

14. Februar 2020

Positionspapier des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) e.V. zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes (Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz – WEModG)

1) Einleitung

Die Bundesregierung plant die Novellierung des Gesetzes über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht („Wohnungseigentumsgesetz“) gegenüber der zuletzt 2014 geänderten Fassung und hat hierzu die Verbände um Stellungnahme zum noch nicht mit den anderen Ressorts abgestimmten Referentenentwurf aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gebeten.

Wir freuen uns über die Möglichkeit zur Stellungnahme und begrüßen als Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) e. V. vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herausforderungen für Gebäude den geplanten Ansatz der Novellierung ausdrücklich. Mehrere Mitgliedsagenturen des eaD unterstützen bereits in nationalen oder europäischen Projekten WEG bei der anspruchsvollen Aufgabe der Steigerung ihrer Energieeffizienz und besitzen damit Erfahrung im Themenfeld.

2) Hintergrund – Stand und Bedeutung der WEG für Deutschlands Klimaziele

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Energiekonzept von 2010 das Ziel eines „nahezu klimaneutralen Gebäudebestands“ bis 2050 gesetzt. In der Effizienzstrategie Gebäude wurde dies 2015 dahingehend konkretisiert, dass dies bedeute, im Gebäudebereich den Primärenergiebedarf durch eine Kombination aus Energieeinsparung und dem Einsatz erneuerbarer Energien bis 2050 in der Größenordnung von 80 Prozent gegenüber 2008 zu senken. Für dieses Ziel spielt der Sektor Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) eine erhebliche Rolle: Das Institut für Wohnen und Umwelt kam 2018 zu dem Ergebnis, dass ca. 20% aller Wohneinheiten und 7,5 % aller Wohngebäude in Deutschland WEG sind (der Zensus kam 2011 sogar auf 9,3 % aller Wohngebäude). Somit kann geschätzt werden, dass sich deutschlandweit ca. 8 Mio. Wohneinheiten in ca. 1,5 Mio. WEG-Gebäuden befinden. Wären Deutschlands Einwohner gleich auf alle Wohneinheiten verteilt, würden also ca. 16,5 Mio. Bundesbürger in selbstbewohnten oder gemieteten WEG-Wohnungen leben, in der Praxis sind es vermutlich eher sogar mehr. Angesichts des großen Anteils von WEG bei den Mehrfamilienhäusern wird eine fortschreitende Urbanisierung vermutlich zu einem weiteren Wachstum dieses Segments führen. Ein großes Problem ist daher, dass in WEG von allen Gebäudesegmenten die wenigsten Sanierungen stattfinden: Untersuchungen des Instituts

für Wohnen und Umwelt zeigen exemplarisch, dass WEG die Eigentümergruppe mit der deutlich geringsten Quote energetischer Sanierungen sind (vgl. IWU 2018). Analysen über die durchschnittlichen Energieverbräuche von WEG im Vergleich zu anderen Eigentumsformen sind nicht bekannt, jedoch weisen die wenigen existierenden Studien und die Erfahrungen der Energieagenturen auf eine deutlich unterdurchschnittliche Performanz dieser Gebäude hin.

Ein wichtiger Grund dafür ist u.a., dass auch das Wohnungseigentumsgesetz der Modernisierung in die Jahre gekommener Wohnungseigentumsanlagen bislang merklich als Hürde gegenübersteht. Sollen die von Deutschland eingegangenen europarechtlichen Verpflichtungen sowie die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung und vieler Kommunen ernsthaft verfolgt werden, ist eine deutliche Verbesserung der Modernisierungsmöglichkeiten von WEG aus Sicht des eaD unabdingbar. Dies sollte bei der Gesetzesnovelle unbedingt deutliche Berücksichtigung finden.

3) Analyse der Reformvorschläge aus Klimaschutzperspektive

3.1.) Bewertung der Reformvorschläge

Der eaD begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung, das Wohnungseigentumsgesetz zu modernisieren und an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen, ausdrücklich. Insbesondere das Bemühen, das Gesetz stärker mit den Klimaschutzzielen der Bundesregierung in Einklang zu bringen, ist angesichts der Bedeutung des Sektors WEG überaus wichtiger Schritt.

