

Härtefallregelungen für Mieter und Eigentümer im Rahmen Klimaschutzrechtlicher Vorgaben (Klimaschutzgesetz SenGUV und Stufenmodell BMV-BUND-IHK)

Inhalt:

1. Grundsätzliches
2. Wirtschaftlichkeit und Mietsteigerungen
 - 2.1 Wohngebäude: Mehrfamilienhäuser – Vermietung
 - 2.2 Wohngebäude: Mehrfamilienhäuser – Selbstnutzung
 - 2.3 Wohngebäude: Ein- und Zweifamilienhäuser – Selbstnutzung
3. Lösungsvorschläge
 - 3.1. Härtefallregelung Gebäudeeigentümer
 - 3.2. Härtefallregelung Mieter
 - 3.3. Öffentliche Fördermittel (Baukosten)

1. Grundsätzliche Einschätzung:

Die Verpflichtung zur Durchführung energieeinsparender oder klimaschützender Maßnahmen im Gebäudebestand erzeugt Kosten, die von den Gebäudeeigentümern als Vermieter wie auch als Selbstnutzer und im vermieteten Bestand von den Mietern getragen werden müssen. Solange die Investitionen zur energetischen Sanierung von Bestandsgebäuden auf freiwilliger Basis vorgenommen werden, bei den Mietern aber gleichwohl „ungewollte“ Kosten entstehen, wird in der Öffentlichkeit (von Politik und Wohnungswirtschaft) mit Hinweis auf die mietrechtlich zulässigen und vom Gesetzgeber als notwendig erachteten Mieterhöhungen kein Grund zu Interventionen gesehen. Mit einem Klimaschutzgesetz kann und soll keine Mietrechtsänderung vorgenommen werden. Es geht daher ausschließlich um die Frage, ob durch eine neue gesetzliche Verpflichtung (zu) tiefgreifend in die wirtschaftlichen Belange von Gebäudeeigentümern (eigentumsrechtliche und sozialpolitische Debatte) eingegriffen wird und bei den am Ende betroffenen Mieterhaushalten erhebliche und nicht vertretbare soziale Belastungen entstehen (sozialpolitische Debatte). Die dabei eintretenden Belastungen sind den umweltpolitischen und den allerdings kaum bezifferbaren volkswirtschaftlichen Nutzen gegenüber zu stellen.

Grundsätzlich gilt, dass die Wirtschaftlichkeit und die Berücksichtigung von Härtefällen beim Entwurf der Senatsverwaltung für Umweltschutz wie beim Alternativvorschlag Stufenmodell (BMV-BUND-IHK) zu betrachten sind.

Hierbei sind folgende Fälle zu unterscheiden:

2.1. Wohngebäude: Mehrfamilienhäuser – Vermietung

Im vermieteten Gebäudebestand sind die Kosten der energetischen Sanierung zum Zeitpunkt der Fertigstellung in der Regel nicht warmmietenneutral. Den eingesparten Heizkosten stehen bei Energieeffizienzmaßnahmen Mietsteigerungen gegenüber, die je nach Maßnahme die eingesparten Heizkosten um ein bestimmtes Maß, nach den Erfahrungen des BMV und Wirtschaftlichkeitsstudien üblicherweise zwischen dem 1,5- und dem 4,5-fachen (Außenwanddämmung), übersteigen. Bei manchen energetischen Maßnahmen ergibt sich keine Heizkostensparnis, weil keine Endenergie, sondern nur Primärenergie eingespart wird

(Energieträgerwechsel). In wenigen Fällen kann bei der Verwendung regenerativer Energien auch direkt nach Fertigstellung der Maßnahme eine Warmmietenneutralität erzielt werden.

Aus **Mietersicht** ergibt sich die „Wirtschaftlichkeit“ der Maßnahme aus dem Umfang der Mietsteigerung nach Maßnahmenabschluss, der Heizkostensparnis und zukünftigen Energiepreissteigerungen. Wichtig ist, dass die Vorteile zukünftiger Energiepreissteigerungen im Wesentlichen dem Mieter (und dem Selbstnutzer) zugute kommen. Der Gebäudeeigentümer kann daraus nur mittelbar den Vorteil der Erhöhung des Nettokaltmietenspielraums ziehen. Um welche Mieterhöhungen geht es, welche Heizkostensparnisse stehen diesen Mieterhöhungen gegenüber.

