

Reform des Mietrechts zu einer einsparbasierten Modernisierungsumlage

Ralph Henger / Leo Reutter, 06.10.2025

Das aktuelle Mietrecht benötigt dringend eine Reform, um einen fairen Interessenausgleich zwischen Vermietern und Mietern im Hinblick auf einen klimaneutralen Gebäudebestand zu gewährleisten. Seit Jahren wird nach Lösungen gesucht, das „Vermieter-Mieter-Dilemma“ bei energetischen Modernisierungen zu lösen und Investitionen zu fördern. Bisher sind Reformvorschläge an der Frage gescheitert, wie Modernisierungskosten und Heizkostensparnisse gerecht und anreizkompatibel zwischen Vermietern und Mietern aufgeteilt werden können. Der Beitrag präsentiert einen neuen, konkreten und praktisch umsetzbaren Lösungsansatz für eine einsparbasierte Modernisierungsumlage.

Wärmewende erfordert Investitionen in Mietwohnbestände

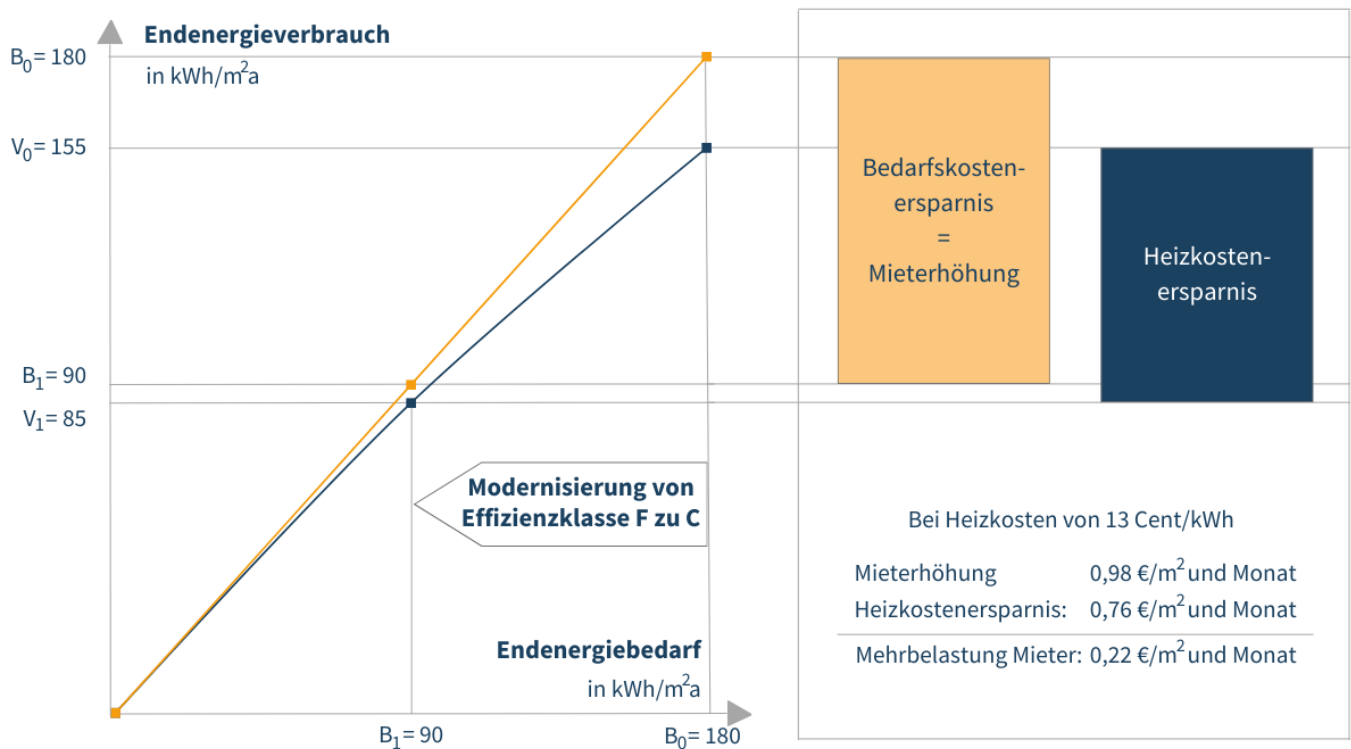
Die energetische Modernisierung von Wohngebäuden ist ein zentrales Element der Klimapolitik. Für eine erfolgreiche Wärmewende ist es notwendig, die Energieeffizienz der Gebäudehüllen zu verbessern und auf fossilfreie Heizungen umzusteigen. Der Druck auf die Gebäudeeigentümer wird in den kommenden Jahren durch Maßnahmen wie steigende CO₂-Preise durch die Integration des Gebäudesektors in ein zweites europäi-

ches Emissionshandelssystem (EU ETS 2) sowie die Novelle der EU-Gebäuderichtlinie zunehmen. Besonders herausgefordert ist der vermietete Gebäudebestand, in dem 58 Prozent der privaten Haushalte in Deutschland leben. Problematisch ist neben der Festlegung des Zeitpunkts der Maßnahmen insbesondere die Frage der Aufteilung von Modernisierungskosten und Heizkosteneinsparungen: Vermieter tätigen die Investitionen, aber in erster Linie profitieren Mieter von niedrigeren Heizkosten und höherem Wohnkomfort (Vermieter-Mieter-Dilemma).

