

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache
20(24)056-F

22.09.2022



Anhörung zum Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wohnen,
Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 26.
September 2022

Freiburg, 21.9.2022

Dr. Sibylle Braungardt
Öko-Institut e.V.

Kontakt

info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

1 Hintergrund und Ziel

Eine Bepreisung von CO₂-Emissionen kann im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten die Transformation des Gebäudesektors unterstützen. Die CO₂-Bepreisung für den Wärme- und Verkehrssektor wurde im Jahr 2019 als ein „Herzstück“ des Klimaschutzprogramms 2030 angekündigt¹ und mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) umgesetzt. Zum 1.1.2021 wurde der Brennstoffemissionshandel wirksam mit vorerst 25 Euro pro Tonne CO₂.

Der Gebäudesektor hat im Jahr 2021 bereits zum zweiten Mal sein im Bundes-Klimaschutzgesetz verankertes Sektorziel verfehlt und für die Erreichung des Klimaziels für das Jahr 2030 sind erhebliche zusätzliche Anstrengungen notwendig. Die CO₂-Bepreisung kann als Bestandteil des Politikmixes dazu beitragen, dass Investitionen in Energieeffizienz und CO₂-freie Heizungstechnologien wirtschaftlicher werden.

Bei vermieteten Gebäuden ist die klimapolitische Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung eingeschränkt, da die Sanierungsentscheidung i.d.R. durch Vermietende getroffen wird. Ohne eine Begrenzung der Umlagefähigkeit werden Mietende somit zusätzlich belastet, während sie kaum Handlungsspielraum haben, die Treibhausgasemissionen – und damit die Kosten für die CO₂-Bepreisung – zu reduzieren.

Das Gesetz zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz – CO₂KostAufG) hat daher zum Ziel, den durch die CO₂-Bepreisung induzierten Anreiz zu klimaschonendem Brennstoffverbrauch zwischen den beiden Parteien des Mietverhältnisses aufzuteilen. Die Verteilung der Kosten nach einem Stufenmodell soll dazu beitragen, die Verantwortungsbereiche und Einflussmöglichkeiten von Vermieter- und Mieterseite zu berücksichtigen.

2 Ausgestaltung des Stufenmodells

Ein Stufenmodell für die Verteilung der CO₂-Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden kann die Anreizwirkung für Sanierungen erhöhen, da Vermietende von energetisch schlechteren Gebäuden höhere Kostenanteile tragen. Das im Entwurf des CO₂KostAufG vorgesehene Stufenmodell beinhaltet insgesamt zehn Stufen, in denen der Anteil der von den Vermietenden zu tragenden Kosten mit steigender Emissionsintensität der Gebäude ansteigt. Es sieht vor, dass in energetisch sehr schlechten Gebäuden 90 Prozent der Kosten durch Vermietende getragen werden. In energetisch sehr guten Gebäuden werden die Kosten vollständig durch Mietende getragen. Dadurch werden insbesondere solche Mietende entlastet, die in energetisch sehr schlechten Gebäuden wohnen und derzeitige hohe CO₂-Kosten tragen müssen.

Mit dem im Gesetzentwurf verankerten Stufenmodell tragen Vermietende und Mietende über alle Haushalte hinweg jeweils etwa die Hälfte der Kosten. In Abbildung 1 wird der Anteil der Haushalte in den verschiedenen Stufen dem Anteil der Emissionen gegenübergestellt. Während sich insgesamt mehr Mieter*innen-Haushalte in den Stufen befinden, in denen der größere Anteil von den Mietenden übernommen wird, verteilen sich die Emissionen insgesamt hälftig. Dies ist dadurch begründet, dass in den unteren Klassen die CO₂-Emissionen insgesamt deutlich geringer ausfallen.

¹ Bundesregierung (2019): Klimaschutzprogramm 2030.