Eine Auswertung von Modernisierungsankündigungen und Mieterhöhungserklärungen des BMV ergab bei einer Mischung aus unterschiedlichsten Maßnahmenumfang (in der Regel aber zwei von drei Maßnahmen: Wärmedämmung, Fensteraustausch und Heizungsmodernisierung) durchschnittliche Kosten umlagefähiger energetischer Sanierung von 152,- €/qm, was zu einer Mietsteigerung von 1,39 €/qm/mtl. führt. Im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen wurden weitere Modernisierungen durchgeführt, sodass sich insgesamt bei 182,- €/qm Mod.-aufwand eine Mieterhöhung von durchschnittlich 1,67 €/qm/mtl. ergab. Der energetischen Modernisierung steht eine durchschnittliche (erwartete bzw. tatsächliche) Heizkostensparnis von 0,46 €/qm/mtl. gegenüber, sodass sich eine durchschnittliche Mehrbelastung von 0,93 €/qm/mtl. ergibt, die bei einer 70 qm großen Wohnung 65,- monatlich ausmacht.

Bei den Maßnahmen sind jedoch keine regenerativen Energien einbezogen worden. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen aus der IBB-Studie (Empirica/LUWOG-Consult) vom März 2010 (siehe Anlage) bestätigen im Wesentlichen die Erfahrungen des BMV. Bei einem Gesamtpaket (Dämmung, Fenster, Heizanlage, keine regenerativen Energien) ergäbe sich danach über alle sanierungsbedürftigen Bestände ein energetischer Erneuerungsbedarf von 186,- €/qm, was eine Mieterhöhung von 1,70 €/qm/mtl. bedeuten würde, dem eine rechnerische Heizkostensparnis von 0,75 €/qm/mtl. gegenüberstehen würde, womit 0,95 €/qm/mtl. (BMV: 0,93 €/qm/mtl.) als Mehrbelastung übrig bliebe. Die „Wirtschaftlichkeit“ erhöht sich für den Mieter bei unterstellter Energiekostensteigerung. Laut Studie der Berliner Energie Agentur ergibt sich eine rechnerische Warmmietenneutralität bei Solarthermie nach 12 Jahren, bei Umstellung auf Holzpellettheizungen nach 7 Jahren. Bei Einbau einer effizienten Heizanlage dürfte ein Zeitraum von 7-12 Jahren ebenfalls zur „Wirtschaftlichkeit“ führen, bei Wärmedämmungen und Fensteraustausch jedoch ein längerer Zeitraum.

Die Aussagen zur Wirtschaftlichkeit sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, zu viele Faktoren fließen ein, z.B. Wohnungswechsel und die Miethöhe im Kontext der Wohnungsmarktentwicklung. Beispiel: Steigt die ortsübliche Vergleichsmiete schnell an, stellt sich die „Wirtschaftlichkeit“ für den Mieter einer Wohnung mit energiesparenden Maßnahmen noch schneller ein. Denn nach wenigen Jahren kostet die Wohnung ohne Sanierung genauso viel wie die Wohnung mit Sanierung, weil der Vermieter einer sanierten Wohnung in vielen Fällen von weiteren Mieterhöhungen zunächst ausgeschlossen ist.

Aus **Vermietersicht** gilt: Jede energetische Maßnahme ist zunächst wirtschaftlich, wenn 11% der umlagefähigen Investitions- bzw. Baukosten auf die Nutzer umgelegt werden können. Allerdings kann dies nicht in jedem Fall wegen der Belastungsgrenze der Mieter (Leerstandsrisiko in besonderen Wohnlagen) erfolgen. Des Weiteren ist die Wirtschaftlichkeit abhängig vom Umfang unterlassener Instandhaltung (Abzug bei Mod.kosten), dem Zeitpunkt der Maßnahme im Verlauf der Bauteillebensdauer, der steuerlichen Absetzbarkeit, dem Umfang der Fremdfinanzierung und, wenn man denn will, auch der Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt (Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete, Anteil und Miethöhe bei Neuvermietungen, etc.). Bei soviel Einflussfaktoren und hypothetischen Annahmen sind keine seriösen Aussagen zur Wirtschaftlichkeit möglich. Deshalb kommt z.B. auch die IBB-Studie zu einer Wirtschaftlichkeit von unter Null bis zu 6%. Und selbst hierbei kann die Veränderung nur einer „Stellschraube“ wiederum zu einem ganz anderen Ergebnis führen.

