

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)406**

20.06.2023

Stellungnahme

Sebastian Bartels - Berliner Mieterverein e. V.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung

BT-Drs. 20/6875

siehe Anlage



BERLINER MIETERVEREIN
Landesverband Berlin im Deutschen Mieterbund

„Mehr als die Hälfte aller Deutschen wohnt zur Miete. Die Koalition ist daher dafür verantwortlich, im Zuge der Wärmewende den Schutz vor unabsehbaren Mieterhöhungen in den Vordergrund zu rücken.“

Stellungnahme des Berliner Mietervereins e.V. (BMV)

zur Anhörung des BMV im Bundestags-Ausschuss für
Klimaschutz und Energie am 21.06.2023

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung (Drs. 20/6875)

Berlin, den 19.06.2023

1. Notwendigkeit einer Verankerung sozialer Mieterschutz-Aspekte im GEG

Die am 13.06.2023 veröffentlichten, sogenannten Leitplanken der Ampel-Fraktionen geben in Nr. 3 einen sozialen Mieterschutz vor. Demnach muss „*ein besonderes Augenmerk auf das Vermieter-Mieter-Verhältnis gelegt werden. Mieter sollen nicht über Gebühr belastet werden.*“ Eine Verankerung bestimmter Kernelemente eines sozialen Mieterhöhungsschutzes muss ein Kernelement im GEG werden, denn anderenfalls greifen die verfehlten Regelungen der Modernisierungsmieterhöhung im BGB (§ 559 ff. BGB) mit ihren erheblichen finanziellen Belastungen auf die Mieterschaft: Eine BMV-Auswertung von über 200 Berliner Beratungsfällen aus dem Jahr 2017 zeigt die Belastungen für Mietende unter diesen Gegebenheiten.¹ Insofern wird bei der teuren Wärmewende eine Korrektur notwendig. Einschränkungen des § 559 BGB durch das GEG sind kompetenzrechtlich unproblematisch.

1.1. Umlegbarkeit nur bei Nachweis einer Beratung

Die vorgesehenen Neuregelungen des GEG und damit die Pflicht zum Einbau einer zu 65% mit Erneuerbaren betriebenen Heizung anstelle einer defekten Heizung in Bestandsgebäuden sollen nach dem Willen der Koalition erst dann greifen, wenn die jeweilige Kommune bis spätestens 2028 einen kommunalen Wärmeplan vorgelegt hat. Liegt dieser noch nicht vor, darf nach wie vor eine (biomasse- oder wasserstofffähige) Gaszentralheizung eingebaut werden.

Kritik: Damit sind ökologisch unvertretbare und teure Modernisierungsmaßnahmen vorprogrammiert, denn grüner Wasserstoff wird mindestens in den nächsten 10 Jahren im Gebäudesektor keine marktfähige Alternative sein, sondern der Schwerindustrie und dem Verkehrsbereich vorbehalten sein, wo es kaum Alternativen zu fossilen Antrieben gibt.

Dem BMV liegen zahlreiche Modernisierungsankündigungen vor, die bis 2022 zurückreichen und bislang nur wegen der Unsicherheiten um das GEG nicht umgesetzt wurden: teils wegen fehlender Duldungserklärungen betroffener Mieter:innen und bzw. oder verunsicherter Vermieter:innen, teils weil Installateur-Unternehmen Handwerksunternehmen entsprechende Aufträge für 2024 zuletzt nicht mehr angenommen haben.

- Bislang dürfen Kosten der Maßnahmen mit 8% auf die Jahresnettokaltmiete, und zwar dauerhaft – d.h. auch nach deren Amortisation – auf die Mieter:innen umgelegt werden (s.u. 2.);
- Die Gaspreise werden sich nach überwiegender Expertenmeinungen auf dem bisherigen hohen Niveau dauerhaft einpendeln.

Vielerorts ist auch die Umstellung von störanfälligen Ölheizungen auf Gas-Brennwertkessel mit Wärmelieferungsvertrag z.B. über die GASAG (mit Preisanpassungsklausel!) zu befürchten.

