

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen
Ausschussdrucksache
20(24)056-E

220.9.2022

verbraucherzentrale
Bundesverband

EINE FAIRE VERTEILUNG DER CO₂-KOSTEN ERMÖGLICHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zum Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen für ein Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG)

19. Mai 2022

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Energie und Bauen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

energie@vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Lobbyregister des Deutschen Bundestages registriert. Sie erreichen den entsprechenden Eintrag *hier*.

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Mieter:innen in energetisch schlechtesten Gebäuden vollständig von den CO ₂ -Kosten befreien	4
2. Stufen so ausgestalten, dass CO ₂ -Kosten gleichmäßig zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen verteilt werden	5
3. Stufeneinteilung nicht auf Basis der Heizkostenabrechnung bestimmen.....	6
4. Keine Ausnahmen zur Absenkung der Vermieteranteils der CO ₂ -Kosten	6

I. ZUSAMMENFASSUNG

Seit dem Inkrafttreten des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) am 01.01.2021 sind auch die Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), die nicht durch das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) erfasst werden, mit einem Preis belegt. Im Gebäudebereich führt der CO₂-Preis unter anderem zu höheren Kosten für die Beheizung und die Warmwasserversorgung. Vermieter:innen können nach derzeitiger Rechtslage die CO₂-Kosten vollumfänglich auf ihre Mieter:innen umlegen.¹ Dies ist aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) nicht sachgerecht: so können Vermieter:innen selbst entscheiden, ob, wann und wie sie eine Heizungsanlage oder ein Gebäude energetisch modernisieren. Mieter:innen können das nicht oder nur eingeschränkt. Damit haben Mieter:innen insgesamt weniger Möglichkeiten, die Höhe ihrer Zahlungen für die CO₂-Bepreisung zu senken. Aus diesem Grund hatte der vzbv die Einführung des CO₂-Preises nur unter der Bedingung unterstützt, dass die Kosten je zur Hälfte zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen geteilt werden.²

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Wohnraum, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) haben nun einen Entwurf für ein Gesetz vorgelegt, das die zukünftige Aufteilung der CO₂-Kosten zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen in einem Stufenmodell, das sich an der Höhe der CO₂-Emissionen der Gebäude orientiert, regeln soll. Der vzbv begrüßt grundsätzlich, dass diese Kosten zukünftig aufgeteilt werden sollen. Der Gesetzesentwurf setzt die Forderung des vzbv einer fairen Verteilung zu jeweils 50 Prozent zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen aber nicht um und muss entsprechend geändert werden.

Der vzbv fordert

- ❖ die Übernahme der CO₂-Kosten zu 100 Prozent von den Vermieter:innen bei Gebäuden der schlechtesten Stufe im Stufenmodell,
- ❖ eine Darlegung, welcher CO₂-Wert dem Effizienzhausstandard EH 55 als beste Stufe im Stufenmodell entspricht,
- ❖ die Stufen so auszugestalten, dass Mieter:innen und Vermieter:innen insgesamt jeweils zur Hälfte für die CO₂-Kosten aufkommen,
- ❖ die Herleitung der CO₂-Grenzwerte transparent zu machen,
- ❖ die Berechnung der CO₂-Emissionen auf Basis des Energie-Bedarfsausweises vorzunehmen oder pauschal hälftig zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen zu teilen,
- ❖ die Tatbestände zur Halbierung des Vermieteranteils an den CO₂-Kosten ersatzlos zu streichen.

¹ Mieter:innen, die einen sich direkt mit Wärme versorgen und dafür einen Vertrag mit einem Energielieferanten abschließen (Gasetagenheizung) zahlen den vollständigen CO₂-Preis zusammen mit ihrer Rechnung.

² Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf Mieter beschränken, Positionspapier des vzbv, 13.10.2020; <https://www.vzbv.de/publikationen/co2-kosten-zwischen-mietern-und-vermietern-aufteilen>, aufgerufen am 19.05.2022

II. EINLEITUNG

Der vzbv bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des BMWK und des BMWSB für ein Gesetz zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten im Gebäudesektor Stellung nehmen zu können. In ihrem Koalitionsvertrag haben sich die Ampel-Parteien dazu verpflichtet, eine faire Teilung des zusätzlich zu den Heizkosten zu zahlenden CO₂-Preises zwischen Vermieter:innen einerseits und Mieter:innen andererseits zu erreichen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, hierfür ein Stufenmodell nach Gebäudeenergieklassen einzuführen, das die Umlage des CO₂-Preises nach BEHG regelt.³ Der vorliegende Entwurf für ein Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG) soll dieses Vorhaben nun umsetzen. Zentrale Kenngröße für die Bewertung von Bestandsgebäuden ist dabei deren CO₂-Ausstoß pro Quadratmeter Wohnfläche in einem Abrechnungsjahr. Das Aufteilungsverhältnis der derzeit noch vollständig von den Mieter:innen getragenen CO₂-Kosten wird durch eine Zuordnung in eine von zehn Stufen bestimmt. Je geringer der CO₂-Ausstoß pro Quadratmeter und Jahr ist, desto geringer ist der Vermieteranteil an diesen Kosten. Ziel dieser Regelung ist es, einen Anreiz für Vermieter:innen zu setzen, in die Verbesserung des energetischen Zustands der Gebäudehülle und das Heizsystem zu investieren und gleichzeitig Mieter:innen zu einem energiesparenden Verhalten zu motivieren.

Der Gesetzesentwurf weist nach Ansicht des vzbv jedoch eine Reihe grundsätzlicher Schwächen auf, die dazu führen würden, dass eine faire Kostenaufteilung zwischen den beiden Gruppen nicht erreicht wird. Die Anreizwirkung für Investitionen zur Senkung des Energiebedarfs droht deutlich geringer auszufallen, als aus verbraucher- und klimapolitischer Sicht wünschenswert ist.

Zudem kritisiert der vzbv, dass die neue Regelung erst zum 01.01.2023, statt wie im Koalitionsvertrag aufgeführt, am 01.07.2022 in Kraft treten soll. Dadurch müssen Mieter:innen weitere sechs Monate den vollständigen CO₂-Preis bezahlen.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. MIETER:INNEN IN ENERGETISCH SCHLECHTESTEN GEBÄUDEN VOLLSTÄNDIG VON DEN CO₂-KOSTEN BEFREIEN

Bei Gebäuden der Stufe mit dem niedrigsten CO₂-Ausstoß (< 12 kg CO₂/m²/a) sieht der Entwurf vor, dass die CO₂-Kosten weiterhin zu 100 Prozent von den Mieter:innen zu tragen sind. Die beiden Bundesministerien begründen dies damit, dass bei diesem Standard durch weitere Maßnahmen nur noch geringfügige Verringerungen des CO₂-Ausstoßes erreicht werden können.

Bei der Stufe mit dem höchsten CO₂-Ausstoß hingegen (>=52 kg CO₂/m²/a) müssen Vermieter:innen lediglich 90 Prozent übernehmen, die verbleibenden 10 Prozent sollen die Mieter:innen tragen, ohne dass dies weiter begründet wird. Vor dem Hintergrund, dass das CO₂KostAufG den Anspruch hat, die CO₂-Kosten fair zu verteilen, ist dieser

³ Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 29.11.2021; <https://www.tagesspiegel.de/downloads/27829944/1/koalitionsvertrag-ampel-2021-2025.pdf>, aufgerufen am 15.02.2022

unterschiedliche Umgang mit den beiden Endpunkten des Stufenmodells nicht hinnehmbar. Zudem ist zu bedenken, dass statistisch gesehen vor allem Menschen mit geringen Einkommen in energetisch schlechten Gebäuden wohnen.⁴ Diese Gruppe ist aktuell besonders stark durch die hohen Energiepreise belastet und sollte unbedingt auch durch das CO₂KostAufG entlastet werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass bei Gebäuden der schlechtesten Stufe die CO₂-Kosten zu 100 Prozent von den Vermieter:innen übernommen werden.

2. STUFEN SO AUSGESTALTEN, DASS CO₂-KOSTEN GLEICHMÄßIG ZWISCHEN MIETER:INNEN UND VERMIETER:INNEN VERTEILT WERDEN

Eines der Hauptprobleme des Entwurfs ist die konkrete Ausgestaltung des Stufenmodells. Laut BMWK und BMWSB entspricht die beste Stufe mit dem niedrigsten CO₂-Ausstoß (< 12 kg CO₂/m²/a) dem Effizienzhausstandard EH 55. Es fehlt jedoch die Herleitung, wie BMWK und BMWSB zu diesem Wert kommen. Aus Sicht des vzbv ist EH 55 als Vorgabe, unter dem die CO₂-Kosten weiterhin zu 100 Prozent von den Mieter:innen bezahlt werden müssen, grundsätzlich nachvollziehbar. BMWK und BMWSB müssen jedoch darlegen, welcher CO₂-Wert genau diesem Effizienzhausstandard entspricht und den Grenzwert für die beste Stufe entsprechend festlegen.