Derzeit können Vermieter solche Modernisierungskosten in laufenden Mietverträgen entweder durch Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 BGB oder durch die Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB auf die Mieter umlegen. Letztere ermöglicht, dass seit dem Jahr 2019 bis zu 8 % der modernisierungsbedingten Investitionskosten auf die Jahresmiete umgelegt werden können, wobei die Monatsmiete um maximal 3 €/m² (bei Mieten unter 7 €/m² nur 2 €/m²) steigen darf. Für Heizungsmodernisierungen gelten seit der GEG-Novelle 2023 gesonderte Regelungen, nämlich dass der Vermieter bis zu 10 % der Investitionskosten umlegen darf, bei einer Kappungsgrenze von 0,50 €/m² (§ 559e BGB).

Kostenwirkung einer einsparbasierten Modernisierungsumlage

Schematische Darstellung der Kostenwirkung auf Mieter durch Heizkostensparnis und Mieterhöhung



Anmerkung: Zusammenhang zwischen gemessenen Energieverbrauch (vertikale Achse) und berechneten Energiebedarf (horizontale Achse)
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Das Hauptproblem der aktuellen Regelungen ist, dass die aktuelle Modernisierungsumlage rein kostenbasiert funktioniert, d.h. ausschließlich die Modernisierungskosten und nicht Heizkosteneinsparungen berücksichtigt (Henger et al., 2021). Dadurch ergibt sich der Modernisierungsanreiz nicht unbedingt aus der Wirtschaftlichkeit oder Klimafreundlichkeit der Maßnahmen. Zudem besteht aktuell durch Förderungen kein zusätzlicher monetärer Anreiz, da diese nach § 559a BGB von den Investitionskosten abzuziehen sind. Gleichzeitig müssen Mieter auch dann Mieterhöhungen dulden, wenn sie nicht von den Einsparungen profitieren. Die fehlende Transparenz bezüglich energetischer Einsparungen sowie die heterogene Ausgangssituation der Gebäude verschärfen das Vermieter-Mieter-Dilemma.

In diesem Zusammenhang spielen Prebound- und Rebound-Effekte eine zentrale Rolle (Henger/Moeller, 2025). Prebound bezeichnet hierbei sparsameres Heizverhalten vor einer Modernisierung und Rebound weniger sparsames Verhalten danach, weil sich bei besserer Energieeffizienz sparsames Heizverhalten weniger stark finanziell auszahlt. Beides lässt die tatsächlichen

Heizkostensparnisse niedriger ausfallen. Die Abbildung zeigt dies anhand eines typischen Beispiels, in dem ein Gebäude durch umfangreiche Dämmmaßnahmen der Außenwände und den Austausch alter Fenster von einem schlechten Energieeffizienzstandard (F) auf einen guten Standard (C) verbessert wird. Der Energiebedarf halbiert sich um 90 kWh/m²a, während sich der Verbrauch nur um 70 kWh/m²a verringert. Bei Modernisierungskosten von 15.000 € je Wohneinheit könnte in diesem Mehrfamilienhaus derzeit die Kaltmiete in einer 80 m² Wohnung um 1,25 €/m²/Monat erhöht werden. Gleichzeitig würde die Heizkostensparnis bei einem aktuellen Preisniveau für Erdgas in Höhe von 13 Cent/kWh 0,76 €/m²/Monat betragen. Die monatliche Mehrbelastung für die Mieter beträgt damit 0,49 €. Die aktuelle Regelung führt daher zu Mehrbelastungen für die Mieter, die unabhängig von den Energieeinsparungen sind. Hieraus resultieren nicht nur Gerechtigkeitsfragen, sondern auch erhebliche finanzielle Anreizprobleme, wie sie in Henger et al. (2021) gezeigt werden. Eine faire und anreizkompatible Verteilung der Kosten und Einsparungen erfordert daher eine grundlegende Reform der Modernisierungsumlage. Bisherige

Lösungsvorschläge wie z.B. die Teilwarmmietkonzepte sind zwar aus Klimaschutz- und sozialpolitischer Sicht sinnvoll, lassen sich jedoch aufgrund ihrer hohen Komplexität kaum praktisch umsetzen (Henger et al., 2023).