Mieter:innen sollten vor absehbar ineffizienten Maßnahmen geschützt werden. Dieses Vermieterrisiko einer Fehlkalkulation sollen Mieter:innen kostenmäßig nicht tragen müssen. Es bedarf entsprechend der Leitplanke Nr. 1d, die eine Beratungspflicht für den Einbau solcher Heizungen vorsieht, auch zur Umlagefähigkeit folgender(Nachweis-) Regelung im GEG:

¹ Ergebnis der Studie: Der durchschnittliche Mietenanstieg um 2,44 €/qm bzw. 186,37 € absolut im Monat bedeutete, gemessen an der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete im Mietspiegel 2015, einen Anstieg von fast 42%. Die Nettokaltmiete stieg im Schnitt nach den Ergebnissen der Kurzstudie von 4,73 €/qm im Monat auf 7,14 €/qm im Monat. Die Heizkosten verringern sich trotz überwiegend energetischer Maßnahmen im Jahr nach der Modernisierung nicht. Nur bei einer sehr kleinen Fallzahl konnte anhand von Heizkostenabrechnungen vor und nach der Modernisierung die tatsächliche Reduktion des Energieverbrauchs ermittelt werden.

- **Modernisierungskosten für den Einbau einer wasserstofffähigen Gasheizung sind nur dann gemäß § 559 BGB umlagefähig, sofern Vermieter:innen nachweisen können, dass sie vor dem Kauf eine Beratung wahrgenommen haben, die auf mögliche Auswirkungen der kommunalen Wärmeplanung und die mögliche Unwirtschaftlichkeit hinweist.**

1.2. Ausschluss zweifacher Modernisierungskosten durch zwei Beheizungssysteme innerhalb des Karenzzeitraums

Wegen der unter 1.1. beschriebenen Unwägbarkeiten, ob die nach dem 01.01.2024 eingebauten Heizungen wegen Fehlanreizen doch später durch eine Wärmepumpe oder eine andere Beheizungsart ausgetauscht werden muss, ist eine Kostenbegrenzung erforderlich:

- **Die Umlage von Modernisierungskosten gemäß § 559 BGB für eine zweite Heizungsanlage, die eine zwischen dem 01.01.2024 und dem Vorliegen einer kommunalen Wärmeplanung nach 2028 eingebaute Gasheizung ersetzt, ist nur in Höhe der Differenz möglich, die sich durch Inanspruchnahme aller Fördermittel zu den trotz Förderung verbleibenden Restkosten ergibt.**

1.3. Regelung der Anrechnung von älteren Heizanlagen (Lebenszyklus-Analyse)

Nach der Rechtsprechung des BGH (Urteil v. 17.6.2020, VIII ZR 81/19) können Vermieter:innen bei einer modernisierenden Erneuerung von Bauteilen oder Einrichtungen die dafür aufgewendeten Kosten nicht nur in dem Fall nicht vollständig auf den Mieter umlegen, wenn sie ohnehin Bauteile hätten ertüchtigen, reparieren oder gar ersetzen müssen, sondern auch dann, wenn zum Zeitpunkt der Modernisierung zwar noch kein "fälliger" Instandsetzungsbedarf bestand, aber bereits ein **nicht unerheblicher Teil ihrer Nutzungsdauer verstrichen** war. In diesem Fall ist ein Abzug anteiliger ersparter Instandhaltungskosten geboten. Sinn der Modernisierungsvorschriften ist es nicht, dem Vermieter (teilweise) auch die Umlage von Instandhaltungskosten auf den Mieter zu ermöglichen. Vielmehr sollen Verbesserungen der Mietsache (Energieeinsparung, nachhaltige Erhöhung des Gebrauchswerts, Verbesserung der allgemeinen Wohnverhältnisse) gefördert werden, indem Vermieter die darauf entfallenden Kosten auf den Mieter umlegen können. Die Interessen der Mieter:innen werden dadurch gewahrt, dass sie spiegelbildlich von einer Erhöhung des Gebrauchswerts profitiert. Der Anteil der Kosten, der auf die Modernisierung entfällt und umlagefähig ist und der nicht umlagefähige Instandhaltungsanteil werden durch Schätzung ermittelt. Diese orientiert sich an der üblichen Lebensdauer der erneuerten Einrichtung und dem bereits eingetretenen Abnutzungsgrad.