Wir befürworten die im Referentenentwurf enthaltenen Neuregelungen und Vereinfachungen zur Durchführung von baulichen Maßnahmen, insbesondere auch zum Klimaschutz. Die Vereinfachung der Abstimmungen über alle weiteren baulichen Maßnahmen, welche dann nur eine einfache Stimmmehrheit der an der Abstimmung beteiligten Eigentümer erfordert, ist eine ausdrückliche Verbesserung. Dies wird bauliche Maßnahmen erleichtern, zum Abbau des bestehenden Sanierungsstaus beitragen und dabei helfen, dass WEG weiterhin ein attraktives Modell für den Erwerb von Wohneigentum bleiben.

Wir begrüßen die privilegierte Behandlung von Maßnahmen zur Errichtung von Lademöglichkeiten für Elektromobilität, welche bei eigener Nutzung und Kostentragung grundsätzlich von Eigentümern verlangt werden können. **Angesichts der Begründung der priorisierten Maßnahmen mit dem Ziel des Klimaschutzes wäre jedoch auch eine ähnliche Priorisierung von anderen Klimaschutzmaßnahmen (bei natürlich abweichender Kostenregelung) ebenfalls wünschenswert gewesen.** Priorisiert werden könnten beispielsweise auch Photovoltaik-Anlagen, welche gerade zum Ausbau der Lademöglichkeiten für Elektromobilität eine sehr sinnvolle, wenn nicht gar notwendige Ergänzung darstellen, jedoch durch

die derzeitigen Regelungen im EEG (Personenidentität) und im Mieterstromgesetz (nicht für kleine WEG geeignet) nahezu verhindert werden.

Trotz deutlicher Verbesserungen gegenüber dem Status-Quo in Bezug auf Klimaschutzmaßnahmen, berücksichtigt der Referentenentwurf jedoch auch einige Elemente, die aus Sicht der Energieagenturen wichtig sind, nicht ausreichend. Diese sollen im folgenden Kapitel dargelegt werden.

3.2. Anpassungs- oder Ergänzungsvorschläge

3.2.1. Begriffsschärfungen zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten

Wir wissen um die Schwierigkeiten des Gesetzgebers bei der Regelung rechtlicher Details in Gesetzen. Unklare Rechtsbegriffe im Gesetz führen allerdings bis zur Klärung durch Gerichte häufig zu lang andauernden Rechtsunsicherheiten. Hieraus resultieren in der Praxis enorme zeitliche Verzögerungen, eine problematische Aversion der Adressaten gegenüber neuen Entscheidungen und eine Belastung der Gerichte. Um dies auf das Notwendigste zu reduzieren, sollten folgende Begriffe klarer definiert werden:

- **„Ordnungsgemäße Erhaltung“** (u.a. Entwurf § 20 Abs. 1): Der Gesetzgeber sollte den WEG klare Leitlinien bereitstellen, welche Maßnahmen noch zur „ordnungsmäßigen Erhaltung“ gehören (und noch keine „bauliche Veränderung“ sind). So ist bislang nicht eindeutig, ob es sich – wie § 13 Abs. 2 nahelegt – noch um eine „ordnungsmäßige Instandhaltung und Instandsetzung (Erhaltung)“ handelt, wenn die Erhaltungsmaßnahmen bereits Anpassungen an den Stand der Technik oder (geringfügige) Modernisierungen beinhalten.
- **„Angemessene Amortisationszeiträume“** (Entwurf § 21 Abs. 2): Für bauliche Veränderungen, „deren Kosten sich innerhalb eines angemessenen Zeitraums amortisieren“, müssten Regeln zur Amortisationsberechnung vorgegeben werden, weil es ansonsten einen erheblichen Ermessensspielraum und damit Streitfälle hierzu geben wird und WEG bis zur ausreichenden Definition durch Urteile vor solchen Maßnahmen zurückschrecken werden. Dabei sollten neben den ohnehin erforderlichen Kosten für Instandhaltung und Energie auch die Kosten für die Finanzierung (Kredite und Förderungen) angemessen berücksichtigt werden. Als Regelung sollte die Amortisation innerhalb der Lebensdauer der baulichen Maßnahme erfolgen (und nicht wie in der Rechtsprechung derzeit üblich im Zeitraum von 10 Jahren). Besser noch wäre es, entsprechende Normensysteme für die Berechnung der Amortisationszeit bei Effizienzmaßnahmen insgesamt (z.B. DIN) zu schaffen. Ohne eine Konkretisierung sehen wir eine große Gefahr, dass viele Jahre verloren gehen, bis durch Gerichte die Angemessenheit für ein ausreichend breites Spektrum von Maßnahmen hinreichend rechtssicher bestimmt ist.