Einsparbasierte Modernisierungsumlage

Eine vielversprechende Lösung bietet ein Vorschlag von Reutter/Winiewska (2025) und Reutter (2025), der in diesem Beitrag vorgestellt und auf seine praktische Umsetzbarkeit diskutiert wird. Kernidee des Vorschlags ist, dass Mieterhöhungen durch eine energetische Modernisierung zukünftig auf Grundlage des Energiebedarfs erfolgen. Die Reduktion des Energiebedarfs wird mit dem aktuellen Marktpreis des Energieträgers bewertet. Um diesen Wert darf der Vermieter die Miete erhöhen. Im Beispiel der Abbildung beläuft sich die berechnete Einsparung bei aktuellem Gaspreisniveau von 13 Cent/kWh (13x90/12 Monate) 0,98 €/m²/Monat.

Der Lösungsvorschlag bietet zahlreiche Vorteile: Mieter behalten den vollen Sparsamkeitsanreiz, da sie auch im neuen System die tatsächlich verbrauchte Heizenergie zahlen. Der Ansatz ist bezogen auf den ermittelten Bedarf warmmietenneutral, nicht aber auf den tatsächlichen Verbrauch. Dies führt zu effektiven Mehrbelastungen für die Mieter, die sich im dargestellten Beispiel auf 0,22 €/m²/Monat belaufen. Mieter zahlen dadurch implizit auch den Komfortgewinn der Modernisierung, der durch den Bedarf abgeschätzt wird und Prebound- und Rebound-Effekt berücksichtigt. Für Vermieter bietet der Vorschlag ebenfalls Vorteile. Der bisherige kostenbasierte Ansatz, der in der Praxis vielfach zu Widerständen führt, wird durch einen Ansatz mit hohem Akzeptanzpotenzial ersetzt, da die Mieter nur die verhaltensabhängigen Mehrbelastungen tragen. Vermieter haben einen hohen Anreiz zu modernisieren und den Energiebedarf des Gebäudes im Sinne der Klimaschutzziele kosteneffizient zu senken. Dieser Anreiz ist umso wirksamer, je höher die Marktpreise für fossile Energieträger sind und die CO₂-Bepreisung zukünftig ausfallen wird.

Die größte Herausforderung für die Umsetzung dieses Ansatzes liegt in der Frage, wann und wie die Energiebedarfe vor und nach der Modernisierung ermittelt werden sollen. Da Energieausweise, insbesondere Bedarfsausweise, nicht flächendeckend vorliegen, können

diese nicht herangezogen werden. Auch die Novelle der EU-Gebäuderichtlinie, die Verbesserungen bei den Energieausweisen verlangt, wird aller Voraussicht nicht dazu führen, dass Bedarfsausweise flächendeckend vorliegen werden. Als Lösung bietet sich daher an, dass Vermieter einen zur Ausstellung eines Energieausweises qualifizierten Sachverständigen heranziehen müssen, der den Energiebedarf vor und nach der Modernisierung rechtsicher bestimmt. Die Kosten hierfür sind überschaubar und führen im Ergebnis auch zu einem Energieausweis, der zur Neuvermietung des modernisierten Gebäudes erforderlich ist. Der Ansatz ermöglicht im Detail eine Reihe von Ausgestaltungsmöglichkeiten, wobei Anreizkompatibilität und Praktikabilität abgewogen werden müssen. Hierzu gehören insbesondere Fragen zur Bestimmung des Energiebedarfs (Primär- vs. Endenergie), zur Bewertung der Energieeinsparungen (aktuelle vs. zukünftige Marktpreise; Differenzierung bei Energieträgerwechseln) oder dem Zusammenspiel zwischen Kaltmiete und Modernisierungsumlage (Zuschlag Grundmiete vs. Mietaufschlag über jährliche Heizkostenabrechnung).

Literatur

Henger, Ralph et al., 2021, Anreize und Wirkungen verschiedener Reformoptionen der Modernisierungsumlage im Mietwohnungsbau, Potsdam

Henger, Ralph et al., 2023, Schweden als Vorbild zur Überwindung des Vermieter-Mieter-Dilemmas – (Teil-)warmmieten oder Reform der Modernisierungsumlage?, Potsdam

Henger, Ralph / Moeller, Simon, 2025, Höhere Effizienz, mehr Komfort? Der (unbeabsichtigte) Rebound-Effekt bei der Raumtemperatur, IW-Kurzbericht, Nr. 71/2025, Köln

Reutter, Leo / Winiewska, Bernadetta, 2025, Simulating retrofit incentives and distributional effects of four tenancy law policies A model analysis using concrete buildings and retrofit options within the German regulatory context. In: Energy and Buildings, Nr. 341

Reutter, Leo, 2025, Inefficient incentives for energy saving in tenancy law and policy options to remedy the landlord-tenant dilemma. In: European Journal of Law and Economics, Nr. 59, S. 179–218