Da es sich um eine relativ neue BGH-Rechtsprechung handelt, die nicht allseits bekannt ist und zudem durch die Amts- und Landgerichte unterschiedlich ausgelegt bzw. beachtet werden können bzw. vom BGH eines Tages wieder revidiert werden kann, empfiehlt sich eine Regelung im GEG:

- **Die Umlage der Kosten von Heizanlagen gemäß § 559 BGB erfolgt nach Abzug einer Pauschale, die den jeweiligen Lebenszyklus (Restlebenszeit) berücksichtigt.**

Wichtig ist, dass Vermieter:innen in der Modernisierungsmieterhöhung die Kosten transparent offen legen müssen.

1.4. Einführung einer Pflicht, mindestens aber einer Obliegenheit zur Beantragung bzw. Inanspruchnahme von Fördermitteln

Nach derzeitiger Rechtslage (§ 559a BGB) wird nur die tatsächliche Inanspruchnahme von Fördermitteln Auswirkungen auf die Modernisierungsumlage: Solche Drittmittel sind in Abzug zu bringen. Dies

schafft Fehlanreize zur Abwälzung aller Kosten auf die Mieterschaft, weil die meisten Vermieter:innen solche Mittel teils wegen der Tilgungsbestimmungen, teils wegen anderer unattraktiver Bedingungen nicht in Anspruch nehmen.

Daher bedarf es einer grundsätzlichen Pflicht zur Beantragung von Fördermitteln, die mit Ausnahmen versehen werden kann. Allerdings ist davor zu warnen, die neuen Fördermittel erst gar nicht für große (Wohnungsunternehmen (wie z.B. Vonovia) bereitzuhalten. Dies würde nämlich bedeuten, hunderttausende Mieter:innen dieser Siedlungen systematisch zu benachteiligen. Die etwaige Sorge der Politik, dass Fördermittel ansonsten zu schnell von den großen Unternehmen abgegriffen werden, sollte eher dazu führen, die Mittel entsprechend aufzustocken.

- ***Soweit die Beantragung von Fördermitteln zumutbar ist, aber unterbleibt, muss der Vermieter sich die hypothetische Förderfähigkeit entsprechend § 559a BGB anrechnen lassen.***

Zudem wäre eine Regelung im GEG wünschenswert, die auf die Genehmigungspraxis in Milieuschutzgebieten abstellt. Dabei könnte das vom Bezirksamt Neukölln praktizierte Modell kodifiziert werden; demnach wird Bezirksämtern/Kommunen ein Abwägungsspielraum zuerkannt, sie können eine Genehmigung auf einem höheren Effizienzniveau erteilen, als dies laut Genehmigungskriterien zulässig ist, sofern sie sich in Vereinbarungen mit den Mietern gemäß § 555f Nr. 3 BGB auf eine gegenüber § 559 BGB reduzierte Umlage einigen.²

1.5. Einführung einer erweiterten Härtefallklausel für Mieter:innen

Im Zuge des Heizungsneueinbaus müssen Mieter:innen von der Modernisierungsumlage befreit werden, sofern sie sich auf eine wirtschaftliche Härte berufen können. Bislang ist ihnen dies durch die Regelung in § 559 Abs. 4 Nr. 2 BGB bei verpflichtenden Maßnahmen „aufgrund von Umständen, die der Vermieter nicht zu vertreten hat“, verwehrt. Dazu zählen zweifellos solche ordnungsrechtlich angeordneten Erneuerungen im Zuge des GEG. Folgende Ausschlussregelung in § 71 o GEG-E wäre dazu nötig:

- ***§ 559 Abs. 4 Nr. 2 BGB findet im Rahmen der Umstellung der Heizung auf Erneuerbare Energie keine Anwendung.***

Bei entsprechend ausreichender Förderung würde die Vorschrift sich nicht zu Lasten der Vermieter:innen auswirken.

1.6. Stärkere Koppelung der Modernisierungsumlage an die Qualität und Effizienz der durchgeführten Modernisierung.

Der Entwurf des § 71 o GEG sieht zwar vor, dass die Modernisierungsumlage und laufende Energiekosten bei Wärmepumpen eine Mindesteffizienz aufweisen müssen, damit die Einbau- und Energiekosten zu 100% auf die Mieterschaft umgelegt werden können; die Effizienz-

