Mieter Verbräuche und Emissionen verursachen, die deutlich über dem Gebäudedurchschnitt und deutlich über dem gemäß Energiebedarfsberechnung ermittelten Wert liegen. Im Gegenteil: Ihr Verbrauch liegt mit Werten von $160 \text{ kWh/m}^2\text{a}$ und mehr auf einem Niveau, dass üblicherweise in ungedämmten Gebäudebeständen der 1950er und 1960er Jahre zu beobachten ist.

Für den Fall 4 ist in Abbildung 3 eine Markierung im Quadranten 4 hervorgehoben worden. Das Gebäude hat einen Endenergiebedarf von $117 \text{ kWh/m}^2\text{a}$ und liegt damit über der Grenze, die für die Gewährung der Klimakomponente in diesem Beispiel angesetzt wurde. Keiner der Mieter in diesem Gebäude würde daher von der Höchstbetragsregelung von einer Klimakomponente im Wohngeld profitieren. Allerdings weisen sieben von 12 Mietparteien einen Energieverbrauch unterhalb des Durchschnittswertes von $91 \text{ kWh/m}^2\text{a}$ auf und neun der Mietparteien einen Verbrauch unterhalb der Schwelle von $100 \text{ kWh/m}^2\text{a}$.

Tabelle 9

Beispielgebäude mit höherem Energiebedarf und niedrigem Energieverbrauch (Fall 4)

Nutzer-Nr.	Wohnfläche (qm)	Anteil Fläche (in %)	Verbrauchseinheiten	Anteil Einheiten (in %)	Anteil gesamt (50:50)	kWh/qm*a
1	72	7,64 %	1.462	27,75 %	17,70 %	62,2
2	72	7,64 %	1.934	36,71 %	22,18 %	67,5
3	77	8,17 %	3.001	56,97 %	32,57 %	77,5
4	97	10,30 %	4.735	89,88 %	50,09 %	85,6
5	77	8,17 %	3.913	74,28 %	41,22 %	87,2
6	97	10,30 %	4.943	93,83 %	52,07 %	87,3
7	97	10,30 %	5.067	96,18 %	53,24 %	88,4
8	77	8,17 %	4.586	87,05 %	47,61 %	94,4
9	52	5,52 %	3.139	59,59 %	32,55 %	95,1
10	97	10,30 %	7.634	144,91 %	77,61 %	110,1
11	77	8,17 %	6.530	123,96 %	66,06 %	115,1
12	50	5,31 %	5.268	100,00 %	52,66 %	132,0
Gesamt	942	100,00 %	52.212	100,00 %	100,00 %	91,0

Quelle: Forschungsprojekt BaltBest, eigene Berechnungen und Darstellung.

Viele der Haushalte weisen einen Endenergieverbrauch auf, der sonst nur in leicht überdurchschnittlich gedämmten Gebäudebeständen angetroffen wird. Diese Haushalte könnten von einer Klimakomponente, die an den Verbrauch von Endenergie gekoppelt wäre, profitieren. Aus klimapolitischer Sicht wäre das sinnvoll. Sozialpolitisch wäre eine Förderung durch ein höheres Wohngeld möglicherweise nicht indiziert, weil dieses Gebäude mit einem Endenergiebedarf von 117 kWh/m²a zwar einen höheren Standard aufweist als der Durchschnitt des Gebäudebestandes, aber dies womöglich nicht mit Maßnahmen erreicht wurde, für die hohe Kosten angefallen sind und die Nettokaltmiete dementsprechend gestiegen ist. Wurde dieser Standard durch beispielsweise nur eine Einzelmaßnahme erreicht, so wird die Nettokaltmiete dadurch nicht erheblich gestiegen sein.

Würde die Verteilung der Gebäude und der Nutzer in den 18 Beispielgebäuden, die in das Quadrantenschema eingetragen wurden, dem bundesdeutschen Gebäudebestand entsprechen, so würden bei einer an den Energieeffizienzstandard gekoppelte Klimakomponente im Wohngeld, wie sie bisher diskutiert und im Rahmen der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie geprüft wurde, nur ein geringer Teil der Gebäude und Nutzer durch die Klimakomponente einen Vorteil erhalten. Unterstellt man ungefähr gleich große Gebäude, so würden nur 11,1 Prozent der Gebäude und der Nutzer durch die Klimakomponente erfasst.

Bei einer Umstellung auf ein verbrauchsbezogenes Konzept legt die beobachtete Verteilung nahe, dass ein größerer Kreis von Wohnungsnutzern beziehungsweise Mietern einen Vorteil durch die Klimakomponente erhalten würde, wenn beispielsweise ein Verbrauchswert von 100 kWh/m²a herangezogen würde.