- Auch die **„Anpassungen an nach Art, Alter und Lage vergleichbare Anlagen“** (Entwurf § 21 Abs. 2) sollten aus dem gleichen Grund präzisiert werden, es sollten zumindest Kriterien für die Bezugnahme zu vergleichbaren Anlagen formuliert werden.
- **„Grundlegende Umgestaltung der Wohnanlage“** (Entwurf § 20 Abs. 4): Durch das Verbot einer grundlegenden Umgestaltung entsteht eine Veränderungssperre, auch gegenüber von allen Eigentümern gewünschten sinnvollen Maßnahmen, wie z.B. der Umbau des Daches mit anderer Dachform zu besseren Solarenergienutzung oder die Aufstockung des Gebäudes. Dieses Verbot erscheint zu absolut. Eine grundlegende Umgestaltung des Gebäudes sollte daher mit einstimmigem Beschluss ermöglicht werden. Zudem sollte klarer definiert werden, ab wann eine „grundlegende Umgestaltung“ vorliegt.
- **„Unbillige Benachteiligung“** (Entwurf § 20 Abs. 4): Es sollte versucht werden, klarer auszulegen, was noch vertretbare Einschränkungen von Wohnungseigentümern durch bauliche Veränderungen sind, und wann eine „unbillige Benachteiligung gegenüber anderen“ vorliegt, da sonst auch hierdurch gegebenenfalls Veränderungssperren von einzelnen Eigentümern erwirkt werden können.
- **„Gewöhnliche Verwaltung“** (u.a. Entwurf § 27 Abs. 1 Punkt 1): Der Begriff „gewöhnliche Verwaltung“ sollte dringend konkretisiert werden, da er die zentralen Aufgaben des Verwalters definiert. Im Gegensatz zur kurzen Formulierung im Referentenentwurf sind im derzeitigen Gesetz unter § 27 noch ausführliche Festlegungen der Aufgaben und Befugnisse des Verwalters enthalten. Da es in der Praxis häufig Konflikte um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Verwalter gibt, empfehlen wir eine klare Definition von Rechten und Pflichten, zumal von diesen ohnehin durch Vereinbarung der Wohnungseigentümer gemäß Abs. 2 abgewichen werden kann. Vergleiche hierzu auch das folgende Kapitel.

3.2.2. Definition eines klaren Handlungsrahmens für Verwaltungen

Der Referentenentwurf regelt die Aufgaben und Befugnisse des Verwalters in § 27 folgendermaßen:

(1) Der Verwalter ist gegenüber der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer berechtigt und verpflichtet, alle Maßnahmen zu treffen, die

- 1. die gewöhnliche Verwaltung des gemeinschaftlichen Eigentums mit sich bringt und*
- 2. zur Wahrung einer Frist oder zur Abwendung eines Nachteils erforderlich sind.*

(2) Die Wohnungseigentümer können die Rechte und Pflichten nach Absatz 1 durch Beschluss einschränken oder erweitern.

In Teil B „Besonderer Teil“ des Gesetzentwurfes wird dargelegt, dass „gewöhnlich im Sinne von Nummer 1 [...] alle Maßnahmen [sind], bei denen aus Sicht eines durchschnittlichen

Wohnungseigentümers eine Entscheidung durch die Versammlung nicht geboten ist.“ Maßstab sei dabei stets die konkrete Wohnungseigentumsanlage.

Dass den Eigentümern in Absatz 2 ein weiter Spielraum zur Einschränkung oder Erweiterung der Rechte eingeräumt werden, werten wir sehr positiv. Jedoch sehen wir es als höchst problematisch an, dass für die Bewertung, ob eine Maßnahme als „gewöhnlich“ oder nicht gilt, auf die (per se subjektive und damit höchst streitbare) Einschätzung eines „durchschnittlichen“ Individuums zurückgegriffen werden soll. Dies kann kaum ein einzelner beteiligter Eigentümer in einem Konflikt sein. So sind wir davon überzeugt, dass diese Klausel aufgrund der fehlenden Bestimmtheit zu einer deutlichen Erhöhung der Rechtsunsicherheit bezüglich der zulässigen Ermessensspielräume des Verwalters führen muss. Daraus resultiert, so wurde es in der Vergangenheit sichtbar, aufgrund der verbundenen Haftungsrisiken häufig eine Abneigung der (ohnehin häufig bereits überforderten) Verwalter, die fraglichen Aufgaben zu übernehmen.