² Das Bezirksamt Neukölln lässt Maßnahmen zu, die über den Mindeststandard des GEG hinausgehen, wenn hierfür Fördermittel in Anspruch genommen werden. Fördermittel haben zwei Vorteile: Zum einen ist ihre Bewilligung mit sehr konkreten Zielen verbunden. Diese sind fachlich begründet, weil der Fördergebende entsprechende Anreize schaffen will – so auch beim Klimaschutz. Somit handelt der Bezirk nicht willkürlich. Zum anderen dürfen Fördermittel nicht auf die Miete umgelegt werden. Ein Vorhaben wird daher in den Neuköllner Milieuschutzgebieten genehmigt, wenn im Vergleich zum Mindeststandard nach Abzug der Förderung keine höheren Umlagen entstehen und dieser Vorteil an die Mieterhaushalte weitergereicht wird

Anforderungen sind aber zu gering. Es ist statt der maßgeblichen Jahresarbeitszahl von 2,5 eine Jahresarbeitszahl von 3,0 anzusetzen.

1.7. Koppelung der Fördermittel an die Einhaltung von Mietobergrenzen

Die Gewährung bestimmter **Fördermittel sollte an die Einhaltung von Mietobergrenzen** gekoppelt werden, zum Beispiel durch Förder-Boni bei einem hohen Anteil von Geringverdienern in Mehrfamilienhäusern. Denn untere Einkommensgruppen wohnen überdurchschnittlich oft in Wohnhäusern mit einem besonders hohen Modernisierungsbedarf, d.h. schlechten Energie-Effizienzklassen. Hier ist der Verdrängungsdruck durch Mietsteigerungen sehr groß.

1.8. Ausschluss einer „weiteren Modernisierungumlage“

Nr. 3.b. der „Leitplanken“ vom 13.06.2023 ist die Rede davon, Vermieter sollten Anreize haben, in moderne Heizungssysteme zu investieren; dafür werde u.a. „weitere Modernisierungumlage“ unter der Voraussetzung eingeführt, dass *„eine Förderung in Anspruch genommen wird und die Mieter:innen und Mieter von der Inanspruchnahme finanziell profitieren“*.

Davor kann nur gewarnt werden; diese zweite Umlage würde der Intention von Nr. 3 zuwiderlaufen, Mieter:innen nicht über Gebühr zu belasten.

Beispiel: Durch eine maßgeschneiderte Förderung beträgt die Modernisierungumlage für die Mieterschaft im Haus statt 2,00 €/m² (gesetzliche Kappungsgrenze) nur noch 0,50 €/m². Das GEG erlaubt nunmehr eine weitere Modernisierungumlage, d.h. eine Erhöhung der Umlage um 1,00 €/m² auf 1,50 €/m². Dadurch ist der Förderanreiz nicht wesentlich erhöht, vielmehr bestünde dieser im gleichen Maße, wenn die Förderung selbst erhöht wird. Im Übrigen ist auch eine Umlage von 0,50 €/m² (im o.g. Beispiel) ein Vorteil für Vermieter:innen, da diese Umlage nach derzeitiger Gesetzeslage dauerhaft ist). Ohnehin ist zweifelhaft, ob auf Basis eines ordnungsrechtlichen Rahmens, der dem GEG eigen ist, ist, ein notgedrungen diffuses „Anreiz“-System sinnvoll ist.

2. Grundsätzliche Kritik am Recht der Modernisierungumlage im BGB

Zeitgleich mit der mieterfreundlichen Ausgestaltung des GEG sollten 559 §§ BGB entsprechend reformiert werden. Denn die enormen Mietsteigerungsmöglichkeiten stellen nach Erkenntnis des BMV in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkte ein großes Verdrängungspotenzial dar.

2.1. Umlagefähigkeit als Widerspruch zur Dogmatik des Schuldrechts

Es spricht einiges dafür, dass die derzeitige Regelung des § 559 BGB einen Verstoß gegen die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) verankerte Vertragsfreiheit und den schuldrechtlichen Grundsatz darstellt, in Dauerschuldverhältnisse wie dem Mietvertrag keine einseitige Änderung wesentlicher Essentialia zuzulassen. Zwar kann der Vermieter gem. Art. 14 GG in gewissen Grenzen mit seinem Eigentum machen, was er möchte, und das Recht zum Modernisieren und die Duldungspflicht des Mieters lassen sich daher aus dem Eigentumsrecht ableiten – nicht jedoch das Recht auf volle einseitige Umlage der Modernisierungskosten. Dafür ist kein Grund ersichtlich. Schließlich profitieren Vermieter:innen von einer Wertsteigerung des Objekts, mit der Modernisierungumlage sogar doppelt auf Kosten der Mieter: Diese steigern den Objektwert und (dauerhaft) die Mieteinnahmen.