Ermittlung eines Grenzwertes für den Endenergieverbrauch

Für die Ermittlung eines Grenzwertes gibt es – wie auch in der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie diskutiert – keine vorgegebene Lösung, sondern der konkrete Grenzwert ist aus grundsätzlichen Überlegungen abzuleiten. Einerseits soll durch die Klimakomponente ein wirksamer Effekt ausgelöst werden, daher sollte ein Grenzwert aus klimapolitischer Sicht nicht zu niedrig beziehungsweise zu großzügig angesetzt werden. Andererseits sollte eine größere Zahl von Haushalten in der Lage sein, in den Anwendungsbereich der Klimakomponente zu gelangen. Das bedingt einen nicht zu hohen oder zu strengen Grenzwert.

Ein Grenzwert könnte anhand der Verteilung der Energieverbräuche für einzelne Heizperioden bestimmt werden und damit auch dessen Wirksamkeit mit Blick auf die voraussichtliche Anzahl der in die Klimakomponente einbezogenen Haushalte abgeschätzt werden.

Eignung des Energieverbrauchs zur Abschätzung des Energieeffizienzstandards

In den vergangenen Jahren wurden Schätzverfahren entwickelt, um von einem gegebenen Energieverbrauchskennwert auf einen Energiebedarfskennwert zu schließen. Dies gelingt für einen größeren Gebäudebestand mit einer bestimmten statistischen Genauigkeit. Die eingangs in Kapitel A1.1 dargestellten empirischen Befunde zeigen jedoch, dass der Energieverbrauch und ein daraus abgeleiteter Energieverbrauchskennwert in hohem Maße durch das Verhalten von Nutzern beeinflusst werden. Damit ist nur ein mittelbarer Rückschluss auf den Energieeffizienzstandard möglich.

A1.2 Ermittlung des Energieverbrauchs im Wohngeldantragsverfahren

Eine Kritik an dem im Forschungsvorhaben „Nachweis des Energiestandards“ entwickelten Konzept richtete sich unter anderem gegen den Aufwand, der bei der verwaltungstechnischen Umsetzung im Antragsverfahren für das Wohngeld bei den Wohngeldstellen ausgelöst wird. Daher ist es erforderlich, das Verfahren, wie der Energieverbrauch von der Wohngeldstelle ermittelt beziehungsweise dessen Höhe überprüft wird, Schritt für Schritt zu entwickeln und abzuschätzen, welcher zusätzliche Aufwand im Antragsverfahren dadurch entstehen wird. Zu berücksichtigen ist auch, dass für die zu leistenden Angaben aussagekräftige Nachweise eingereicht werden sollten, sodass die Wohngeldstelle prüfen kann, ob die in das Antragsformular vorgenommenen Eintragungen den Tatsachen entsprechen.

Der Wohngeldantrag kann durch eine wohngeldberechtigte Person als Antragstellerin oder Antragsteller eingereicht werden. Wohngeldberechtigt ist insbesondere jede natürliche Person, die Wohnraum gemietet hat und diesen selbst nutzt beziehungsweise Eigentum an selbst genutzten Wohnraum hat.

Für den Nachweis des tatsächlichen Energieverbrauchs für eine zurückliegende Heizperiode oder für ein bestimmtes Kalenderjahr können unterschiedliche Dokumente herangezogen werden:

- Für zentral-beheizte Gebäudebestände: Heizkostenabrechnung für eine vorangegangene Heizperiode mit Ausweis des gesamten Verbrauchs an Endenergie für ein Gebäude sowie des Verbrauchs- und Kostenanteils, der auf den jeweiligen Nutzer entfällt.
- Für Wohnungen mit Etagenheizung: Abrechnung von Energieversorgern, aus denen die verbrauchte Endenergie hervorgeht.
- Für Wohnungen beispielsweise mit Gaseinzelöfen: Abrechnung von Energieversorgern, aus denen die verbrauchte Endenergie hervorgeht.

Abrechnungen von Energieversorgern können auch für selbstgenutzte Wohnungen und Ein- und Zweifamilienhäuser zugrunde gelegt werden.

Jedoch sind Fallkonstellationen denkbar, in denen Dokumente über den Energieverbrauch für eine Heizperiode oder ein Kalenderjahr nicht vorliegen beziehungsweise aus vorliegenden Dokumenten ein solcher Verbrauch nicht abgelesen werden kann (beispielsweise bei Kohle- und Öleinzelöfen). Für weitere Arten von Heizungssystemen ist zu prüfen, in welchen Fällen eine periodenbezogene Abrechnung über den Energieverbrauch nicht vorliegt und wie häufig diese Fälle auftreten.

