

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen  
(24. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Daniel Föst, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/25246 –

### Fairer Klimaschutz für Mieter und Vermieter

#### A. Problem

Die Antragsteller sehen im Klimaschutz eine der größten Herausforderungen für das 21. Jahrhundert. Die zentrale Klimaschutzmaßnahme sei die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Um das von der Bundesregierung gemäß dem Pariser Klimaabkommen für Deutschland festgelegte Langfristziel der weitgehenden Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen, müssten vor allem die Emissionen im Gebäudesektor deutlich gemindert werden. Die deshalb beschlossene CO<sub>2</sub>-Bepreisung könne im Gebäudesektor wegen des sogenannten „Mieter-Vermieter-Dilemmas“ nicht ihre volle Wirkung entfalten. Die Antragsteller schlagen zur Auflösung dieses Dilemmas das Modell einer Teilwarmmiete vor, nach dem ein fairer Lastenausgleich zwischen Mieter und Vermieter stattfindet.

#### B. Lösung

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.**

#### C. Alternativen

Annahme des Antrags.

#### D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/25246 abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2021

**Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen**

**Mechthild Heil**  
Vorsitzende

**Karsten Möring**  
Berichtersteller

**Klaus Mindrup**  
Berichtersteller

**Udo Theodor Hemmelgarn**  
Berichtersteller

**Daniel Föst**  
Berichtersteller

**Caren Lay**  
Berichterstellerin

**Christian Kühn (Tübingen)**  
Berichtersteller

## **Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Klaus Mindrup, Udo Theodor Hemmelgarn, Daniel Föst, Caren Lay und Christian Kühn (Tübingen)**

### **I. Überweisung**

Der Antrag auf **Drucksache 19/25246** wurde in der 202. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Dezember 2020 erstmals beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Energie überwiesen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Der Antrag auf Drucksache 19/25246 enthält im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Teilwarmmiete zu erarbeiten, wonach
  - a. die Teilwarmmiete aus der Nettomiete und den Grundheizkosten bestehe;
  - b. die nutzungsabhängigen Heizkosten wie bisher verbrauchsabhängig zu berechnen seien;
  - c. eine umfassende Studie zur Bestimmung der Grundheizkosten in Auftrag zu geben und deren Ergebnisse bei der Erstellung des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen;
  - d. den Gesetzentwurf schnellstmöglich dem Deutschen Bundestag vorzulegen, damit die CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch im Mietwohnungsbereich die ihr zuge dachte Lenkungswirkung erziele;
2. umgehend die Ausweitung des EU-Emissionshandels auf den Verkehr und die Gebäude in Deutschland in die Wege zu leiten und parallel auf europäischer Ebene und bei den EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen hinzuwirken sowie bei Einbeziehung aller Brennstoffemissionen in den EU-Emissionshandel alle überflüssigen, teuren und für Wirtschaft und Verbraucher restriktiven Regulierungen abzubauen.

### **III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/25246 empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 146. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/25246 empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 122. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/25246 empfohlen.

### **IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat den Antrag auf Drucksache 19/25246 in seiner 80. Sitzung am 9. Juni 2021 abschließend beraten.