Die derzeitig geplanten Grenzwerte für die unterschiedlichen Stufen hätten voraussichtlich insgesamt zur Folge, dass die Mehrzahl der Mieter:innen mehr als die Hälfte der CO₂-Kosten zahlen müsste. So hätten selbst in einem gasbeheizten Mehrfamilienhaus mit einem Energiebedarf von 200 kWh/m²/a – dies entspricht der zweitschlechtesten Effizienzklasse G im Energieausweis⁵ – die Mieter:innen noch 50 Prozent der CO₂-Kosten zu zahlen.⁶ In der Praxis würde die vorgeschlagene Stufeneinteilung bedeuten, dass die Gruppe der Mieter:innen insgesamt einen deutlich höheren Anteil der CO₂-Kosten zu zahlen hätte, als die Gruppe der Vermieter:innen. Dies würde nach Ansicht des vzbv dem erklärten Ziel einer fairen Verteilung entgegenstehen. Das Stufenmodell muss entsprechend angepasst werden.

Zudem ist aus dem Entwurf nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die CO₂-Grenzwerte festgelegt wurden. BMWK und das BMWSB sollten die Berechnung der CO₂-Werte transparent machen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert eine Darlegung, welcher CO₂-Wert dem Effizienzhausstandard EH 55 genau entspricht und eine entsprechende Festlegung des Grenzwerts für die beste Stufe.

Der vzbv fordert, die unterschiedlichen Stufen des Stufenmodells so auszugestalten, dass die Gruppe der Mieter:innen und die Gruppe der Vermieter:innen insgesamt jeweils zur Hälfte für die CO₂-Kosten aufkommen.

⁴ Bezahlbarkeit von Energie. Eine Studie des Marktwächters Energie zu angedrohten beziehungsweise durchgeführten Stromsperrern in Deutschland, 02.12.2020; <https://www.verbraucherzentrale.de/marktbeobachtung/bezahlbarkeit-von-energie-46728>, aufgerufen am 19.05.2022

⁵ Energieeffizienzklassen A+ bis H für Gebäude. Energiebedarf verschiedener Gebäudestandards für die energetische Bewertung; <https://www.oeffizienzhaus-online.de/energieeffizienzklasse/>, aufgerufen am 19.05.2022

⁶ Mit einem spezifischen Emissionsfaktor für Erdgas von 0,182 CO₂/kW (Brennwert basiert) ergibt sich für dieses Gebäude ein CO₂-Ausstoß von 36,4kg CO₂/m²/a und es fällt damit in die fünfte Stufe des aktuellen Stufenmodells

Der vzbv fordert, die Herleitung der CO₂-Grenzwerte transparent zu machen.

3. STUFENEINTEILUNG NICHT AUF BASIS DER HEIZKOSTENABRECHNUNG BESTIMMEN

Ein weiteres Problem stellt aus Sicht des vzbv die Berechnungsmethode der CO₂-Emissionen zur Einteilung in die unterschiedlichen Stufen dar. Gemäß § 5 errechnen Vermieter:innen im Zuge der jährlichen Heizkostenabrechnung den spezifischen CO₂-Ausstoß eines Gebäudes in Kilogramm Kohlendioxid pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr. Die Gesamtwohnfläche des Gebäudes liegt den Vermieter:innen bereits vor. Alle weiteren erforderlichen Informationen müssen zukünftig von den Energielieferanten in den Rechnungen für die im Abrechnungszeitraum gelieferten Brennstoff- oder Wärmemengen zur Verfügung gestellt werden. Der spezifische CO₂-Ausstoß des Gebäudes ist sodann in das Stufenmodell einzuordnen, um das maßgebliche Aufteilungsverhältnis der CO₂-Kosten zu ermitteln.