Als aufwändiger ist es einzustufen, wenn Haushalte eine Wohnung angemietet haben und noch nicht über eine Heizkostenabrechnung verfügen, sodass sie ihren Vermieter für einen Wohngeldantrag nach der letzten verfügbaren Abrechnung fragen und um deren Aushändigung bitten müssten.

Für vermietete Wohnungsbestände muss überwiegend davon ausgegangen werden, dass ein Energieausweis vorliegt – als Verbrauchs- oder Bedarfsausweis. Beide können hilfsweise herangezogen werden, um fehlende Energieverbrauchs- oder Heizkostenabrechnungen zu ersetzen.

Schwankungen der Gesamtverbräuche, die über mehrere Heizperioden beobachtet werden, können nicht nur dadurch entstehen, dass sich die durchschnittliche Außentemperatur unterscheidet oder sich die Nutzer unterschiedlich verhalten. Eine weitere Ursache kann sein, dass den Heizkostenabrechnungen, die vom Vermieter an einen Mieter erteilt werden, Verbrauchsabrechnungen von Energieversorgern zugrunde liegen, die nicht die gleiche Anzahl von Tagen umfassen. Der Zeitpunkt für das Ablesen von Zählern wird innerhalb eines gewissen Korridors am Ende der Abrechnungsperiode durch Zufall bestimmt, sodass die Länge des Zeitraumes von Jahr zu Jahr variieren kann. Verbrauchsangaben aus Heizkostenabrechnungen sind daher nur bedingt miteinander vergleichbar. Geringfügige Schwankungen sind noch tolerierbar, aber ab einem gewissen Ausmaß werden Korrekturen erforderlich, die den Berechnungs- und Prüfungsaufwand erhöhen.

Die erforderlichen Angaben zur Berechnung des individuellen Verbrauchs an Endenergie für den eingesetzten Energieträger können den Heizkostenabrechnungen entnommen werden. Die folgende Abbildung zu einer typischen Heizkostenabrechnung zeigt beispielhaft, welche Angaben zu der bezogenen Energiemenge sowie zu den angefallenen Brennstoff- und Gesamtkosten darin für eine Abrechnungseinheit enthalten sind. Eine Abrechnungseinheit kann aus einem oder mehreren Gebäuden bestehen. In der folgenden Abbildung sind die für eine Abrechnungseinheit ermittelten Angaben zur Energiemenge und den darauf entfallenen Brennstoffkosten hervorgehoben.

Abbildung 4

Angaben aus einer Heizkostenabrechnung zur Ermittlung des Gesamtenergieverbrauchs

4. Heizkostenabrechnung

4.1 Bezeichnung der Heizzentrale (angeschlossene Häuser)

Essen, Blumenfeldstr. 1, 3

4.2 Berechnung der Energiemenge für Warmwasser

Entfällt, da keine zentrale Warmwasseraufbereitung vorhanden.

4.3 Darstellung der Gesamtkosten

Energieart: Fernwärme	Energienmenge in KWH: 55.167,000		
Bezeichnung der Kostenart	Betrag gesamt (100%)	= Heizung (100%)	+ Warmwasser (0%)
Brennstoffkosten	4.227,94 €	4.227,94 €	0,00 €
Stromkosten	93,91 €	93,91 €	0,00 €
Ablesegebühr	168,57 €	168,57 €	0,00 €
Gerätekosten	125,69 €	125,69 €	0,00 €
Gesamtkosten	4.616,11 €	4.616,11 €	0,00 €

Quelle: Beispielabrechnung aus Forschungsvorhaben, eigene Hervorhebung.

Zusammen mit weiteren, in der Heizkostenabrechnung enthaltenen Angaben können die individuellen Heizkosten und der spezifische Endenergieverbrauch eines einzelnen Haushaltes ermittelt werden.

Abbildung 5

Rechenbeispiel zur Berechnung des individuellen Heizenergieverbrauchs für eine Abrechnungsperiode

4.6 Ermittlung Ihres Kostenanteils			Gebäudefläche (m ²)		Fläche der Wohnung (m ²)	
Bezeichnung	Anteil in %	Kosten in Euro	Einheiten gesamt	Einheiten Wohnung	anteilige Nutzung Ihr Anteil	Ihre Kosten in Euro
Heizung						
Verbrauchskosten	70,00% Verbrauch	3.231,28 :	67.435,00 x	7.116,00 x	=	340,98
Grundkosten	30,00% Heizfläche	1.384,83 :	673,00 x	88,00 x	1.000,00 % : 1.000,00 % =	181,08
1) Summe Heizung		4.616,11				522,06
Warmwasser						
Verbrauchskosten	0,00% Verbrauch	0,00 :	Anteil an den Heizkosten=522,06€/4616,11 €=11,3%			
Grundkosten	0,00% Heizfläche	0,00 :				
2) Summe Warmwasser						
3) Kochgas	Spezifischer Verbrauch der Wohnung=11,3%*((55167 kWh/a)/88 m ²)=70,9 kWh/m ²					
4) Sonderkosten (Mie)	Spezifischer Verbrauch des Gebäudes=(55167 kWh/a)/673m ² = 81,9 kWh/m ²					
5) Ihre Kosten = Sum						522,06
6) Umlageausfallwag	Ggf. müssen die Zahlen noch witterungsbereinigt werden					
7) Ihre Kosten gesamt = Summe 5) und 6)		4.616,11				522,04

