



Berlin, 30. April 2010

Stellungnahme zur Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Drucksache 16/13325

I. Allgemeines

Die frühere Bundesregierung zeichnet in ihrem Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland vom 4. Juni 2009 ein insgesamt zutreffendes Bild der Branche. Sie schreibt unter anderem, dass die Wohnraumversorgung in Deutschland gut ist. Einen großen Anteil an diesem positiven Ergebnis ist den privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer zuzurechnen, denn sie verfügen über 77 Prozent des Wohnungsbestandes. 61 Prozent aller Mietwohnungen werden von privaten Eigentümern angeboten. Mit jährlichen Investitionen in ihre Immobilien in Höhe von 73 Milliarden Euro tragen die privaten Eigentümer maßgeblich dazu bei, dass die Qualität der Wohnungen auf hohem Niveau erhalten bleibt.

Die Anforderungen an die Qualität einer Wohnung steigen jedoch stetig. Die Menschen stellen heute andere Anforderungen als noch in den 1950er und 1960er Jahren. Die Haushalte werden kleiner und die Menschen wollen auch im hohen Alter noch möglichst lange eigenständig in den eigenen vier Wänden wohnen. Ebenso verlangt der Staat von den Eigentümern, ihren Beitrag zum Schutz des Klimas zu leisten sowie die Bestände altersgerecht umzubauen. Haus & Grund unterstützt die Klimaschutzziele der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien und Fraktionen ausdrücklich. Fossile Energieträger werden immer knapper und die Preise steigen entsprechend. Eine vorausschauende Wohnungspolitik sollte Anreize schaffen, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu reduzieren, Energie effizienter zu nutzen und vermehrt regenerative Energien einzusetzen. Die hohen Sozialkosten sind nur dann zu begrenzen, wenn möglichst vielen Bürgern ein Wohnen im Alter in eigenen vier Wänden ermöglicht wird.

Steigenden Anforderungen stehen knappe finanzielle Mittel gegenüber. Selbstnutzer sind froh, wenn sie mit Eintritt in das Rentenalter ihre Schulden abbezahlt haben und wollen dann keine neuen Kredite für aufwändige Investitionen mehr aufnehmen. Die Lage vieler privater Vermieter in Deutschland ist prekär. Sie erwirtschaften nur mit 40 Prozent ihres Wohnungsangebotes einen Gewinn. Haus & Grund appelliert an den Deutschen Bundestag, bei allen Entscheidungen, die finanzielle Auswirkungen auf die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer haben, diesen Trade-off zwischen steigenden Anforderungen und knappen finanziellen Ressourcen zu beachten.

II. Klimaschutzpolitik

Nach dem Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft trägt der Gebäudebereich zu 20 Prozent zum CO₂-Ausstoß in Deutschland bei. Die politischen Annahmen gehen von einem mangelhaften Zustand der Bestandswohngebäude mit einem durchschnittlichen Energieverbrauch von rund 250 bis 300 Kilowattstunden (kWh) je Quadratmeter Wohnfläche pro Jahr aus. Für die Gesamtheit der Wohngebäude in Deutschland ergeben sich jedoch durchschnittliche Verbräuche von 136 bis zu 170 kWh. Das geht sowohl aus einer Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) auf Basis der Daten des Energiedienstleisters ista als auch aus einer Studie der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. in Kiel hervor. Haus & Grund fordert den Deutschen Bundestag auf, den tatsächlichen Energieverbrauch der Wohngebäude ermitteln zu lassen. Nur auf Grundlage eindeutiger und unumstrittener Daten können weiterführende Klimaschutzvorgaben beschlossen werden. Andernfalls wäre die Gefahr groß, von den Immobilieneigentümern unwirtschaftliche Maßnahmen zu verlangen und somit gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 Abs. 1 GG) zu verstoßen.