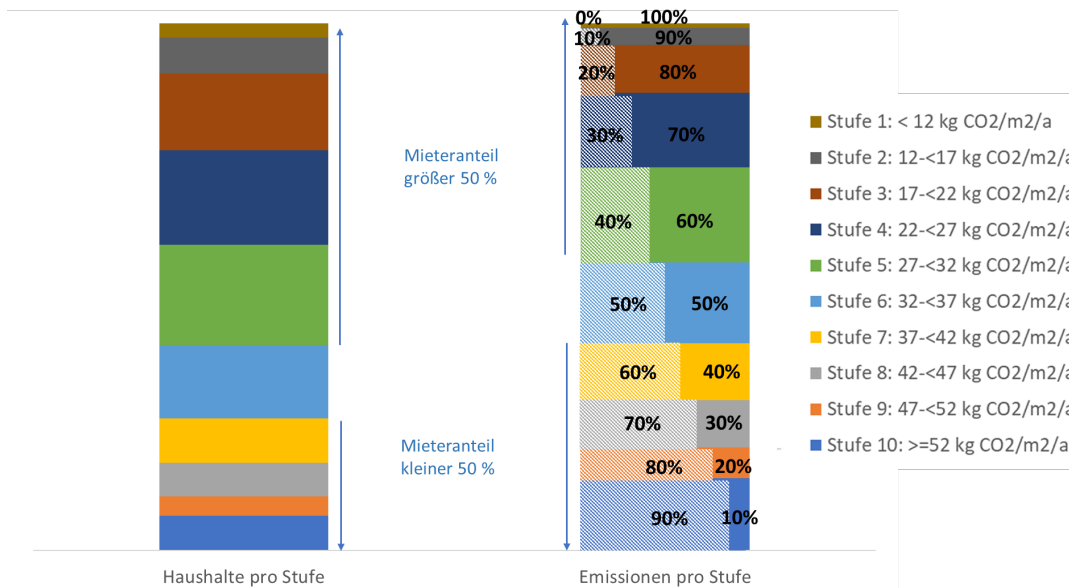


Abbildung 1: Verteilung der Haushalte und CO₂-Emissionen auf die Stufen des Modells

3 Soziale Wirkungen

Das Mieter-Vermieter-Dilemma ist in Deutschland aufgrund des hohen Anteils an Mieterhaushalten im Vergleich zu anderen EU-Staaten besonders ausgeprägt. Insgesamt sind etwa 13,7 Millionen Mieter*innen-Haushalte von der CO₂-Bepreisung nach BEHG betroffen. Nach dem Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018 „Wohnen in Deutschland“ heizten in Deutschland etwa 3,5 Mio. Mieter*innen-Haushalte mit Heizöl und etwa 10,2 Mio mit Erdgas. Bei dem derzeitigen CO₂-Preis von 30 Euro pro Tonne CO₂ erhöht sich der Preis für Heizöl um etwa 1 ct pro kWh, für Erdgas um etwa 0,7 ct.

Ohne eine Begrenzung der Umlagefähigkeit werden die CO₂-Kosten vollständig durch die Mietenden getragen, was insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten zu deutlichen zusätzlichen Belastungen führt. Abbildung 2 zeigt die durchschnittliche zusätzliche Belastung durch die CO₂-Bepreisung im Wärmesektor für Haushalte in den verschiedenen Einkommensdezilen². Bei einem CO₂-Preis von 25 Euro ergeben sich zusätzliche Belastungen von etwa 50-100 Euro im Jahr. Die Grafik zeigt, dass der Anteil der CO₂-Bepreisung am verfügbaren Einkommen der Haushalte mit steigendem Einkommen deutlich sinkt.

² Die Einkommensdezile teilen die Bevölkerung nach ihrem Einkommen auf, wobei die 10 Prozent mit niedrigstem Einkommen im ersten Dezil sind und die 10 Prozent mit höchstem Einkommen im 10. Dezil.