Quelle: Beispielabrechnung aus Forschungsvorhaben, eigene Hervorhebung und Berechnungen.

Aus Heizkosten in Höhe von insgesamt 4.616,11 Euro und dem Abrechnungsbetrag für einen Nutzer in Höhe von 522,06 Euro errechnet sich sein Anteil von 11,3 Prozent an den Gesamtkosten. Mithilfe seines Kostenanteils lässt sich der spezifische Verbrauch des Nutzers hinreichend genau berechnen. Dieser beträgt in dem Rechenbeispiel 70,9 kWh/m²a, während der durchschnittliche Endenergieverbrauch für das Gebäude bei 81,9 kWh/m²a etwas darüber liegt. Würde man als Referenzwert für die Gewährung der Klimakomponente eine Marke von 100 kWh/m²a ansetzen, so würde dieser Haushalt – wie voraussichtlich weitere Nutzer in dieser Abrechnungseinheit – eine Klimakomponente erhalten.

Für die Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Heizperioden ist es erforderlich, den spezifischen, auf einen Quadratmeter bezogenen Verbrauch um Witterungseinflüsse zu bereinigen. Die Berechnung des spezifischen Verbrauchs wird komplizierter, wenn statt der bezogenen Energiemenge in kWh beispielsweise der Bezug von Heizöl in Litern angegeben ist. Dafür sind Umrechnungsfaktoren heranzuziehen.

Aus der insgesamt bezogenen Energiemenge beziehungsweise den insgesamt angefallenen Kosten müsste der Anteil für die Erwärmung von Warmwasser herausgerechnet werden. Geschieht dies nicht bereits in der Heizkostenabrechnung, so muss dieser Anteil nachträglich geschätzt werden. Eine Schätzung ist beispielsweise auch erforderlich, wenn das Gebäude nicht zentral, sondern eine einzelne Wohnung über eine Gasetaugenheizung beheizt wird, mit der zugleich Warmwasser erwärmt wird (sogenannte Kombitherme), ohne dass der Anteil zur Beheizung von Warmwasser gesondert ermittelt werden kann oder spezifiziert wird. Durch die Schätzung des Warmwasseranteils treten Ungenauigkeiten auf.

A1.3 Vergleich eines verbrauchsorientierten Ansatzes mit dem bisher diskutierten Konzept der Klimakomponente

Klimakomponente gekoppelt an Energieeffizienzstandard

Gemäß der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie wird der Höchstbetrag für die monatliche Bruttokaltmiete oder Belastung als Klimakomponente angehoben, wenn ein Gebäude einem KfW-Energieeffizienzstandard von 100 oder besser genügt. Damit fügt sich die Klimakomponente in die bisherige Wohngeldsystematik ein, mit der das Wohngeld aus der Höhe der Miete, der Höhe des verfügbaren Einkommens und der Zahl der Haushaltsmitglieder berechnet wird.

Wird die Nettokaltmiete nach einer Modernisierung auf einen erforderlichen Energieeffizienzstandard angehoben, so führt dies unter Berücksichtigung der Klimakomponente zu einem höheren Wohngeld, wenn der

bisherige Höchstbetrag (ohne Klimakomponente) mit der Mietanpassung überschritten wird. Bis zur bisherigen Höchstgrenze lösen Nettokaltmietbestandteile, die aufgrund von Modernisierungen zu einer Mieterhöhung geführt haben, auch jetzt schon – ohne Klimakomponente – ein höheres Wohngeld aus.

Durch die Anhebung des Höchstbetrages folgt auch aus aufwändigeren Modernisierungen auf einen hohen Energieeffizienzstandard ein höheres Wohngeld, bei denen die Nettokaltmiete innerhalb des gesetzlichen Rahmens sehr stark erhöht wird. Damit wird der sozialpolitische Effekt erreicht, dass Wohngeldhaushalte ihre Wohnkostenbelastung auch in Wohnungen mit höherem Energieeffizienzstandard durch ein höheres Wohngeld verringern können. Zugleich werden klimapolitische Ziele unterstützt, wenn daraus ein niedrigerer Verbrauch resultiert.