Das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) schreibt vor, dass die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Für den Bestand soll dies dann vorliegen, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der zu erwartenden Nutzungsdauer durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können. Allerdings wurde bei dieser Formulierung verkannt, dass sie für vermietete Wohnungen nicht greift. Dort tätigt der Vermieter als Eigentümer die Investitionen, während allein dem Mieter als Nutzer die Energieeinsparungen zugutekommen (Investor-Nutzer-Dilemma).

Haus & Grund fordert eine strenge Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes. Hierfür müssen die Auswirkungen der EnEV 2009 grundlegend evaluiert werden. Überlegungen zu einer weiteren Verschärfung der EnEV müssen solange zurückgestellt werden. Bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungswerte aus der Praxis berücksichtigt werden. Zudem bedarf es einer gesonderten Betrachtung des vermieteten Wohnungsbestandes. Im Sinne des Klimaschutzes fordert Haus & Grund zudem eine einheitliche, einfache und beständige Regelung der energetischen Anforderungen an Gebäude. Als erster Schritt sollte hierfür das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in die EnEV integriert werden. Diese Vorschriften müssen thematisch einheitlich betrachtet und geregelt werden. Zudem muss die Öffnungsklausel für eigene landesrechtliche Regelungen abgeschafft werden.

Ein Instrument, das mittelbar zum Klimaschutz beitragen soll, ist der Energieausweis für Gebäude. Dieser Ausweis enthält Angaben über die energetische Beschaffenheit eines Gebäudes. Es existieren zwei verschiedene Varianten: der bedarfsabhängige und der verbrauchsabhängige Energieausweis. Beim Bedarfsausweis wird der vermeintliche Energiebedarf eines Gebäudes anhand der Gebäudegrunddaten mittels komplexer Formeln berechnet. Der Energieverbrauchsausweis hingegen basiert auf den durchschnittlichen Verbrauchsdaten der letzten drei Jahre. Die EnEV schreibt in der Regel die Ausstellung von Bedarfsausweisen vor. Käufer und Mieter sollen sich hierdurch ein Bild über die anfallenden Heizkosten oder Sanierungsarbeiten machen und verschiedene Gebäude miteinander vergleichen können.

Die existierenden Energieausweise erfüllen diesen Zweck jedoch nicht ausreichend. Zum einen besteht oftmals ein gravierender Unterschied zwischen dem berechneten Energiebedarf und dem tatsächlichen Energieverbrauch eines Gebäudes. Zum anderen haben Studien gezeigt, dass Energiebedarfsausweise je nach Aussteller unterschiedliche Werte für dasselbe Gebäude enthalten. Um einen Gebäudevergleich mit praxisgerechten Werten zu ermöglichen, fordert Haus & Grund eine Stärkung des Verbrauchsausweises. Bedarfsausweise sollten zukünftig nur dann erstellt werden müssen, wenn keine ausreichenden Daten für die Erstellung eines Verbrauchsausweises vorhanden sind. Zudem müssen auf nationaler und europäischer Ebene alle Bemühungen gestoppt werden, den Energieverbrauchsausweis abzuschaffen.

III. Mietrecht

a) Klimaschutz

Klima- und umweltfreundliche Modernisierungen des vermieteten Wohnungsbestandes werden durch das geltende Mietrecht entweder dauerhaft verzögert oder vollständig verhindert. Um klima- und umweltfreundliche Modernisierungen vermieteter Wohnungen zu ermöglichen oder zu beschleunigen, ist es notwendig, das Mietrecht zu novellieren. Andernfalls kann der Gebäudebestand nicht im notwendigen Umfang modernisiert werden. Um die größten Hindernisse klima- und umweltfreundlicher Modernisierungen im Mietrecht zu beseitigen, fordert Haus & Grund die nachfolgend skizzierten Gesetzesänderungen:

Mietmangel und Mietminderung – § 536 BGB

Die Durchführung einer klima- oder umweltfreundlichen Modernisierung eines Bauwerkes ist mietrechtlich ein „Mangel“. Gesetz und Rechtsprechung sind insofern eindeutig: Kraft Gesetzes wird die Miete für die Zeit der Arbeiten zwischen 50 und 100 Prozent gemindert. Klima- und umweltschützende Baumaßnahmen entziehen dem Vermieter folglich finanzielle Mittel, die für entsprechende Investitionen nicht mehr zur Verfügung stehen. Des Weiteren hemmt es die Investitionsbereitschaft rein psychologisch, wenn der Investor für ein an sich positives Vorhaben finanziell „bestraft“ wird. Haus & Grund fordert, die Mietminderung kraft Gesetzes für klima- und umweltfreundliche Modernisierungen auszuschließen.