Die **Fraktion der FDP** betonte, es sei unter den demokratischen Parteien Konsens, dass man den menschengemachten Klimawandel aufhalten und deshalb die CO<sub>2</sub>-Emissionen nachhaltig senken müsse. Wenn der Gebäudesektor, der geschätzt zwischen 25 und 40 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen ausmache, dazu nicht seinen Teil beitrage, werde es nicht gelingen, die Pariser Klimaziele zu erreichen. Es bestehe also ein massiver Handlungsdruck. Nach Auffassung der FDP-Fraktion sei es wichtig, der Emission von CO<sub>2</sub> einen Preis zu geben. Am besten wäre es, wenn der Gebäudesektor Teil des CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandels werde. Dann könne sich der Preis über ein Marktsystem bilden, das jährlich CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte aus dem Markt drücke. Die Koalition habe einen anderen Weg gewählt. Gleichwohl stelle sich die Frage, wer bei Mietwohnungen die CO<sub>2</sub>-Kosten trage. Aus Sicht der FDP-Fraktion sei es weder richtig, dass der Vermieter, noch dass der Mieter alle Kosten trage, noch dass diese schlicht hälftig geteilt würden. Es bedürfe eines Systems, das das Mieter-Vermieter-Dilemma auflöse, das also Anreize für Investitionen setze, aber auch kluges Verhalten der Mieter belohne. Es sei nämlich sinnlos, wenn man moderne Energiesysteme und energetisch sanierte Häuser habe, dann aber Mieter zum Fenster hinaus heizten oder für ein tropisches Raumklima sorgten. Da das Ergebnis der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Gebäudebestand in den letzten Jahren zeige, dass der bisherige Weg nicht zielführend sei, brauche man eine Aufteilung, die Anreize für die Vermieter setze, zu investieren, und für die Mieter, sich klimafreundlicher zu verhalten. Deswegen habe die Fraktion der FDP das Konzept der Teilwarmmiete vorgelegt, bei der der Vermieter einen Teil abrechne, wodurch er einen Anreiz habe, seine Kosten zu senken, damit er rentabel investieren könne, und ein Teil dem Mieter zugeschlagen werde. Der Mieter müsse die Kosten tragen, wenn er über die Grundwärmebedürfnisse hinaus heize bzw. CO<sub>2</sub> verbrauche. Diese Aufteilung zwischen Mieter und Vermieter funktioniere, z. B. in Schweden. Nach einer Studie habe es eine CO<sub>2</sub>-Reduktion im Gebäudebestand von bis zu 90 Prozent gegeben. Genau dieses System könnte man in Deutschland übernehmen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** ging davon aus, dass die Kosten für die energetische Sanierung im Gebäudebereich erheblich und die Frage der Teilung der Kosten oder des Aufbringens dieser Kosten ganz zentral seien. Die Koalition habe das Thema schon bearbeitet und habe durch eine ganze Reihe von Fördermaßnahmen und steuerlichen Regelungen Anreize für Vermieter gesetzt. Erfreulicherweise hätten eine ganze Reihe Vermieter energetisch saniert, nur noch nicht ausreichend viele. Entscheidend sei, dass man hier nicht mit pauschalen Lösungen arbeiten könne. Deshalb sei der Ansatz des Antrages durchaus positiv. Es gebe grundsätzlich verschiedene Ansätze, wie man die CO<sub>2</sub>-bedingten Kosten verteilen könne. Die Koalition habe 2020 mit der Wohngelderhöhung und der CO<sub>2</sub>-Komponente für einen bestimmten Personenkreis schon eine Lösung gefunden, die diese Mehrkosten auffange und zwar in voller Höhe. Es seien auch schon weitere Preissteigerungen eingepreist worden. Aber das sei nur ein Teil der Lösung. Die Frage, ob man grundsätzlich zu einer Aufteilung der Kosten zwischen Mieter und Vermieter komme, weil dann die Anreize wirken könnten, sei nicht leicht zu beantworten. Die Frage sei, wie groß der Anreizhebel für den Vermieter sei, wenn er einen Anteil dieser Kosten tragen solle. Deswegen gebe es neben der Frage einer Kostenteilung, die auch laut Antrag zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führen würde, die Frage, ob man eine Kostenaufteilung mache oder die Anreize anders verteile. Es biete sich beispielsweise eine Kompensationsmöglichkeit über den Strompreis an. Da gebe es eine große Einigkeit, dass die Reduzierung der EEG-Umlage der richtige Weg sei. Es müsse weiter nachgedacht werden, um zu optimalen Lösungen zu kommen, die gerecht seien und die die energetische Modernisierung voranbrächten. Letztlich zähle, die Emissionen im Gebäudebereich deutlich zurückzufahren und die Sanierungsquoten mindestens zu verdoppeln, um die Ziele für das Jahr 2030 und danach zu erreichen. Als Diskussionsbeitrag sei der Antrag durchaus interessant.