Klimakomponente nach einem verbrauchsorientierten Ansatz

Bei einem Konzept, das an dem individuellen Verbrauch ansetzt, sind andere Effekte zu beobachten. Zunächst hängt die Höhe der Nettokaltmiete nicht von der Höhe des individuellen Verbrauchs ab. Wird bei einem verbrauchsorientierten Ansatz der festgelegte Grenzwert unterschritten, so würde eine Klimakomponente gewährt und berechnet werden, die nicht an der Höhe der Verbrauchersparnis bemessen wird, sondern sich an der Höhe der Nettokaltmiete orientiert.

Hierbei können Konstellationen entstehen, die näher betrachtet und bewertet werden müssten. Beispielsweise führt ein niedrigerer Verbrauch mit Klimakomponente nur dann zu einem höheren Wohngeld, wenn die bisherige Nettokaltmiete oberhalb des Höchstbetrages ohne Klimakomponente liegt. Das folgende Beispiel soll dies illustrieren:

- Nutzer 5 in Fall 3 und Nutzer 3 in Fall 4 (siehe Kapitel A1.1) haben ungefähr den gleichen Endenergieverbrauch von 77,4 beziehungsweise 77,5 kWh/m²a.
- Nutzer 5 (Fall 3) wohnt in einem Gebäude mit geringerem Energiebedarf, bei dem die Nettokaltmiete voraussichtlich höher liegen wird, weil eine (umfangreichere) energetische Modernisierung durchgeführt wurde. Dafür spricht der niedrigere Energiebedarfskennwert von 65 kWh/m²a gegenüber 117,1 kWh/m²a im Fall 4. Dort wird für den Nutzer 3 die Nettokaltmiete – unter sonst gleichen Bedingungen – niedriger liegen.
- Liegt die Nettokaltmiete sowohl für Nutzer 5 (Fall 3) als auch für Nutzer 3 (Fall 4) unterhalb des Höchstbetrages, so erhalten diese trotz ihres geringeren Verbrauches im Vergleich zu den anderen Nutzern im Gebäude mit einem höheren Verbrauch, kein höheres Wohngeld.
- Erst wenn die Nettokaltmiete in beiden Fällen oberhalb des Höchstbetrages liegt, werden die Anstrengungen beider Haushalte, einen niedrigeren Verbrauch zu erreichen, mit einer verbrauchsorientierten Klimakomponente „belohnt“.
- Liegt nur die Nettokaltmiete aufgrund der vermutlich durchgeführten Modernisierung im Fall 3 bei Nutzer 5 über dem Höchstbetrag, so erhält dieser ein höheres Wohngeld, obwohl es für ihn aufgrund des besseren Energieeffizienzstandards leichter ist, einen geringeren Energieverbrauch zu erzielen als für Nutzer 3 in Fall 4, für den bei höheren Anstrengungen und im Vergleich niedrigerer Nettokaltmiete kein höheres Wohngeld gewährt wird.

Während die in Kapitel A1.1 skizzierte Lösung einen Anreiz für einen niedrigen Verbrauch beziehungsweise die Verbrauchseinsparung setzen soll, kann dies mit dem Grundkonzept der Höchstbetragsregelung für eine Klimakomponente im Wohngeld tatsächlich nicht erreicht werden. Für die Ausrichtung einer Klimakomponente an dem individuellen Verbrauch eines einzelnen Haushaltes ist daher die bisher diskutierte Höchstbetragsregelung nur bedingt geeignet.

Um dem verbrauchsorientierten Ansatz Rechnung zu tragen, müsste die Höhe einer Klimakomponente an die erzielte Ersparnis gegenüber einem Durchschnitts- oder Ausgangswert oder an ein erreichtes Verbrauchsniveau gekoppelt und daran bemessen werden.

Zwar wäre ein Anreiz, einen möglichst niedrigen Verbrauch zu erzielen, aus klimapolitischer Sicht sinnvoll, aber aus sozialpolitischer Sicht würde sich das nicht passgenau in die Fördersystematik des Wohngeldes einschließlich eines zwischenzeitlich gewährten Heizkostenzuschusses einfügen. Aus sozialpolitischer Sicht soll das Wohngeld Haushalte mit einer höheren Wohnkostenbelastung entlasten, aber keine Anreize setzen, einen möglichst niedrigen Heizenergieverbrauch zu erzielen.

Ein verbrauchsorientierter Ansatz steht daher mit den intendierten Zielen des Wohngeldes nicht im Einklang und wird daher nicht weiter verfolgt.