Wir würden uns daher eine gesetzliche Regelung wünschen, die den Verwaltern originär eine definierte Beschlusskompetenz zuweist, die dann von den Eigentümern erweitert oder eingeschränkt werden könnten. Eine Definition der Beschlusskompetenz des Verwalters könnte auf Basis eines definierten Kostenrahmens – der im Verhältnis zum verwalteten Gebäudewert oder der jährlichen Gesamt-Wirtschaftsplansumme bestimmt werden könnte – getroffen werden. Die hierdurch verbesserte Rechtssicherheit des Verwalters und der Eigentümer würde zur Vermeidung von Auseinandersetzungen über die Rechte und Pflichten der Verwalter, zur notwendigen klareren Definition eines wichtigen Berufszweiges und in den WEG vor Ort zu einer schnelleren Behebung von Mängeln führen.

3.2.3 Obligatorische Überprüfung der Gebäudekonformität durch Verwalter

Viele WEG sind vor dem Hintergrund der zahlreichen Normen und Gesetzen in der Umsetzung überfordert und übersehen - häufig unwissentlich - Vorgaben, zum Beispiel im Brandschutz. Dies kann auch unter Sicherheitsaspekten nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Diese Problematik liegt oftmals darin begründet, dass nicht allen beteiligten Akteuren ausreichend klar ist, wer welche Verantwortung in Bezug auf das Gebäude zu tragen hat. **Daher empfehlen wir dringend, dass im neuen Gesetz die Überprüfung der Konformität der rechtlichen Anforderungen an das Verwaltungsobjekt dem Verwalter explizit als Pflichtaufgabe übertragen werden sollte.** Eine Überprüfung dessen kann angesichts der rechtlichen und praktischen Komplexitäten nicht von den Eigentümern geleistet werden. Hierdurch wird sichergestellt, dass sich alle beteiligten Akteure bewusst entscheiden, Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen und dass Verantwortlichkeiten nicht verwischen. Zeitgleich mit der Übernahme der Prüfaufgabe könnte der Verwalter ermächtigt werden, die Umsetzung gesetzlich verpflichtender Maßnahmen bis zum oben definiertem Kosten-

rahmen (oder bis zu einem „Faktor x“ dessen) auch ohne Beschluss der Eigentümer zu erfüllen. Bei Überschreiten des Kostenrahmens sollte der Verwalter verpflichtet sein, die Eigentümer auf den Verstoß gegen die rechtlichen Anforderungen hinzuweisen, um sich hierdurch von der Haftung dafür zu befreien.

3.2.4. Verpflichtender Investitions- und Energiekostenplan

Gemäß § 28 des Referentenentwurfs hat der Verwalter regelmäßig einen Wirtschaftsplan, eine Jahresabrechnung und einen Vermögensbericht zu erstellen. Während Wirtschaftsplan und Vermögensrechnung primär eine Ex-Ante- und eine Ex-Post-Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben eines Kalenderjahrs darstellen, hat der Vermögensbericht den Stand der Rücklagen und eine Aufstellung des wesentlichen Gemeinschaftsvermögens zu enthalten. Eine überjährige Investitions- und Kostenplanung ist nicht gefordert.