Die **Fraktion der SPD** hielt den FDP-Antrag für eine interessante Anregung. Bei der Frage des Klimaschutzes in Gebäuden könne man nicht schwarz-weiß denken. Es gebe sowohl eine Verantwortung der Nutzer wie der Gebäudeeigentümer. Man müsse eine Regelung finden, die beiden Gruppen gerecht werde, dem Klimaschutz diene und sozialverträglich sei. Insoweit enthalte der FDP-Antrag durchaus richtige Ansätze. Es sei aber wichtig, die Fragen der Technik noch genauer zu betrachten. Es gebe Untersuchungen aus München, bei denen unterschiedliche Gebäudetypen im Hinblick auf den Energieverbrauch verglichen worden seien. Die Häuser einer Wohnungsbaugesellschaft aus München, bei denen ein Sensor am Fenster gewesen sei, der bei geöffnetem Fenster die Heizung ausgeschaltet habe, hätten die niedrigsten Verbrauchskosten gehabt. Das zeige, wie wichtig es sei, das Nutzerverhalten mit zu berücksichtigen. Es sei auch richtig, sich noch einmal mit dem schwedischen Ansatz zu befassen. Schweden habe Anfang der 90er Jahre schon eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeführt, habe also langjährige Erfahrung. Die zweite Besonderheit in Schweden sei, dass es viele Fernwärmesysteme gebe – noch mehr als in Dänemark – und viel Energie aus Biomasse. Überwiegend sei das Problem nicht dadurch gelöst worden, dass man

die Häuser sehr stark gedämmt habe, sondern über Fernwärme, über den CO<sub>2</sub>-Preis und auch mit Großwärmepumpen. Auch in Deutschland müsse es gelingen, die Technologien, die im Augenblick bei Einfamilienhäusern angewendet und begünstigt würden, auch in der Wohnungswirtschaft einzusetzen – und zwar entweder über Wärmenetze der Wohnungsgesellschaften oder über Wärmenetze der Stadtwerke. Der erste Hinderungsgrund sei die Frage der EEG-Umlage, die es sowohl für die Stadtwerke als auch für die Wohnungswirtschaft erschwere, zu wirtschaftlichen Konzepten zu kommen. Der zweite Punkt sei der Ausbau der erneuerbaren Energien. Bei diesen beiden Punkten – Ausbau der erneuerbaren Energien und Abschaffung der EEG-Umlage – setze die SPD daher einen Schwerpunkt. Der Antrag der FDP-Fraktion gehe in die richtige Richtung, greife aber zu kurz.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte den vorgelegten Lösungsvorschlag der FDP-Fraktion. Die FDP wolle, dass ein Konzept erarbeitet werde, nach dem die Grundheizkosten auf die Nettokaltmiete aufgeschlagen und zu einer Teilwarmmiete zusammengefasst würden. Die Grundheizkosten sollten dabei entweder über den Energiepass, den tatsächlichen Verbrauch in der Vergangenheit, oder über die Gebäudetypologie ermittelt werden. Kleinvermieter dürften kaum erfreut sein, wenn solche zusätzlichen Anforderungen auf sie zukämen – vorgeschlagen ausgerechnet von den Liberalen, die sich sonst die Entbürokratisierung auf die Fahnen schrieben. Merkwürdig mute es auch an, wenn der Vermieter nach dem Konzept der Teilwarmmiete in kalten Wintern einen Teil der Grundheizkosten selbst tragen müsse, während er offenbar in wärmeren Wintern einen Teil davon behalten dürfe. Die Einzelheiten des Konzeptes fänden sich in einem Papier, das im Auftrag der Deutschen Bundesstiftung Umwelt erstellt worden sei, u. a. in Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund Bonn. Das Papier selbst stamme aus dem Jahr 2001 und behandle die Teilwarmmiete nur auf einigen Seiten. Daneben beschäftige es sich mit dem ökologischen Mietespiegel und fordere schon seinerzeit eine Reduzierung der Modernisierungsumlage von 11 auf 9 Prozent. Irritierend sei auch, dass das Konzept der Teilwarmmiete ursprünglich von Tom Koenigs erarbeitet worden sei, der noch in der letzten Legislaturperiode für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag gesessen und diese Idee schon als Umweltdezernent der Stadt Frankfurt am Main Ende der 90er Jahre ins Spiel gebracht habe. Es sei verwunderlich, dass die FDP Uraltkonzepte von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN umsetzen wolle.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erinnerte daran, dass im Jahr 2020 der Gebäudesektor der einzige Sektor gewesen sei, der die gesetzlichen Klimaziele verfehlt habe. Sie zeigte sich erfreut, dass die FDP-Fraktion zum Ende der Legislaturperiode dazugelernt habe. Sie sei der Auffassung, die Modernisierungsumlage gehöre abgeschafft, weil sie völlig falsche Anreize setze. Der CO<sub>2</sub>-Preis auf Wärme dürfe nicht allein auf die Mieterinnen und Mieter abgewälzt werden. Der CO<sub>2</sub>-Preis bei Wärme sei grundsätzlich der falsche Weg, weil er auf Verbrauch setze. Der soziale Ausgleich erfordere mindestens eine hälftige Teilung. Das im Antrag vorgelegte Konzept der Teilwarmmiete sei fragwürdig. Sonst sei die FDP-Fraktion immer für einen Bürokratieabbau, mit dem Antrag würde ein großes Bürokratiemonster neu geschaffen werden. Die Fraktion DIE LINKE. wolle keine Teilwarmmiete, sondern Warmmietenneutralität, das sei eine faire Lösung. Damit dürfte die Miete nur in dem Maß steigen, wie die Heizkosten sanken. Wenn bei den Menschen, die mit jedem Euro rechnen müssten, ankomme, dass Klimaschutz für sie immer nur bedeute, dass alles teurer werde, werde man sie nicht für dieses Projekt gewinnen können. Eine Kombination aus einer öffentlichen Förderung bei der energetischen Gebäudesanierung auf der einen Seite und Klimawohngehd auf der anderen Seite, aber mit konkreten, auch ordnungspolitischen Zielen für die Gebäudesanierung, sei der bessere Weg.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass es um den sozialpolitischen Ausgleich gehe. In der aktuellen Diskussion würden Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit immer wieder gegeneinander ausgespielt werden, auch von denjenigen, die heute ein diskussionswürdiges Konzept vorgelegt hätten. Der Klimaschutz müsse sozial abgedeckt werden. Der Stern-Report sage, ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts würde benötigt, um die Klimakrise zu überwinden. Bei Untätigkeit wären die Kosten viel höher. Oxfam habe aktuell eine Studie herausgebracht, in der stehe, dass die Kosten dann bei 8,5 Prozent lägen. Nicht in Klimaschutz zu investieren, sei wirklich teurer. Diejenigen, die immer nur auf die Kosten des Klimaschutzes blickten, hätten die volkswirtschaftlichen Effekte des Klimawandels und der Klimakrise nicht verstanden. Die sozialen Kompensationen bei der Frage des CO<sub>2</sub>-Preises bei den Wohngeldempfängern beträfen nur 1,2 Prozent der Haushalte. Beim Strom sei es so, dass davon nur ein Teil der Menschen profitiere. Die Fraktion habe vorgeschlagen, lieber ein Energiegeld einzuführen und beim CO<sub>2</sub>-Preis die volle Umlage auf die Vermieterinnen und Vermieter zu legen, weil die Vermieter diejenigen seien, die die Investitionsentscheidungen trafen. Beim Vermieter-Mieter-Dilemma, also der Frage der Umlage dieser Kosten, ständen im Antrag wichtige und richtige Sätze: Der Vermieter sei nicht von den durch CO<sub>2</sub>-Preise steigenden Energiepreisen betroffen und habe daher keine Notwendigkeit, in klimaschonende Energien zu investieren. Genauso sei es heute, da habe die FDP-Fraktion Recht. Unverständlich sei, warum sie