A1.4 Exkurs: Klimabonus in Bielefeld als Ansatzpunkt für eine vereinfachte Nachweisführung

Im Zusammenhang mit der Klimakomponente wird häufig der in Bielefeld für einen längeren Zeitraum gewährte sogenannte Klimabonus benannt. Ausgangssituation war, dass die angemessenen Kosten der Unterkunft aus dem Blickwinkel der Wohnungswirtschaft nicht entsprechend der Marktentwicklung angepasst wurden und insbesondere nach einer Modernisierung viele SGB II-Empfängerhaushalte nicht mehr in der Lage waren, eine modernisierte Wohnung anzumieten beziehungsweise darin zu verbleiben.

In Bielefeld kam es daraufhin im Jahr 2007 aufgrund eines Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Stadtrat zur Berücksichtigung von energetischen Gebäudemerkmale bei den angemessenen Kosten der Unterkunft. Der Zuschlag, der zu den sonst üblichen angemessenen Unterkunftskosten gewährt wurde, richtete sich nach dem energetischen Standard eines Gebäudes und wurde in drei Stufen in Höhe von 0,35 bis 0,65 Euro/m² als sogenannter Klimabonus gezahlt.

Tabelle 10

Höhe des Klimabonus und Nachweisverfahren für Bedarfsgemeinschaften

Klimabonus	Nettokaltmiete	max. Energieverbrauch	
		inkl. Warmwasser	ohne Warmwasser
pro m ²	pro m ²		
–	4,64 €	–	–
0,35 €	4,99 €	175 kWh/m ² a	160 kWh/m ² a
0,50 €	5,14 €	125 kWh/m ² a	110 kWh/m ² a
0,65 €	5,29 €	75 kWh/m ² a	60 kWh/m ² a
Die Unterschreitung der Grenzwerte ist durch den Energieausweis nachzuweisen			

Quelle: Kühn, 2012.

Es wurden je Stufe zwei Grenzwerte angegeben: mit und ohne Einbezug von Warmwasser. Es wurde nicht zwischen Energieverbrauchs- und Energiebedarfskennwert unterschieden.

Nach Auskunft des kommunalen Wohnungsunternehmens BGW Bielefeld ist der Klimabonus positiv aufgenommen worden. Er wurde jedoch Mitte 2018 nicht fortgesetzt, nachdem die angemessenen Kosten der Unterkunft im Rahmen eines neuen Schlüssigen Konzepts ermittelt worden sind.

Bei diesem Beispiel ist zu bedenken, dass sich die Systematik zur Ermittlung und Übernahme angemessener Unterkunftskosten grundsätzlich von derjenigen des Wohngeldes unterscheidet, und zwar nicht nur im Hinblick auf die gewährten Leistungen, sondern auch hinsichtlich des Antragsverfahrens. Der Vermieter ist nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches verpflichtet, an dem Antragsverfahren mitzuwirken und dem Mieter für die Bewilligung von Erst- und Folgeanträgen Mietbescheinigungen auszustellen. Darin werden von

Jobcentern verschiedene wohnungsbezogene Angaben regelmäßig abgefragt, die sich auch auf den energetischen Zustand beziehen. Zwar ist nach § 23 Abs. 4 WoGG auch der Vermieter als Empfänger der Miete verpflichtet, Auskunft über die Höhe und Zusammensetzung der Miete sowie andere, das Miet- oder Nutzungsverhältnis betreffende Umstände Auskunft zu geben, jedoch beschränkt sich dies derzeit nur auf grundlegende Angaben zum Mietverhältnis, wie den Beginn, die Gesamtfläche der Wohnung sowie Miet- und Betriebskostenangaben.

A2 Überlegungen zu einem vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahren

In der Studie zum Nachweis des Energieeffizienzstandards (BBSR 2019: 19f.) wurden unterschiedliche Verfahren geprüft, mit denen ohne eine Vor-Ort-Aufnahme durch einen Experten oder Sachverständigen auf einfachere Art und Weise der Energieeffizienzstandard eines Gebäudes abgeschätzt werden kann. Diese Verfahren führen jedoch regelmäßig dazu, dass die Treffsicherheit der Ermittlung des Energieeffizienzstandards sinkt und der tatsächliche Energieeffizienzstandard nur mit einer gewissen Fehlerwahrscheinlichkeit korrekt ermittelt werden kann.