Duldung der Umbaumaßnahmen – § 554 BGB

Nach herrschender Meinung in Literatur und Rechtsprechung ist Umweltschutz für die Duldungspflicht des Mieters hinsichtlich energetischer Sanierungen i. S. d. § 554 BGB unbeachtlich. So besteht nach § 554 BGB keine Duldungspflicht für den Einbau umweltgerechter Technologien, wie beispielsweise von Solaranlagen. Um den Modernisierungstau aufzulösen, sollten sämtliche klima- und umweltfreundlichen Modernisierungen als grundsätzlich duldungspflichtige Maßnahmen definiert werden.

Formalien der Mieterhöhung – §§ 559, 559b BGB

§ 559 Abs. 1, 3. Alt. BGB ermöglicht Modernisierungsmieterhöhungen wegen nachhaltiger Einsparung von Energie oder Wasser. Die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals im Mietrecht führt dazu, dass etwa die Kosten für Fotovoltaikanlagen oder Sonnenkollektoren nicht Gegenstand einer Mieterhöhung sein können. Deswegen bedarf es der Klarstellung, dass alle klima-

oder umweltfreundlichen Modernisierungen erfasst sind. Darüber hinaus ist die formell wirksame Modernisierungsmieterhöhung angesichts ihrer bürokratischen Komplexität eine faktisch nicht zu meisternde Herausforderung. Hier bedarf es einer Vereinfachung.

Streichung der gesetzlichen Ausschlussstatbestände – §§ 557a Abs. 2, 557b Abs. 2 BGB

Eine Mieterhöhung infolge einer Modernisierung ist für eine Vielzahl von Mietwohnungen ausgeschlossen. Dies gilt zum einen bei Wohnraum mit Staffelmietvereinbarungen, zum anderen für Indexmieten. Auch in diesen Fällen sollte der Ausschluss von Mieterhöhungen in Folge klima- oder umweltfreundlicher Modernisierungen umgehend aufgehoben werden.

Umlage der Betriebskosten – § 556 BGB

Betriebskosten, die infolge einer klima- oder umweltfreundlichen Modernisierung neu entstehen, kann der Vermieter im Regelfall nicht auf den Mieter umlegen, da eine Vereinbarung im Mietvertrag erforderlich ist. Dies ist regelmäßig nicht der Fall, da die Betriebskostenverordnung, auf die in fast allen Mietverträgen verwiesen wird, moderne Anlagen zur Energiegewinnung nicht kennt (beispielsweise Solaranlagen). Die Umlage von Betriebskosten, die durch klima- oder umweltfreundliche Modernisierungen neu entstanden sind, sollte daher zukünftig durch einseitige Erklärung des Vermieters möglich sein. Darüber hinaus muss die Betriebskostenverordnung für die Zukunft entsprechend ergänzt werden – beispielsweise um die Kosten eines Energiemanagements.

b) Abwehr von Mietnomaden

Mietnomaden sind ein bundesweit bekanntes und leider nicht mehr seltenes Phänomen. Sie mieten Wohnungen mit der Absicht an, jede Mietzahlung zu verweigern. Mietnomaden nutzen zu ihrem Vorteil Schutzbestimmungen des Mietrechts sowie prozessuale Einschränkungen zugunsten der Mieter. Auf der Grundlage zunehmender Mitgliederbeschwerden über Mietbetrugsfälle geht Haus & Grund hochgerechnet von bis zu 15.000 Mietnomaden aus, die auf dem Wohnungsmarkt auffällig werden. Um den Schaden durch Mietnomaden für die Vermieter so gering wie möglich zu halten, ist eine gesetzliche Regelung zur Sicherung der Mietforderung dringend notwendig.