2.2. Wohngebäude: Mehrfamilienhäuser – Selbstnutzung

Für die Maßnahmenkosten gelten hier die Aussagen wie zu den vermieteten Mehrfamilienhäusern. Da die Investoren jedoch direkt von der Heizkostensparnis profitieren, kommt den Wohnungseigentümern auch die zukünftige Energiekostensteigerung zugute. Daher dürften nach dem bisherigen „Wirtschaftlichkeitsbegriff“ die Maßnahmen attraktiver sein. Probleme gibt es hier jedoch mit dem unter Umständen fehlenden Eigenkapital, der schwierigen Fremdfinanzierung und den Transaktionskosten des Modells WEG.

2.3. Wohngebäude: Ein- und Zweifamilienhäuser - Selbstnutzung

Die Maßnahmekosten sind schwer einzuschätzen. Verlässliche Daten stehen dafür nicht zur Verfügung. Zumindest bei freistehenden Ein- und Zweifamilienhäusern ist mit rund 30-50% höheren Kosten pro Quadratmeter Wohnfläche für den energetischen Aufwand zu rechnen. Da der Investor jedoch direkt von der Heizkostensparnis profitiert, kommt den Eigentümern von Ein- und Zweifamilienhäusern ebenfalls die zukünftige Energiekostensteigerung zugute. Aber auch hier gibt es Probleme mit dem unter Umständen fehlendem Eigenkapital und schwieriger Fremdfinanzierung. Im Stufenmodell wird bei der Verpflichtung zu Maßnahmen dem höheren Endenergiebedarf gegenüber Mehrfamilienhäusern Rechnung getragen.

3. Lösungsvorschläge

Die Lösungsvorschläge zielen, soweit sie den Umfang „wirtschaftlicher“ Maßnahmen betreffen, auf Vermieter. Durch die zusätzliche Einbeziehung der Heizkostensparnis in eine Härtefallregelung zielen sie auch auf die den Mietern entstehende Belastungen. Des Weiteren werden Hilfen zur Vermeidung von Härten bei Mietern nur außerhalb der Klimaschutzrechtlichen Regelung, z.B. in der AV Wohnen (Bezieher von Leistungen nach SGB II und SGB XII) oder im Wohngeldgesetz zu schaffen sein. Durch Gewährung öffentlicher Fördermittel (Objektförderung) können zudem Härten bei Gebäudeeigentümern und Mietern vermieden werden.

3.1. Härtefallregelung Gebäudeeigentümer

Für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bedarf es im Klimaschutzgesetz einer Härtefallregelung. Wegen der extrem unterschiedlichen Berechnungsweisen kann im Gesetz keine konkrete Bestimmung vorgenommen. Da über die Härtefallregelung aber eine Befreiung von Verpflichtungen vorgenommen wird, muss letztendlich eine behördliche Praxis erarbeitet werden, die auch gerichtsfest ist. Ob die Übernahme der Härtefallregelung aus dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz des Bundes hilfreich ist, sei dahingestellt, denn das Bundesgesetz regelt nur Neubauten.

Die konkrete Härtefallregelung im 3. Entwurf von SenGUV lautet, dass die „zuständige Behörde den Verpflichteten auf Antrag ... befreit. Von der Pflicht ist zu befreien, soweit ihre Erfüllung und die Durchführung von Ersatzmaßnahmen ... im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer außergewöhnlichen (EEWärmeG: unbilligen) Härte führen“.

Für die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit empfiehlt sich daher: Ob SenGUV oder Stufenmodell, es werden nur Maßnahmen verpflichtend, die wirtschaftlich sind.