Solche vereinfachten Verfahren, wie sie bereits benannt wurden, können folgendermaßen aufgebaut sein:

- Punktbewertungsverfahren vergeben für verschiedene Bauteile der Gebäudehülle Punktwerte, die aufsummiert werden. Der Punktwert berücksichtigt grob die energetische Beschaffenheit eines Bauteils. Solche Verfahren werden u. a. bei der Erstellung von ökologischen Mietspiegeln eingesetzt oder generell verwendet, um in Mietspiegeln das gesetzliche Wohnwertmerkmal der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit abzubilden und mit einem Mietzuschlag zu versehen.
- Zeitraumverfahren schreiben einem Gebäude zunächst aufgrund des Baujahres eine typische energetische Beschaffenheit zu. Anhand einer Abfrage des Jahres der Durchführung bestimmter energetischer Maßnahmen/Modernisierungen an der Gebäudehülle und der Anlagentechnik kann eine grobe Einschätzung vorgenommen werden, welche energetische Qualität ein Gebäude im aktuellen Zeitraum besitzt.

Beide Verfahren weisen hinsichtlich der Beurteilungskriterien, aber auch im Praxiseinsatz Vor- und Nachteile auf und wurden hinsichtlich ihrer Treffsicherheit im Forschungsbericht über den Nachweis des energetischen Standards negativ bewertet. Unter anderem hat das den Ausschlag gegeben, diese Verfahren als nicht geeignet einzustufen, sondern ein vergleichsweise aufwändigeres Ersatzverfahren vorzuschlagen, das in höherem Maße Expertenwissen voraussetzt.

Diese beiden, hier noch einmal aufgegriffenen Verfahren werden bei der Erstellung von Mietspiegeln eingesetzt und sind oft Grundlage dafür, dass energetische Ausstattungs- und Beschaffenheitsmerkmale bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete angesetzt werden können, sofern sich Mietpreiseinflüsse analytisch nachweisen lassen. Hierfür besitzen sie daher eine Eignung.

Im Grunde geht es darum, ob die eingeschränkte Treffsicherheit und die gewisse Fehlerwahrscheinlichkeit dieser Verfahren in Kauf genommen werden kann, um sie in einer Gesamtbewertung – auch mit Verfahren zur Ermittlung des Energieverbrauchs – erneut zu beurteilen und dann abzuwägen, ob damit die Klimakomponente doch noch in der durch die Machbarkeits- und Umsetzungsstudie bestätigten Form umgesetzt werden kann. Zumindest wenn sonst kein anderes Verfahren nahe liegt. Insbesondere wäre wichtig zu beurteilen, ob die Treffsicherheit systematisch – bei bestimmten Maßnahmen – als nicht und nur bedingt zureichend zu klassifizieren ist oder man unsystematischen, das heißt zufällig auftretenden Fehlern nicht mit einer großzügigeren Bemessung von Grenzwerten pauschal begegnen kann.

Die Autoren können kein weiteres ingenieurtechnisches Verfahren vorschlagen, sondern verweisen auf die bereits in der Diskussion befindlichen Konzepte. Für ein Wohngeldantragsverfahren käme insbesondere ein Punktbewertungsverfahren in Betracht. Jedoch würde auch das technische Fachkenntnisse bei den Antragsbearbeitenden in den Wohngeldstellen voraussetzen. Daher wurden Punktbewertungsverfahren im Forschungsvorhaben zum Nachweis des Energieeffizienzstandards (BBSR 2019: 19f.) bereits als nicht verwaltungspraktikabel eingestuft.

A3 Beurteilung der Alternativvorschläge

Zusammenfassend lassen sich die in diesem Forschungsvorhaben betrachteten Alternativvorschläge folgendermaßen beurteilen:

Berücksichtigung des Energieverbrauchs

Für eine Nachweisführung über den Energieverbrauch wurden zwei Ansatzpunkte verfolgt: Einerseits in welchem Maße der Energieverbrauch Rückschlüsse auf den Energieeffizienzstandard zulässt. Andererseits ob ein niedriger Energieverbrauch grundsätzlich als Voraussetzung für die Gewährung einer Klimakomponente herangezogen werden könnte. Hierfür wurde die Frage näher untersucht, welcher Zusammenhang zwischen dem Energieverbrauch von Nutzern auf der einen und Indikatoren zum wärmetechnischen Standard der Gebäudehülle beziehungsweise dem Endenergiebedarf von Gebäuden auf der anderen Seite besteht. Der Energieverbrauch sollte bei diesen Ansätzen vorwiegend über Heizkostenabrechnungen ermittelt werden, die von den Antragstellern bei einem Antrag auf Wohngeld mit eingereicht werden.

In der Tendenz zeigte sich zwar, dass ein weniger guter oder sogar schlechter Energieeffizienzstandard häufig mit hohen Energieverbräuchen einhergeht und umgekehrt. Jedoch waren die Schwankungen der Energieverbräuche bei Vergleichen sowohl auf Gebäudeebene zwischen Gebäuden als auch innerhalb von Gebäuden zwischen einzelnen Nutzern derart groß, dass von Energieverbrauchswerten nur mittelbar auf den Energieeffizienzstandard geschlossen werden kann. Für Zwecke der Gewährung einer Klimakomponente ist die Genauigkeit nicht ausreichend hoch.

