



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie
11019 Berlin

Versand per E-Mail:

buero-iic2@bmwk.bund.de

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Tel. +49 (0) 30 2400867-0
Fax +49 (0) 30 2400867-19
berlin@duh.de
www.duh.de

19. Mai. 2022

Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe (DUH) „Entwurf eines Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten“ (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz – CO2KostAufG)

Kontakt:

Anna Wolff

Referentin Energie und Klimaschutz

Telefon: + 49 (0)30 2400 867-967

Email: a.wolff@duh.de

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme „Entwurf eines Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten“ (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz – CO2KostAufG).

I. Grundsätzliche Anmerkungen zum Gesetzesentwurf

Ein erklärtes Ziel im Jahr 2019 bei der Einführung des CO₂-Preises im Klimaschutzprogramm 2030 war es, im Wärmesektor Anreize zu schaffen für mehr Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energieträger. Gleichwohl wurde im Programm angekündigt, zu prüfen, wie die Umlage auf Mieter*innen begrenzt werden soll auch Vermieter*innen zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme und energetische Sanierungen anzureizen. Denn im Gebäudesektor, insbesondere im Gebäudebestand besteht seit über einem Jahrzehnt nahezu Stillstand, die Sanierungsrate stagniert und ordnungsrechtliche Anforderungen für den Bestand sind seit über 12 Jahren unverändert. Bereits das zweite Jahr in Folge verfehlt der Gebäudesektor die Klimaziele und eine Kehrtwende ist nicht in Sicht. Die großen Aufgaben liegen im Gebäudebestand in der energetischen Sanierung – und somit der Verringerung des Energiebedarfs – sowie im Wechsel zu erneuerbaren Energieträgern für Beheizung und Warmwasser.

Doch in über 50% der Wohnungen in Deutschland verfehlt der CO₂-Preis aktuell seine Wirkung – denn diese Wohnungen werden nicht von Eigentümer*innen bewohnt, sondern von Mieter*innen, die den vollen CO₂-Preis tragen müssen. Eine Anreizwirkung bei den Eigentümer*innen, die jedoch zentrale Investitionsentscheidungen zur energetischen Sanierung und dem Heizungstausch treffen wird nicht erzielt.

Wir begrüßen daher prinzipiell die Umsetzung des Koalitionsvertrages zur Regelung der Umlage des CO₂-Preises nach BEHG zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen. Gleichwohl wird der vorliegende Entwurf dem Anspruch und Vorgaben des Koalitionsvertrages nicht gerecht. Es war vorgesehen, zum 1. Juni 2022 ein Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen einführen. Sollte dies nicht gelingen, ist vorgesehen die Kosten ab dem 01. Juni 2022 hälftig zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen zu teilen.

In der aktuellen Konstruktion des Stufenmodells (sowohl in der methodischen Grundkonstruktion und Operationalisierung als auch in der Anwendung auf Basis des Energieverbrauchs von Gebäuden), ist der Entwurf sowohl aus klimapolitischer Sicht als auch aus sozialen Gesichtspunkten unzureichend. Es leistet keinen substantiellen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele im Gebäudesektor bis 2030 und gewährleistet keine gerechte Verteilung der Kosten.

- Anreiz bei Vermieter*innen in das Gebäude zu investieren (energetische Sanierung, Heizungsanlage) ist im vorgeschlagenen Modell weiterhin deutlich zu gering. Durch die Einteilung der Stufen tragen sie nur in den sehr schlechten Gebäuden überhaupt einen hälftigen Anteil der Kosten, zusätzliche Verringerung der Treibhausgasemissionen sind durch diese Regelung nicht zu erwarten.
- Darüber hinaus wird der energetische Zustand des Gebäudes nicht ausreichend berücksichtigt, da das vorliegende Modell Verbrauchswerte verwendet. Energieverbrauchswerte werden jedoch durch

eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst (siehe Punkt Anlage 1 für detaillierte Erläuterung der Schwachpunkte des Modells).