Das Problem hierbei ist, dass ein Großteil der WEG die über das Jahr hinausgehenden Investitionsbedarfe und Kosten nur unzureichend kennt. Entsprechend halten diese in der Regel nur ungenügende Rückstellungen für erforderliche Investitionen zur Instandhaltung und insbesondere für Maßnahmen, die über die reine Instandhaltung hinausgehen, wie Modernisierungsmaßnahmen (bzw. Maßnahmen zur Anpassung an den Stand der Technik und zum Werterhalt des Gebäudes) vor. Das Fehlen überjähriger Investitionsplanungen führt zudem dazu, dass Ausgaben zu oft erst in Schadensfällen getätigt werden und daher mit teuren Sofortmaßnahmen und ökonomischen Fehlallokationen verbunden sind (z.B. wird eine kaputte Heizung bei einem Ausfall in der Heizperiode schnell und teuer ersetzt. Dies könnte vermieden werden, würde die Erneuerung mitsamt der Optimierung des Gesamtsystems geplant außerhalb der Heizperiode vorgenommen werden. Die fehlende Langfristplanung hat mitunter wiederum langfristig negative Effekte, in Form vermeidbarer Emissionen und Kosten). Auch die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen oder Erneuerbare Energien wird durch die fehlende langfristige und systematische Berücksichtigung energiebedingter Kosten häufig unterschätzt, zudem fehlen potenziellen Investoren (selbstnutzenden wie vermietenden) und Kreditgebern die Grundlagen zur Bewertung der Immobilie.

Angesichts des enormen Investitionsstaus bei WEG und der in mittelbarer Zukunft vermutlich höheren energiebedingten Kosten von Gebäuden (vgl. die geplanten Preise für CO₂-Emissionen) wäre es **daher aus Sicht des eaD dringend anzuraten, einen obligatorischen überjährigen Investitions- und Energiekostenplan ergänzend in § 28 zu verlangen (oder dessen Inhalte im Vermögensbericht zu fordern)**. Ein Investitions- und Energiekostenplan sollte mindestens alle fünf Jahre erstellt werden und neben einer Abschätzung des allgemeinen Investitionsbedarfs der nächsten zehn Jahre – dies natürlich auf Basis der jeweils aktuellen rechtlichen Anforderungen – auch Kalkulationen der laufenden Kosten für Energie, Emissionen und ggf. Wasser im Zeitraum vorsehen. Angesichts der Komplexität solcher

Planungen könnten WEG auch im Gesetz dazu ermutigt werden, diese durch externe Experten (entgeltlich) erstellen zu lassen.

Detailliertere inhaltliche Anforderungen könnten dabei, flexibel und ggf. auch auf Landesebene, auch durch Verordnungen vorgenommen werden. Möchte man diese Anforderung mit einer Förderung einer ganzheitlichen langfristigen Optimierung der Wirtschaftlichkeit des Gebäudes (z.B. im Rahmen einer Lebenszykluskostenplanung) ergänzen, könnte man zudem die Attraktivität einer Befassung mit energetischen Modernisierungen bei erwarteten moderaten Kosten vermutlich deutlich steigern. Würde man sich darüber hinaus entschließen, die Investitions- und Energiekostenpläne der Objekte für rein-statistische Zwecke verpflichtend an damit beauftragte Ämter zu übermitteln, könnte man das Problem einer bislang fehlenden Datenbasis über den Zustand der Gebäude reduzieren und die bislang sehr schwierige politische Steuerbarkeit des Sektors ferner erheblich erhöhen.

3.2.5. Einrichtung einer Clearingstelle WEG-Recht

WEG-Konflikte werden häufig vor Gericht ausgetragen. Dies führt nicht nur zu einer Eskalation im Verhältnis der Eigentümer, sondern auch zu einer hohen Belastung der Gerichte. Die Zahl und Intensität dieser Auseinandersetzungen könnten durch institutionalisierte Streitschlichtungs-mechanismen reduziert werden. Ideen hierzu könnten die **Einrichtung einer Clearingstelle oder die Beauftragung von Mediatoren sein, die durch die Konfliktparteien kostenfrei konsultiert werden können**, um Streitigkeiten bei der Auslegung und bei der Anwendung des Gesetzes ohne Anstrengung eines Gerichtsverfahrens zu vermeiden bzw. zu lösen.

Kurzdarstellung eaD:

Der Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) e. V. ist die gemeinsame Interessenvertretung der regionalen und kommunalen Energie- und Klimaschutzagenturen in Deutschland. Mit den Aktivitäten seiner Mitglieder unterstützt der eaD den nationalen Beitrag zu einer klimaverträglichen und energiegerechten Welt unter Wahrung der Prinzipien der Nachhaltigkeit und setzt sich nahezu im gesamten Bundesgebiet dafür ein, die Energiewende weiter voran zu bringen. Die Mitgliedsagenturen des eaD sind hierbei auf vielen verschiedenen Wegen aktiv.