Um den Vermieter vor hohen Mietausfällen zu schützen, muss er die Möglichkeit erhalten, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung auf Hinterlegung der laufenden Miete oder (nach Kündigung) des Nutzungsentgeltes für die Wohnung in der nicht gezahlten Höhe bei der Hinterlegungsstelle des zuständigen Amtsgerichts zu stellen. Dieser Antrag muss alle angefallenen und zukünftig fälligen Beträge umfassen dürfen.

Um redliche Mieter zu schützen und Umgehungen dieser Anordnungsmöglichkeit zu vermeiden, muss der Antrag bei allen Fällen der nicht vollständig bezahlten Miete zulässig sein, d. h. auch dann, wenn über eine Mietminderung gestritten wird. Andernfalls könnte der Mietnomade die Miete um 95 Prozent mindern und nur 5 Prozent zahlen. Gleichzeitig sollte zum Schutz der Mieter und im Interesse der Rechtssicherheit die Zulässigkeit des Antrages an ein Hauptsacheverfahren

ren geknüpft sein, was bisher nicht zwangsweise notwendig ist. Der Vermieter kann die Hinterlegung mithin nur beantragen, wenn ein Rechtsstreit über die Sache anhängig ist.

Kommt der Mieter der Anordnung zur Hinterlegung innerhalb einer Frist von einem Monat nicht nach, muss dem Vermieter die Möglichkeit gegeben werden, mit einem weiteren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung die sofortige Räumung der Mieträume zu beantragen. Voraussetzung ist, dass der Vermieter dem Mieter zuvor die fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzuges ausgesprochen hat.

Zudem muss verhindert werden, dass die Räumung einer Wohnung immer wieder grundlos verhindert werden kann, indem bei jedem Räumungsversuch ein angeblich neuer Untermieter präsentiert wird. Daher sollte die Räumungsvollstreckung auch gegen Personen ermöglicht werden, die keinen eigenen Mietvertrag mit dem Vermieter haben oder ohne dessen Zustimmung in der Wohnung leben.

c) Beseitigung asymmetrischer Kündigungsfristen

Gemäß § 573c BGB Abs. 1 Satz 1 können Mieter bis zum dritten Werktag eines jeden Kalendermonats zum Ablauf des übernächsten Monats kündigen. Dies ist die dreimonatige Kündigungsfrist. Die Kündigungsfrist für Vermieter hingegen verlängert sich gemäß § 573c Abs. 1 Satz 2 nach fünf und acht Jahren um jeweils drei Monate. Dementsprechend gilt für Vermieter abhängig von der Dauer des Mietverhältnisses eine drei-, sechs- oder neunmonatige Kündigungsfrist.

Diese Asymmetrie der Kündigungsfristen benachteiligt Vermieter unangemessen gegenüber Mietern. § 573c BGB berücksichtigt allein die Mobilitätsbedürfnisse von Mietern. Vermieter, die etwa aus gesundheitlichen Gründen möglichst umgehend in ihre Erdgeschosswohnung umziehen müssen oder zusätzlichen Wohnbedarf für eine Pflegeperson haben, können dieses Interesse nach der geltenden Rechtslage oftmals nur mit erheblichen Verzögerungen durchsetzen.