- Damit besteht für Mieter*innen auch im vorliegenden Modell weiterhin die Gefahr, auf hohen Energiekosten und dem CO₂-Preis sitzen zu bleiben, da Vermieter*innen wenig Anreize haben in das Gebäude zu investieren. Zudem sind Mieter*innen, die bereits ohnehin über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung deutliche Anreize haben, ihren Verbrauch zu optimieren, überproportional stark im Modell belastet, fast 70% der Gebäude dürften im Modell oberhalb der hälftigen Aufteilung liegen und Mieter*innen stärker belasten. Vor allem angesichts der aktuellen Krisensituation und steigenden Energiepreisen ist unverständlich, warum Mieterinnen und Mieter noch bis Anfang 2023 auf die Entlastung warten müssen.

Die Deutsche Umwelthilfe fordert daher, den aktuellen Entwurf zurückzuziehen. Die Deutsche Umwelthilfe fordert eine volle Umlage der Kosten des CO₂-Preises auf Vermieter*innen, nur so kann eine ausreichende Anreizwirkung erzeugt werden, in die Energieeffizienz und das Heizungssystem des Gebäudes zu investieren. Mieter*innen hingegen haben bereits über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung ausreichende Anreize ihre Heizkosten und den Verbrauch zu reduzieren. Eine Verteuerung der Heizkosten trifft vor allem einkommensschwache Haushalte überproportional stark. Wenn eine Aufteilung zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen in einem Stufenmodell erfolgen soll, so muss dies auf Basis von rechtssicheren Energiebedarfsausweisen der Gebäude geschehen, da nur Energiebedarfsausweise die energetische Qualität des Gebäudes adäquat widerspiegeln.

Daher sollte wie im Koalitionsvertrag vorgesehen die hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Mieter*innen und Vermieter*inne per 01. Juni 2022 gelten. Alternativ schlagen wir vor, dass der CO₂ Preis vom 01.01.2023 – 31.12.2024 von Vermieter*innen getragen wird, da Mieter*innen vom 01.01.2021 – 31.12.2022 die Kosten allein tragen. Innerhalb von zwei Jahren gilt es umgehend Rechtssicherheit bei Energieausweisen zu schaffen um ein sozial gerechtes und klimapolitisch ausgewogenes Stufenmodell einzuführen.

II. Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen

§ 5 Aufteilung der Kohlendioxidkosten bei Wohngebäuden

Die im § 5 Abs. 1 vorgesehene jährliche Ermittlung des Kohlenstoffausstoßes des Gebäudes – und somit einer theoretisch möglichen jährlichen Änderung der Aufteilung zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen kann paradoxe Effekte annehmen. Sind beispielweise alle Mieter*innen in einem Jahr besonders sparsam um die Lasten des CO₂-Preises zu verringern, ist es möglich, dass sie im nächsten Jahr einen noch höheren Anteil des CO₂-Preises tragen müssen. Faktisch werden Bewohner*innen für sparsames Energieverhalten bestraft. Investitionen in das Gebäude oder die Heizungsanlage werden so noch

unwahrscheinlicher. Nur eine Festlegung der Aufteilung Basis tatsächlicher Gebäudekennwerte könnte solche Effekte verhindern.

Zu den Schwächen des § 5 Abs. 3 (Erstattungsanspruch) siehe § 6.

§6 Begrenzung der Umlagefähigkeit; Erstattungsanspruch bei Wohngebäuden

Die Regelungen zum Erstattungsanspruch von Mieter*innen, die sich selbst mit Wärme (und Warmwasser) versorgen weisen einige Schwachpunkte auf. So erscheint es unverständlich, warum Vermieter*innen 12 Monate gewährt werden, den Betrag zu erstatten. Gerade für einkommensschwache Haushalte kann es sich dabei um relevante Beträge handeln, die im Haushaltseinkommen fehlen. Diese Regelung erscheint auch unverständlich vor dem Hintergrund, dass Mieter*innen laut Heizkostenverordnung eventuelle Nachzahlungen in der Regel innerhalb von 30 Tagen zu begleichen haben.