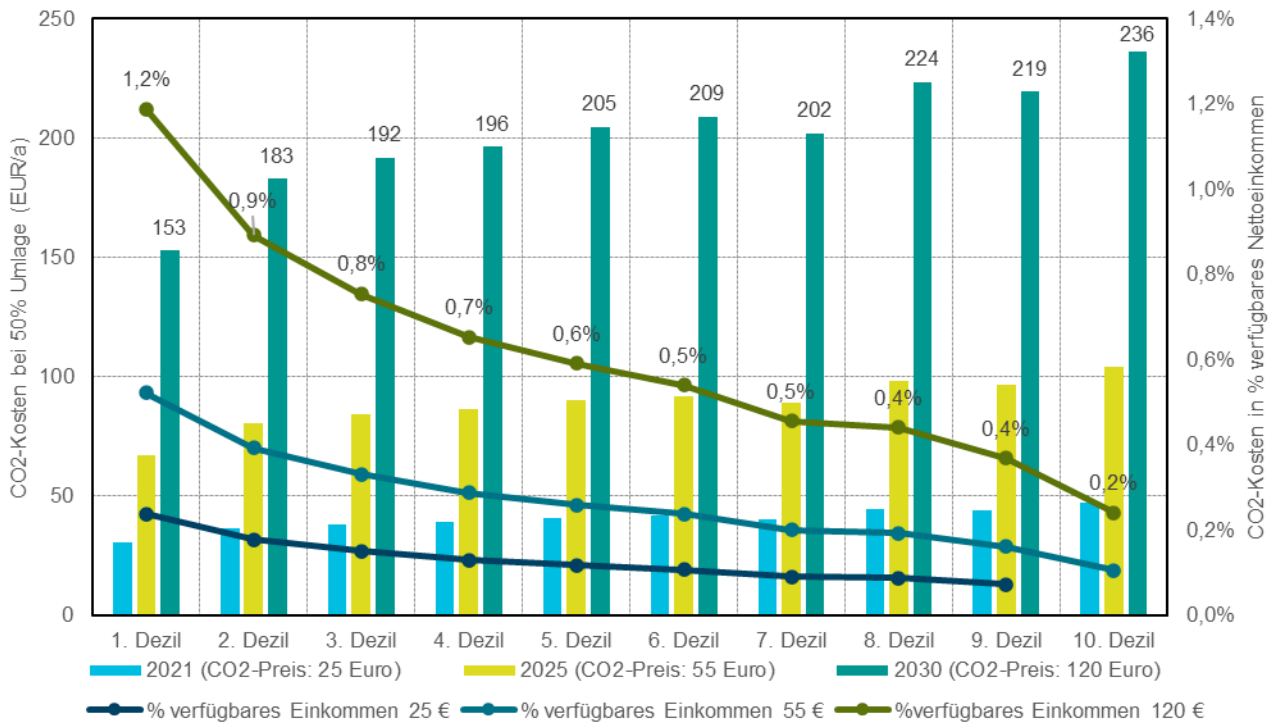


Abbildung 2: Durchschnittliche jährliche CO₂-Kosten nach Einkommensdezil³

Mit einer Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO₂-Bepreisung reduziert sich die zusätzliche Belastung der Mieter*innen-Haushalte, wovon einkommensschwache Haushalte überdurchschnittlich profitieren. Dies ist dadurch begründet, dass einkommensschwache Haushalte deutlich häufiger zur Miete wohnen als einkommensstarke Haushalte (Abbildung 3).

³ Quelle: FDZ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Berechnungen des Öko-Instituts