2.2. Absenkung der Modernisierungumlage

Vermieter:innen haben seit dem 01.01.2019 nach Durchführung einer Maßnahme die Möglichkeit bis zu 8 % der für die Wohnung aufgewendeten und umlagefähigen Modernisierungskosten auf die jährliche Nettokaltmiete umzulegen (zuvor: 11%). Mit der Modernisierungumlage soll ein ökonomischer

Anreiz für die (energetische) Modernisierung von Gebäuden geschaffen werden. Orientiert an der Höhe der damaligen Hypothekenzinsen der späten 1970er, war schon die bis zum 31.12.2018 geltende Umlage von 11% in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zu hoch. Sowohl der DMB als auch der BMV fordern eine Begrenzung auf höchstens 4% (s.u., Punkt 2.)

2.3. Absenkung der Kappungsgrenzen

Seit 1. Januar 2019 dürfen die Mieten modernisierter Wohnungen innerhalb von sechs Jahren um nicht mehr als 3,00 €/m² steigen. Bei Wohnungen mit einer Miete bis 7,00 €/m² dürfen Vermieter sogar nur um 2,00 €/m² anheben (§ 559 Abs. 3a BGB). Diese Kappungsgrenzen sind immer noch deutlich zu hoch, denn bei großen Wohnungen kann auch die erstgenannte Kappungsgrenze in Verbindung mit einer Umlage von 4% (s.o.) eine enorme Mieterhöhung auslösen (Bsp.: bei einer 100 m² großen Wohnung: 100 m² x 2,00 € = 200,00 € Mieterhöhung). Die Kappungsgrenze ist somit auf 1,00 €/m² bzw. bis maximal 1,50 €/m² abzusenken.

2.4. Dauerhaftigkeit der Umlage

Vermieter:innen machen durch die Dauerhaftigkeit der Umlage sogar Rendite, denn nach 12,5 Jahren haben die Mieter:innen bei Eigenfinanzierung die gesamten Kosten der Modernisierung abbezahlt – ohne dass anschließend die Miete wieder gesenkt werden würde. Diese Dauerhaftigkeit ist auf angespannten Wohnungsmärkten ein großes Problem. Mieter:innen steht bei einer Modernisierung zwar ein Sonderkündigungsrecht zu; auf einem entspannten Wohnungsmarkt sucht man sich tatsächlich einfach eine andere Wohnung. Diese Logik greift aber angesichts der Wohnungsmarktlage in Berlin und anderen Metropolen mit angespannten Wohnungsmärkten nicht.

Der BGB hat Vermieter:innen ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, statt der Umlage eine Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß Mietspiegel vorzunehmen. Sie können wegen der neu geschaffenen wohnwerterhöhenden Merkmale die Miete anheben.

2.5. Fehlende Pflicht/Obliegenheit zur Inanspruchnahme von Fördermitteln

Auch im BGB fehlt eine Regelung dergestalt, dass Vermieter:innen eine Verpflichtung, mindestens aber eine Obliegenheit zur Anrechnung von Drittmitteln haben. § 559a BGB enthält nur eine Bestimmung, nach der eine Anrechnungspflicht besteht, sofern solche Drittmittel in Anspruch genommen wurden. Der Grundgedanke, dass angesichts der einschneidenden Vertragsänderungen einer Modernisierung eine Freiwilligkeit besteht, ist nicht einzusehen. Es ist dogmatisch unproblematisch, im BGB eine Regelung zu treffen, wonach der Anspruch aus § 559a BGB nur unter der Voraussetzung einer (genehmigungsfähigen) Förderungsinanspruchnahme besteht (Wenn-Dann-Kondition).

3. Fazit:

Mehr als die Hälfte aller Deutschen wohnt zur Miete. Die Koalition ist daher dafür verantwortlich, im Zuge der Wärmewende den Schutz vor unabsehbaren Mieterhöhungen in den Vordergrund zu rücken. Dieses Ziel ist weder ohne Änderungen im GEG noch ohne Änderungen des BGB umsetzbar.

Berlin, 19.06.2023

Sebastian Bartels

-Geschäftsführer-