Die Tatsache, dass die Einteilung in die entsprechenden Stufen allein vom Heizverhalten der Mieter:innen beeinflusst wird und nicht auf einer verbrauchsunabhängigen Basis wie etwa dem Energie-Bedarfsausweis fußt, ist nicht nachvollziehbar und ein methodischer Fehler des vorliegenden Entwurfs. Gemäß der jetzigen Ausgestaltung könnten verbrauchseitige Einsparungen dazu führen, dass im Folgejahr womöglich die Zuweisung in eine höhere Stufe erfolgt und Mieter:innen einen höheren Anteil der CO₂-Kosten tragen müssten. Besonders bei Mehrfamilienhäusern mit einer geringen Anzahl von Wohneinheiten, können individuelle Einsparungen einzelner Parteien die CO₂-Gesamtbilanz signifikant beeinflussen und zu einer für alle Parteien nachteiligen Neueinstufung führen. Hierdurch würde eine Anreizwirkung geschaffen, die energiesparendes Verhalten bestraft und dem Ziel des Gesetzes in grundsätzlicher Weise entgegensteht.

Aus diesem Grund sollte von einer Einteilung der Stufen auf Basis der Heizkostenabrechnung Abstand genommen werden. Eine Aufteilung nach energetischem Standard des vermieteten Gebäudes (Energie-Bedarfsausweis) hätte wohl die größte Steuerungswirkung. Daher muss umgehend der Energie-Verbrauchsausweis abgeschafft und eine rechtssichere Grundlage für den Energie-Bedarfsausweis geschaffen werden. Sofern die Vermieter:innen über keinen Energie-Bedarfsausweis verfügen, müssen die Kosten je zur Hälfte zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen geteilt werden.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Berechnung der CO₂-Emissionen auf Basis des Energie-Bedarfsausweises vorzunehmen. Sofern dies in der Praxis nicht durchführbar ist, müssen die Kosten hälftig zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen geteilt werden.

4. KEINE AUSNAHMEN ZUR ABSENKUNG DER VERMIETERANTEILS DER CO₂-KOSTEN

Weiterhin sieht der Gesetzesentwurf in § 9 eine Reihe von Fällen vor, bei denen der Vermieteranteil der CO₂-Kosten um die Hälfte gekürzt wird. Die betrifft konkret denkmalschutzrechtliche Beschränkungen, einen Anschluss- und Benutzungszwang für

Fernwärme⁷ und den Fall, dass ein Gebäude im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung⁸ liegt. Die Begründung von BMWK und BMWStB zielt darauf ab, dass Vermieter:innen in diesen Fällen geringere Möglichkeiten hätten, den CO₂-Ausstoß des Gebäudes zu verringern, da sie entweder bei der energetischen Ertüchtigung der Gebäudehülle oder der Wahl der Heizungstechnologie eingeschränkt sind.

Der vzbv lehnt diese Ausnahmeregelungen zum Nachteil der Mieter:innen ab. Selbst wenn Vermieter:innen, beispielsweise im Falle einer denkmalgeschützten Fassade, weniger Möglichkeiten haben die Gebäudehülle zu dämmen, so existieren ausreichend Möglichkeiten von Vermieterseite den CO₂-Ausstoß des Gebäudes an anderer Stelle zu verringern (z.B. Fensteraustausch, Umstieg auf eine fossilfreie Heizungstechnologie). Gleiches gilt für den Fall eines Anschluss- und Benutzungszwangs hinsichtlich der Möglichkeiten zur Gebäudedämmung.

Durch die derzeit sehr hohen Energiepreise haben Mieter:innen auch unabhängig von den CO₂-Kosten genug finanzielle Anreize zu einem sparsamen Verhalten. Eine Verringerung der Anreizwirkung gegenüber der Gruppe der Vermieter:innen würde dem Ziel des Gesetzes entgegenwirken und wäre nicht sachgerecht.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Tatbestände zur Halbierung des Vermieter-Anteils an den CO₂-Kosten ersatzlos zu streichen.

⁷ Im Rahmen eines Anschluss- und Benutzungszwangs können Kommunen Wärmenutzer:innen in einem bestimmten Gebiet dazu verpflichten, die benötigte Wärme durch den Anschluss an ein Fern- oder Nahwärmenetz zu beziehen.

⁸ Eine Erhaltungssatzung auf Basis des Baugesetzbuches stellt die Änderung oder die Nutzungsänderung eines Gebäudes unter den Genehmigungsvorbehalt der Gemeinde.