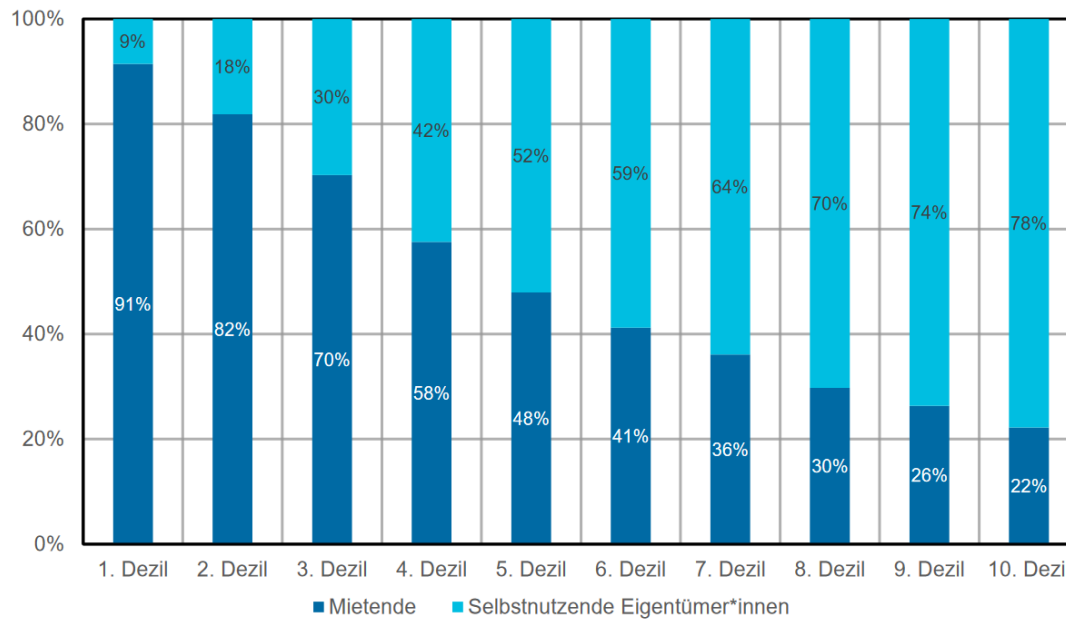


Abbildung 3: Anteil an Mietenden pro Einkommensdezil⁴

4 Unterstützung bei der Umsetzung

Mit dem Inkrafttreten des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes muss sowohl für Vermietende als auch für Mietende eine transparente, einfache und kostenfreie Möglichkeit zur Berechnung und Einstufung der Gebäude geschaffen werden. Zur Ermittlung der Anteile, die die jeweiligen Parteien des Mietverhältnisses zu tragen haben, muss eine Berechnung der Einstufung sowie der jeweilig zu tragenden CO₂-Kosten durchgeführt werden. Die notwendigen Berechnungsschritte basieren auf Daten, die im Zuge der Heizkostenabrechnung ohnehin zur Verfügung stehen. Um Vermieter*innen und Mieter*innen bei den auf einfachen Grundrechenoperationen beruhenden Berechnungen zu unterstützen, sollte ein Berechnungstool entwickelt werden, das beispielsweise auf einer Webseite durch die Bundesregierung bereitgestellt werden kann.

5 Evaluierung und Anpassung der Stufen

Eine regelmäßige Anpassung der Stufenverteilung ist notwendig, um der kontinuierlichen Verbesserung des energetischen Zustands der Gebäude Rechnung zu tragen. Die im Entwurf des CO₂KostAufG aufgeführte Stufenverteilung führt beim Eintritt der Regelung über alle betroffenen Haushalte hinweg zu einer etwa hälftigen Verteilung der Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden. Bei steigender Energieeffizienz sowie bei einer stärkeren Durchdringung von Heizungen basierend auf erneuerbaren Energien in vermieteten Gebäuden nimmt der Anteil der Haushalte in den unteren Stufen ab. Damit steigt der Anteil an Haushalten, bei denen ein Großteil der CO₂-Kosten durch Mietende getragen wird. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, ist eine regelmäßige Überprüfung und Neuberechnung der Stufen notwendig.

⁴ Quelle: Öko-Institut (2021): Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Wohnen

In Anbetracht der dynamischen Entwicklungen im Gebäudesektor sollte die Evaluierung und ggf. Anpassung des Stufenmodells vorgezogen werden. Der Entwurf des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz sieht vor, dass bis zum 30. September 2026 einen Erfahrungsbericht vorgelegt werden muss, auf Basis dessen eine Anpassung des Stufenmodells erfolgen kann. Eine Anpassung ist u.a. dann notwendig, wenn die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor sinken und somit mehr Gebäude in die oberen Stufen gelangen, in denen Mietende den höheren Anteil der Kosten tragen. In diesem Fall erhöht sich der Gesamtanteil an CO₂-Emissionen, der durch die Mietenden getragen wird und die Anreizwirkung bei Vermietenden wird reduziert. Aufgrund der stark angestiegenen Energiepreise ist in den letzten Monaten sowohl bezüglich der Reduktion des Energieverbrauchs als auch bezüglich des Austauschs fossiler Wärmeerzeuger eine dynamische Entwicklung zu beobachten. Vor diesem Hintergrund sollte die Evaluierung des Stufenmodells um mindestens ein Jahr vorgezogen werden.