Längere Kündigungsfristen für Vermieter sind auch aus Gründen des Mieterschutzes nicht geboten. Vermieter können eine ordentliche Kündigung letztlich nur auf Eigenbedarf stützen. Weitere Kündigungsgründe, wie beispielsweise eine Verwertungskündigung zum Abriss des Gebäudes, sind vor allem bei privaten Vermietern eine statistisch nicht erfassbare Ausnahme. Mieter sind vor diesem Hintergrund durch das Mietrecht bereits umfassend vor einer Kündigung geschützt. Die asymmetrischen Kündigungsfristen sind daher zugunsten einer einheitlichen, dreimonatigen Kündigungsfrist für Mieter und Vermieter zu novellieren. Damit würde ein sichtbares Zeichen gesetzt, dass im Mietrecht beide Vertragsparteien gleich behandelt werden.

IV. Steuerrecht

a) Klimaschutz

Nach der derzeit geltenden Rechtslage stellen Investitionsmaßnahmen bei Wohngebäuden, auch soweit sie der klima- und umweltgerechten Modernisierung dienen, Erhaltungsaufwendungen dar. Erhaltungsaufwendungen sind steuerlich im Jahr der Investition geltend zu machen. Dies gilt aber nur für Einzelmaßnahmen wie zum Beispiel den Austausch einer Heizungsanlage. Führt

ein Eigentümer mehrere Maßnahmen an einer Immobilie durch, die in einem engen zeitlichen Zusammenhang stehen, so kann dies dazu führen, dass diese Einzelmaßnahmen insgesamt zu einer Steigerung der Gebäudesubstanz führen (vgl. BMF-Schreiben vom 18. Juli 2003, Az. IV C 3 S 2211 – 94/03). In diesen Fällen ist steuerlich von nachträglichen Herstellungskosten auszugehen. Dies führt dazu, dass die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen über einen längeren Zeitraum – in der Regel über 50 Jahre – abzuschreiben bzw. bilanzrechtlich zu aktivieren sind. Für Investoren ist dies ein Nachteil. Die gegenwärtige Regelung führt im Ergebnis zu einer Besteuerung von Scheingewinnen, weil die steuerliche Abschreibungsdauer von 50 Jahren wesentlich länger als die tatsächliche wirtschaftliche Nutzungsdauer beispielsweise einer Heizungsanlage ist. Außerdem erleben angesichts dieser Dauer ältere Eigentümer die Amortisation ihrer Investitionen häufig nicht mehr.

Für Herstellungskosten an Gebäuden bestand bis in die 90er Jahre hinein die Möglichkeit, erhöhte Abschreibungssätze für bestimmte energiesparende Anlagen und Einrichtungen an Gebäuden in Anspruch zu nehmen (§§ 51 Abs. 1 Nr. 2q EStG, 82a EStDV). Selbstnutzer konnten entsprechende Aufwendungen im Rahmen eines Sonderausgabenabzugs geltend machen. Derzeit steht selbstnutzenden Immobilieneigentümern bei Renovierungs-, Modernisierungs- und Erhaltungsaufwendungen lediglich die Steuerermäßigung nach § 35a EStG zu. Allerdings können insoweit nur die auf die Personalkosten entfallenden Aufwendungen zu 20 Prozent von bis zu maximal 6.000 Euro jährlich geltend gemacht werden. Klima- und umweltgerechte Modernisierungsmaßnahmen überschreiten diese Summe allerdings oftmals erheblich, so dass diese steuerliche Vorschrift bei größerem Investitionsaufwand ins Leere geht.

Angesichts der stetig steigenden Anforderungen an die energetische Qualität von Wohngebäuden ist es erforderlich, die steuerlichen Rahmenbedingungen für derartige Investitionen zu verbessern. Geeignet dafür ist die Wiedereinführung des § 82a EStDV in veränderter Form durch entsprechende Anpassung an die ordnungsrechtlichen Vorgaben (EEWärmeG und EnEV 2009). Verkürzte Abschreibungszeiträume trügen der tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzungsdauer klima- und umweltfreundlicher Anlagen Rechnung. Darüber hinaus stellen sie für Eigentümer einen hohen Anreiz dar, in ihre Immobilien zu investieren.