Zudem könnte diese Regelung insbesondere einkommensschwache Haushalte benachteiligen. Gerade einkommensschwache Haushalte wohnen eher in energetisch schlechten Gebäuden¹, die noch häufiger mit Gasetagenheizungen ausgestattet sein dürften. Gleichzeitig ist Einkommensarmut häufig mit multiplen Problemlagen verknüpft, wie z.B. Krankheit oder geringer Bildungsstand, die die Geltendmachung der Erstattung erschweren könnten. Daher wird im Entwurf unter Begründung A. VI. 4. dd) bereits davon ausgegangen, dass von den 3,3 Millionen Mieter*innen die sich selbst mit Wärme (und Warmwasser) versorgen nur etwa 1,5 Millionen die Kostenerstattung gelten machen. Aufgrund des bereits erwähnten Korrelationen zwischen Einkommen, Gebäudezustand, Bildungsstand ist anzunehmen, dass insbesondere bereits marginalisierte Gruppen die Kostenerstattung nicht gelten machen und stärker belastet werden.

§ 8 Abrechnung des auf den Mieter entfallenden Anteils an den Kohlendioxidkosten

Die korrekte Berechnung des auf die Mieter*innen entfallenden Anteils der Kohlendioxidkosten können Mieter*innen nur nachvollziehen, wenn sie auch Informationen über die gelieferte Energiemenge und den zugrundeliegenden CO₂-Preis des Energieträgers informiert werden („Einsicht in Lieferschein“). Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum unter § 8 Abs. 2 nicht die unter § 3 Abs. 1 genannten Informationen enthalten sind (Brennstoffemissionen in kg Kohlendioxid, Preisbestandteil Kohlendioxidkosten, heizwertbezogener Emissionsfaktor Energiegehalt Brennstoffmenge in Kilowattstunden), oder der Lieferschein bei der Berechnung anzufügen ist. Es sollte nicht den Mieter*innen überlassen werden diese Informationen anfordern zu müssen.

¹ Vgl. u.a Heindl & Schuessler (2019) A Deprivation-Based Assessment of Energy Poverty: Conceptual Problems and Application to Germany, abrufbar unter: <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/52997/1/dp19036.pdf>

§ 9 Beschränkungen bei energetischen Verbesserungen

Die pauschale Kürzung der CO₂-Kosten für Vermieter*innen bestimmter Gebäude, wie z.B. aus dem Denkmalschutz stellt aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe Belange des Denkmalschutzes pauschal über Belange des Klimaschutzes und ist abzulehnen. Es erscheint nicht nachvollziehbar, warum die Kosten in diesem Fall zu einem höheren Anteil von Mieter*innen getragen werden sollen. Auch in denkmalgeschützten Gebäuden sind Effizienzmaßnahmen möglich z.B. Dämmung der Kellerdecke oder der obersten Geschossdecke, Innendämmung oder Heizungstausch. Vermieter*innen von diesen Aufgaben auszunehmen, nur weil beispielweise eine energetische Verbesserung der Hülle verwehrt ist, erscheint wenig sinnvoll.

§ 10 Einsatz von klimaneutralen Ersatzbrennstoffen

Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt das Problembewusstsein der Bundesregierung für die begrenzte Verfügbarkeit von gasförmigen Ersatzbrennstoffen (z.B. Biomethan oder Grüner Wasserstoff) und die damit verbundene Gefahr die enormen Zusatzkosten dieser Brennstoffalternativen. Insbesondere die unter Abs1. geregelte Begrenzung der Kosten des Brennstoffes stellen ein wichtiges Verbraucherschutzinstrument dar. Gleichzeitig muss sich die hier ausgeführte Festlegung des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots ausschließlich auf den beschriebenen Fall eines Brennstoffwechsels beziehen um keine zusätzlichen Barrieren für eine erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Immobilien aufzubauen.

§11 Evaluierung

Die im § 11 angedachte Evaluierung, ist aus unserer Sicht zwingend notwendig, sollte das Stufenmodell in der derzeitigen Form eingeführt werden und sollte ausgeweitet werden. Zunächst sollte die Evaluierung mit einem Prüfauftrag verbunden werden, der die tatsächliche Kostenverteilung über den Gebäudebestand zusammenträgt. Sollte sich die Befürchtung empirisch bestätigen, dass die Lastenverteilung unter dem vorgeschlagenen Modell stark zu Ungunsten der Mieter*innen ausfällt und wenig Anreize für Mieter*innen schlechter und mittlerer Gebäude setzt, muss dieser Prüfauftrag mit einem klaren Mandat zur Überarbeitung der Gebäudestufen versehen werden.