dann beim CO<sub>2</sub>-Preis jetzt nicht den ersten Schritt mitgehe. Eine Teilwarmmiete, wie sie im Antrag stehe, könne ja nicht kurzfristig eingeführt werden. Es sei aber ein interessantes Konzept. Die Klimakrise müsse dazu führen, mit den Fragen der Heizkosten anders umzugehen. Die ganze Heizkostenverordnung, bei der Brennstoffkosten umgerechnet würden, sei für fossile Brennstoffe gedacht. Das sei in der Zeit der Energiewende obsolet, weil die erneuerbaren Energien kämen. Das Modell des Antrags der FDP-Fraktion sei diskussionswürdig, aber nicht ausreichend, weil ausgeblendet werde, dass darüber hinaus eine Vielzahl anderer Maßnahmen – wie Reformen im Mietrecht, bei der Modernisierungumlage, beim Ausbau der Erneuerbaren, den Nahwärmenetzen und an vielen anderen Punkten mehr – benötigt würden.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/25246 zu empfehlen.

Berlin, den 9. Juni 2021

**Karsten Möring**  
Berichtersteller

**Klaus Mindrup**  
Berichtersteller

**Udo Theodor Hemmelgarn**  
Berichtersteller

**Daniel Föst**  
Berichtersteller

**Caren Lay**  
Berichterstellerin

**Christian Kühn (Tübingen)**  
Berichtersteller