b) Grundsteuer

Im Jahr 2004 legten der Bayerische Staatsminister für Finanzen und der Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz einen Bericht zur Reform der Grundsteuer vor. Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen stellte jüngst eine Machbarkeitsstudie mit dem Titel „Grundsteuer auf Basis von Verkehrswerten“ vor. Es ist damit zu rechnen, dass es in dieser Legislaturperiode auf Basis der vorliegenden Berichte und Gutachten eine Reformdiskussion geben wird. Haus & Grund fordert, dass eine Reform der Grundsteuer zu einer Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens und einer gerechten Verteilung der Steuerlasten führen muss. Mehrbelastungen gegenüber der heutigen Rechtslage sind zu verhindern. Denn eine höhere Grundsteuerbelastung würde nicht nur die Nutzer selbstgenutzten Wohneigentums, sondern über höhere Betriebskosten auch die Mieter treffen.

c) Eigenheimrentengesetz

Die durch das Eigenheimrentengesetz im Jahr 2008 verbesserten Möglichkeiten zum geförderten Erwerb von Wohneigentum werden nur in einem geringen Umfang tatsächlich genutzt. Gründe dafür sind vor allem die Beschränkung der Förderung auf die selbstgenutzte Wohnimmobilie und die Deckelung der förderfähigen Beiträge der Eigenheimrenten-Sparer. Haus & Grund fordert daher, das Eigenheimrentengesetz an einigen Punkten zu novellieren und zu ergänzen:

1. Ausdehnung der Förderung auf vermietetes Wohneigentum
2. Last der nachgelagerten Besteuerung bei Einmalzahlung reduzieren
3. Strafsteuer herabsetzen

V. Stadtentwicklungspolitik

a) Ausrichtung auf private Eigentümer

Der Deutsche Bundestag hat Anfang dieses Jahres einen wichtigen Akzent gesetzt und 20 Millionen Euro zum Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ umgeschichtet. Damit wird die herausragende Bedeutung einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung unterstrichen.

Haus & Grund fordert, alle Stadtentwicklungsprogramme dahingehend zu untersuchen, wie private Eigentümer stärker in die Prozesse der Stadtentwicklung einbezogen werden können und auf Basis dieser Ergebnisse die Programme anzupassen. Die an der Umsetzung der Programme beteiligten Kommunen sind zu verpflichten, ihr Informationsangebot auf die Einbeziehung privater Eigentümer auszurichten. Das durch die Interessenkongruenz von Kommunen und ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen resultierende Problem der Bevorzugung kommunaler Unternehmen muss in allen Programmen durch eine unabhängige Kontrollinstanz bekämpft werden.

Im Fokus der zukünftigen Stadtentwicklungspolitik müssen Identität stiftende Quartiere mit nachhaltiger Entwicklungsperspektive stehen. Das können mit Hinblick auf die langfristige demographische Entwicklung in keinem Fall Plattenbausiedlungen am Stadtrand sein. Eine Perspektive bietet ausschließlich die Konzentration der Anstrengungen auf innerstädtische Bereiche. Die Stadtentwicklungspolitik darf weder mit investiven Maßnahmen – wie im Stadtumbau Ost – noch mit übertriebenem wohltätigem Engagement – wie im Programm Soziale Stadt – das Fortbestehen von Stadtrandsiedlungen implizit garantieren oder die angemessene und nachhaltige Rückbesinnung auf die Innenstädte verhindern.

b) Altschuldenhilfe

Seit der Wiedervereinigung gewährte die öffentliche Hand Altschuldenhilfe in Höhe von über 17 Milliarden Euro, um den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland zu reduzieren. Tatsächlich ist der Wohnungsleerstand nach Zahlen aus der jüngsten Mikrozensus-Zusatzerhebung lediglich von 14,4 Prozent auf 12,3 Prozent gesunken. Die Altschuldenhilfe verzerrt den Wettbewerb zwischen den Wohnungsanbietern zulasten der privaten Vermieter. Haus & Grund fordert daher, die Altschuldenhilfe für kommunale und genossenschaftliche Unternehmen nicht zu verlängern.