Zudem sollte unter §11 ergänzt werden, dass sobald ein rechtssicherer Energiebedarfsausweis vorliegt, das Stufenmodell auf Basis der Effizienzklassen der Energiebedarfsausweise umzustellen ist, um die ursprünglich im Koalitionsvertrag vorgesehene 2021 vorgesehene Einstufung auf Grundlage der Energieeffizienzklassen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) umzusetzen.

Anlage 1 Einstufung der Gebäude oder der Wohnungen bei Wohngebäuden

Das in Anlage 1 aufgeführte Stufenmodell, welches die Grundlage für die Aufteilung darstellt ist aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe weder klimapolitisch wirkungsvoll noch sozial ausgewogen. Dies zeigt sich bereits ganz grundsätzlich in den prozentualen Anteilen der Stufen: Vermieter*innen tragen selbst in der schlechtesten Klasse nur maximal 90% der Kosten, während Mieter*innen in der besten Klasse den vollen CO2 Preis tragen müssen. Jegliche Anreize insbesondere für Vermieter*innen mittlerer Gebäude zu investieren, werden damit verfehlt. Dabei sind auch diese Energiestandards noch sehr weit von dem Ziel eines Klimaneutralen Gebäudebestandes entfernt. Da auch in der besten Klasse noch 12 kg/CO₂/m² anfallen bedeutet dies, dass noch immer ein fossiler Energieträger im Einsatz ist, es also für Vermieter*innen durchaus noch zentralen Handlungsspielraum in Form des Heizungstausches gibt. Vor dem Hintergrund, dass bereits 1981 die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung eingeführt wurde um einen sparsamen Verbrauch anzureizen, erscheint es wenig sinnvoll Mieter*innen gerade in der aktuellen Energiepreiskrise noch höhere Kosten aufzubürden. Dies trifft einkommensschwache Haushalte überproportional stark.

Weiterhin kritisiert die Deutsche Umwelthilfe, dass das genaue Berechnungsverfahren für die Stufen des Modells anhand der im Entwurf angegebenen Datenquellen nicht bzw. nur unzureichend nachvollziehbar ist. Eine ausführliche und nachvollziehbare Darstellung sollte umgehend nachgereicht werden. Auf Basis der vorhandenen Informationen kommen wir zu dem Schluss, dass das Modell zumindest methodisch zumindest auf wackeligen Beinen steht. Diese Kritik möchten wir im folgenden genauer Ausführen:

Berechnung auf Basis unterschiedlicher Stichproben

Die Tabelle des Stufenmodells wurde auf Basis von zwei Datensätzen entwickelt. Dazu gehört zum einen der Bestand an vermieteten Wohnungen nach Beheizungsart laut Mikrozensus und zum anderen die Verteilung der Wohngebäude nach Effizienzklassen (aus Untersuchungen zur langfristigen Sanierungsstrategie). Der Mikrozensus basiert auf einer repräsentativen 1% Stichprobe.

Die energetischen Daten, die als Grundlage für den deutschen Gebäudebestand aus der Long-term Renovation Strategy herangezogen wurden, beruhen auf einer Stichprobenauswertung von Energieausweisen, die über einen begrenzten Zeitraum erstellt wurden. Der Datensatz für Wohngebäude umfasst insgesamt rund 173.000 Datensätze, etwa die Hälfte davon Bedarfsausweise und die andere Hälfte Verbrauchsausweise. Die meisten Datensätze stammen aus Energieausweisen der Jahre 2014 bis 2018. 46 % der Datensätze beziehen sich auf Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH) und 37 % auf Mehrfamilienhäuser (MFH). Diese rund 143.000 Datensätze wurden ausgewertet. Die 17 % an sonstigen Wohngebäuden wurden in der vorliegenden Analyse nicht einbezogen. Da Energieausweise nur zu bestimmten Anlässen ausgestellt werden (Vermietung/Verkauf von Gebäuden) besteht die Gefahr, dass die Stichprobe den Zustand der Gebäude durchschnittlich überbewertet (z.B. da vor einem Verkauf noch Sanierungsmaßnahmen an Häusern durchgeführt wurden).

Auf der Basis von Energieverbrauchsausweisen lassen sich außerdem nur eingeschränkte Aussagen über den energetischen Zustand von Gebäuden treffen.