3.2. Härtefallregelung Mieter

Innerhalb der Klimaschutzregelung (SenGUV und Stufenmodell) kann über eine Beschränkung der Verpflichtung Härte auch bei Mietern vermieden werden.

Vorschlag:

Maßnahmen sind nur insoweit verpflichtend, wie sie ein bestimmtes Maß der Heizkostensparnis nicht überschreiten. Wenn Gebäudeeigentümer mehr machen, ist es freiwillig, eine Mietkostensteigerung wäre nicht dem Gesetz anzulasten. Dieser Vorschlag hat auch einen wichtigen mietrechtlichen Seitenaspekt. Sind Vermieter durch Gesetz zur Durchführung von bestimmten Maßnahmen gezwungen (z.B. die unbedingten EnEV-Auflagen), dann ist umstritten, ob die mietrechtliche Härteabwehr aus § 554 Abs. 2 BGB Wirkung entfaltet. Es besteht das Risiko, dass die Rechtsprechung bei Verpflichtungen nach dem Klimaschutzgesetz, auch wenn sie nur ein energetisches Ziel und ein Klimaschutzziel und keine konkreten Maßnahmen vorschreiben, von „nicht zu vertretenden Maßnahmen“ ausgeht und die Mieter gemäß § 242 BGB unabhängig von Härtegründen zur Zahlung der Mieterhöhung vollständig verpflichtet wären.

Konkret: Die Maßnahmen sind nur insoweit verpflichtend, wie die aus den umlagefähigen Kosten resultierende Mieterhöhung das 2,25-fache (Einzelmaßnahme Dämmung der Außenwände: das 3-fache) der Heizkostensparnis nicht überschreitet. Maßnahmen zum Energieträgerwechsel sind nicht verpflichtend. Die Überprüfung für den Gebäudeeigentümer ist leicht möglich. Bei der Planung von energetischen Maßnahmen wird in der Regel die zu erwartende Heizkostensparnis auf Basis der jeweiligen Energiepreise errechnet und den Mietern in den Modernisierungsankündigungen mitgeteilt. Der Vorschlag orientiert sich an einem (leider) inzwischen durch den BGH aufgehobenen Rechtsentscheid des OLG Karlsruhe vom 20.9.84 – 09 ReMiet 6/83 (WuM 85,17). „Bei einer auf Durchführung von baulichen Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie gestützten Mieterhöhung nach § 3 Abs. 1 MHG muss auch aus Sicht des Mieters das Gebot der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt und das Verhältnis zwischen einzusparenden Heizkosten und Mietzinserhöhung geprüft werden“ (1.Leitsatz). Die Zumutbarkeitsgrenze für Mieter könne demnach überschritten sein, wenn die Mietzinserhöhung die Einsparung (hier) von Heizöl um mehr als 200% übersteigt.

Zu den finanziellen Hilfen für Mieter gemäß AV Wohnen oder Wohngeldgesetz erfolgt eine spätere Erläuterung.

3.3. Öffentliche Fördermittel (Baukosten)

Im Klimaschutzgesetz sollte ein Hinweis auf öffentliche Fördermittel zur Senkung der Baukostenbelastung analog Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz erfolgen. Allerdings wird es auf diese Finanzhilfen keinen Rechtsanspruch geben und sie werden vom Volumen her keinen erheblichen Einfluss gewinnen. Auf Mieterseite profitieren bei der Objektförderung durch sinkende Mietssteigerungen nach Maßnahmendurchführung auch Haushalte, die von Ihrem Einkommen her zusätzliche Belastungen für den Klimaschutz ohne besondere Probleme tragen könnten. Zwecks Nachvollziehbarkeit der Inanspruchnahme von öffentlichen Fördermitteln wäre aus Mietersicht ein erhöhter Anteil von Förderung über die IBB (statt KfW) wünschenswert. Im Übrigen sollten weitere Regelungen (z.B. wie unter ModInstRL95) zu einer das Klimaschutzgesetz begleitenden öffentlichen Förderung mit SenWi und SenStadt ausgehandelt werden.

Berlin, 26.8.10

BERLINER MIETERVEREIN E.V.

i.A. Reiner Wild
- Geschäftsführer -