Überlegungen, die an den Verbrauch von Wohnungen und Gebäuden anknüpfen, setzen zwar einen hohen Anreiz, den Verbrauch von Heizenergie zu reduzieren. Primär richtet sich ein solcher Anreiz aber an die Realisierung von Maßnahmen, die von einem Nutzer, das heißt in der Regel einem Mieterhaushalt, selbst ergriffen werden können. Ein hoher Energieeffizienzstandard ist zwar eine wichtige, aber keine zwingende Voraussetzung dafür, den Energieverbrauch wirksam zu reduzieren oder auf einem niedrigen Niveau zu halten. Vorrangig wird damit die Änderung des Verhaltens belohnt und – in begrenztem Umfang – der Einsatz technischer Systeme, über die ein Wohnungsnutzer auch selbst entscheiden kann, wie beispielsweise über den Einbau einer zeitgesteuerten oder bedarfsabhängigen Regelung für einzelne Räume einer Wohnung (Einzelraumregelung).

Kommen in dem betreffenden Gebäude fossile Energieträger zum Einsatz, so werden CO₂-Emissionen auch durch verhaltensinduzierte Einsparungen an Endenergie wirksam verringert und damit die klimapolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung unterstützt. Jedoch kann mit einem solchen Konzept die mit der Klimakomponente im Wohngeld verfolgte sozialpolitische Zielsetzung, eine höhere Nettokaltmiete in einem energieeffizienten Gebäude zumindest teilweise durch erhöhtes Wohngeld zu kompensieren, nicht realisiert werden. Denn die Höhe der Nettokaltmiete wird auch von anderen Einflussfaktoren maßgeblich bestimmt, wie beispielsweise der Marktlage.

Damit würde eine Fokussierung auf den (niedrigen) Energieverbrauch eine Abkehr von den bisherigen Intentionen und damit einen Systemwechsel bedeuten: Ein höheres Wohngeld würde als Prämie für den geringeren Energieverbrauch gezahlt, solange die Bruttokaltmiete oberhalb des Höchstbetrages liegt, und zwar unabhängig davon, welchen Energieeffizienzstandard das Gebäude aufweist und wie sich dieser auf die Höhe der Nettokaltmiete ausgewirkt hat. Dagegen würden Haushalte, die durch einen höheren Energieverbrauch und eine höhere zu berücksichtigende Miete belastet sind, eine Klimakomponente auch dann nicht erhalten, wenn sie in einem Gebäude mit höherem Energieeffizienzstandard wohnen würden. Damit wird der sozialpolitische Grundgedanke des Wohngeldes nicht mehr berücksichtigt. Das heißt, dass sich ein verbrauchsorientierter Ansatz mit der derzeitigen Systematik der Berechnung des Wohngeldes nicht abbilden lässt. Daher sind die beiden verbrauchsorientierten Ansätze nicht weiter verfolgt worden.

Einsatz eines vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahrens

Für ein vereinfachtes ingenieurtechnisches Verfahren kommen zwei Alternativen infrage, die sich zum Teil bereits in der Diskussion befanden: Einerseits ein Punktebewertungsverfahren, bei dem verschiedene Bauteile des Gebäudes im Hinblick auf ihre energetische Beschaffenheit mit Punkten bewertet werden. Solche Verfahren wurden im Zusammenhang mit ökologischen oder energetischen Mietspiegeln verwendet. Je höher der energetische Standard eines Bauteils, desto höher die vergebene Punktzahl, die für eine Gesamtbeurteilung aufsummiert wird. Andererseits ein Zeitraumverfahren, bei dem für jede energetische Maßnahme das Jahr der Durchführung ermittelt wird und aufgrund der jeweils geltenden und sukzessive verschärften Standards in der Modernisierung eine Einschätzung über die jeweilige energetische Qualität abgegeben werden kann. So können beispielsweise Maßnahmen ab einem bestimmten Jahr der Durchführung anerkannt werden.

Zum Teil sind diese Verfahren stark vereinfachend und können den Energieeffizienzstandard nicht verlässlich einschätzen. Oft liegen die erforderlichen Angaben auch weder den Mietern noch den Vermietern zweifelsfrei vor. Ein Vermieter, der ein Gebäude nach Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen erworben hat, besitzt nicht in jedem Fall Kenntnis über solche Maßnahmen beziehungsweise ihm müssen keine Unterlagen dazu vorliegen. Somit wurden auch Überlegungen zu einem stark vereinfachten ingenieurtechnischen Verfahren nicht weiterverfolgt.