Es sollte umgehend das methodische Vorgehen dargelegt werden, mittels dessen die zwei Datensätze basierend auf unterschiedlichen Stichproben miteinander verknüpft wurden um zur Einteilung der Stufen zu gelangen (Schritt von Energieverbrauchsklasse auf Anteil Heizungsart in der Klasse)

Einteilung des Gebäudes auf Basis des tatsächlichen Verbrauchs statt Energiebedarf

Für die Einteilung in das Stufenmodell wird basierend auf dem tatsächlichen Verbrauch des Gebäudes der CO₂-Austoß berechnet. Es wird im Entwurf unterstellt, dass damit eine Bewertung des energetischen Zustandes des Gebäudes möglich sei. Dies gilt jedoch nur eingeschränkt, denn nur der Energiebedarf kann den energetischen Zustand des Gebäudes ausreichend abbilden, da hier in der Berechnung das Nutzerverhalten konstant gehalten wird. Das es Differenzen zwischen berechneten Bedarfen und tatsächlichen Verbräuchen gibt, ist in der wissenschaftlichen Literatur hinreichend belegt (vgl. z.B. IWU) und liegt an komplexen Zusammenhängen des Energieverbrauchs von Gebäuden die u.a. von Transmissionswärmeverlusten über die Hülle, Effizienz und Dimensionierung der Heizungsanlage sowie dem Verbrauchsverhalten abhängen. Das Verbrauchsverhaltender Bewohner*innen wiederum hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die nur bedingt beeinflussbar sind. So ist z.B. die Anwesenheit in der Wohnung abhängig z.B. vom gesundheitlichen Zustand, dem Alter, dem Beschäftigungsstatus – wer z.B. krankheitsbedingt mehr Zeit in der Wohnung verbringen muss, hat auch einen höheren Verbrauch.

Da zudem basierend auf dem Verbrauch die Einstufung jährlich erfolgt, kann es wie zu oben erwähnten paradoxen Effekten führen, dass Mieter*innen eines Gebäudes, die sich im Vorjahr sparsam verhalten haben, im Folgejahr einen höheren Anteil an den CO₂-Kosten tragen müssen, ohne dass sich am Zustand des Gebäudes oder der Heizungsanlage etwas geändert hätte.

Großteil der Mieter*innen trägt Hauptlast des CO₂-Preises

Die Einteilung der verschiedenen Stufen oder Effizienzklassen weist ein klares Ungleichgewicht der Belastung von Mieter*innen auf. Ein überwiegender Teil der Mieter*innen in Deutschland lebt in Wohnungen, in den sie mehr als 50 Prozent CO₂-Kosten übernehmen müssen, ca. 70 Prozent². Diese Effizienzklassen weisen jedoch keinesfalls einen Zustand auf, der mit dem Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes in Einklang zu bringen ist. Eine Anreizwirkung zur Sanierung oder zum Heizungstausch entsteht in diesen Gebäuden jedoch kaum, eine Lenkungswirkung kann der CO₂-Preis so nicht entfalten. Selbst in der besten Klasse, die

² Soweit die Berechnungen des vorliegenden Modells von uns nachvollzogen werden konnten.

einem Effizienzhaus 55 entspricht, ist es noch möglich mit fossilen Brennstoffen zu heizen, ohne das Vermieter*innen am CO₂-Preis beteiligt werden. Mieter*innen können die Art der Beheizung jedoch nicht beeinflussen.

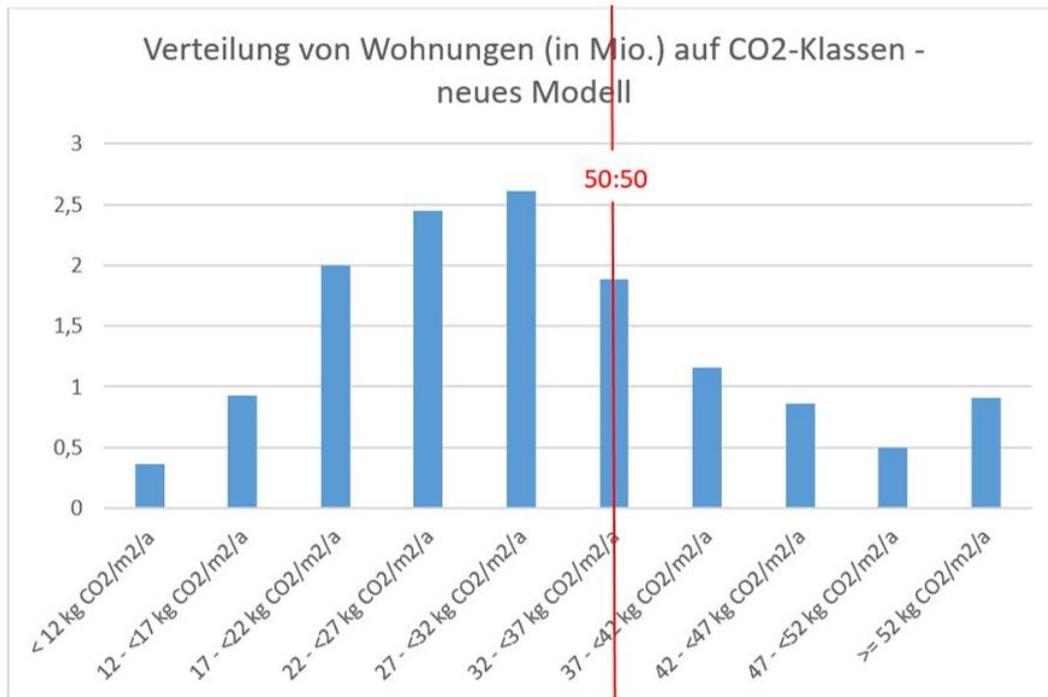


Abbildung 1: Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Regelungskonzept für ein Stufenmodell
(Gemeinsamer Regelungsvorschlag von BMWK, BMWWSB und BMJ (Stand 4. April 2022), S. 3

Rechenbeispiel 1: Energieverbrauch für ein mit Gas beheiztes Gebäude 50:50 Verteilung (37kg/CO₂/m²)

Der Emissionsfaktor von Gas beträgt 201,6 g/kWh, bei einem CO₂-Ausstoß von 37kg/m²/a entspricht das 183,53 kWh/m². Somit würde das Gebäude in die drittschlechteste Effizienzklasse F im Energieausweis fallen, während es im Stufenmodell in der mittleren Klasse liegt. Warum in diesen sehr schlechten Gebäuden Vermieter*innen nur 50 Prozent der CO₂-Kosten tragen und wie damit eine Klimaschutzwirkung erzielt werden soll erscheint nicht nachvollziehbar. Mieter*innen sind in solchen Gebäuden bereits von sehr hohen Energiekosten betroffen. Bei einem Verbrauch von 185 kWh/m²/a fällt in einer 70m² Wohnung ein jahresverbrauch von ca. 13.000 kWh an, was bei einem aktuellen Gaspreis von 15 Cent bereits Heizkosten in Höhe von etwa 2000 Euro bedeutet.

Rechenbeispiel 2 zur Energieverbrauch für ein mit Gas beheiztes Gebäude (Durchschnitt)

Laut DIW³ liegt der durchschnittliche Heizwärmebedarf in Deutschland bei 130 kWh/m², bei einer 70m² Wohnung, bei einem mit Gas beheizten Gebäude mit einem Emissionsfaktor von 201,6 g/kWh entspricht das einem CO₂-Ausstoß von 26,2 kg/m²/a. Im Fall des durchschnittlichen Gebäudes würden nur noch 30 Prozent der CO₂-Kosten auf die Vermieter*in fallen. Der durchschnittliche Verbrauch von 130 kWh/m² noch weit entfernt von den für das Erreichen des klimaneutralen Gebäudebestandes notwendigen 70kWh/m² Endenergie.

Fazit Stufenmodell

Das Stufenmodell setzt kaum Anreize bei Vermieter*innen, weder bei sehr schlechten Gebäuden, noch bei Gebäuden mit durchschnittlichem Energieverbrauch. Dies liegt zum Teil auch in der Konstruktion des Modells begründet, welches auf Energieverbrauchswerten beruht und in der prozentualen Verteilung, die Vermieter*innen selbst in mittleren Gebäuden nur unterdurchschnittlich an den Kosten beteiligt.

³ https://www.diw.de/de/diw_01.c.676238.de/publikationen/wochenberichte/2019_36_1/waermemonitor_2018_steigender_heizenergiebedarf_sanierungsrate_sollte_hoehere_sein.htm