

Berlin, 19. Mai 2022

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

zum Referentenentwurf ei- nes Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten

Referentenentwurf mit Stand 16. März 2022

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Inhalt

1	Einleitung und Zusammenfassung	3
2	Erfüllungsaufwand	4
3	Anwendungsbereich (§ 2 Absatz 3)	4
4	Informationspflichten bei der Lieferung von Brennstoff oder Wärme (§ 3) .	4
5	Beschränkungen bei energetischen Verbesserungen (§ 9)	5
6	Einsatz von klimaneutralen Brennstoffen (§ 10)	6
7	Erfahrungsbericht (§ 11)	8
8	Einstufung der Gebäude oder der Wohnungen bei Wohngebäuden (Anlage 1)	8

1 Einleitung und Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat am 17. Mai 2022 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (CO₂KostAufG) vorgelegt. Ziel ist es, der Lenkungswirkung der im BEHG festgeschriebenen CO₂-Bepreisung für mehr Energieeinsparungen und zu energetischen Sanierungen im Gebäudebereich zu Wirkung zu verhelfen. Dazu werden die CO₂-Kosten abgestuft entsprechend dem Kohlendioxidausstoß des Gebäudes pro Quadratmeter Wohnfläche und damit anhand der energetischen Qualität des Gebäudes verteilt.

Der BDEW vertritt eine Vielzahl von Unternehmen, die Brennstoffe und Wärme an von dem Gesetz betroffene Vermieter und Mieter liefern. Die Mitglieder des BDEW sind damit direkt von Informationspflichten bei der Lieferung von Brennstoffen und Wärme und indirekt von den möglichen Auswirkungen einzelner Regelungen auf den Einsatz von Fern- und Nahwärme sowie von Erdgas und klimaneutralen Brennstoffen betroffen.

Der BDEW hat die Einführung einer CO₂-Bepreisung im Wärmebereich als ein wichtiges Dekarbonisierungsinstrument lange gefordert. Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Absicht ist aus Sicht der Energiewirtschaft nachvollziehbar. Gleiches gilt für die Orientierung des Verteilungsschlüssels am CO₂-Ausstoß des Gebäudes. Gleichwohl geht die Regelungen mit erheblichem Umsetzungsaufwand einher, der in der Gesetzesbegründung deutlich unterschätzt wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf sollte aus Sicht des BDEW insbesondere bei den folgenden Punkten angepasst werden:

- › Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte auch Brennstoffmengen zum Betrieb von Kälteanlagen und zur Verwendung in Gas-Herden beinhalten, um so alle maßgeblichen Emissionen zu erfassen. Dies ist auch deshalb notwendig, weil Energievertriebe keine Kenntnis über die Verwendung des gelieferten Brennstoffes haben.
- › Es erscheint wenig sachgerecht, den Mietern einen höheren CO₂-Kostenanteil zuzuweisen für den Fall, dass öffentlich-rechtliche Belange CO₂-Einsparmaßnahmen entgegenstehen. Für die in § 9 adressierten Fälle wären klimaneutrale Brennstoffe eine gute Dekarbonisierungsoption, die aber in § 10 wiederum behindert wird. Letztendlich droht die Bundesregierung per Gesetz, einen Teil des Gebäudebestandes als nicht-dekarbonisierungsfähig einzustufen.
- › Der Preisdeckel für klimaneutrale Brennstoffe in § 10 greift in bestehende Verträge ein und drückt eine bewusst gewollte Diskriminierung klimaneutraler Brennstoffe als Dekarbonisierungsoption aus. Der BDEW hält diese Brennstoffe jedoch für unverzichtbar und spricht sich daher klar gegen jede ungerechtfertigte Beschränkung ihrer Nutzung aus.

Der BDEW nimmt zum Referentenentwurf im Einzelnen wie folgt Stellung, behält sich für das weitere Gesetzgebungsverfahren aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist noch weitere Hinweise zu einem späteren Zeitpunkt vor.

2 Erfüllungsaufwand

Die Berechnungen für den Erfüllungsaufwand von Wärmelieferanten für die Erfüllung der Informationspflicht nach § 3 Absatz 3 sind zu ergänzen. Der BDEW geht davon aus, dass die Informationspflicht für mindestens 500 Fern- und Nahwärmenetze, deren Wärmeerzeugung ausschließlich mit nicht vom EU-Emissionshandel erfassten fossilen Brennstoffen erfolgt, anfallen wird.

Darüber hinaus erscheint die Schätzung der Erfüllungskosten für die Inrechnungstellung der Kosten bei Selbstversorgung des Mieters nach § 6 Absatz 2 mit einem Zeitaufwand von 10 Minuten pro Fall als deutlich zu gering angesetzt. In vielen Fällen muss zudem davon ausgegangen werden, dass ein Mieter für die Abrechnung sachkundige Unterstützung benötigen wird.

3 Anwendungsbereich (§ 2 Absatz 3)

Der Anwendungsbereich sollte sich nicht nur auf die Bereitstellung von Raumwärme und Warmwasser beziehen, sondern auch den Einsatz von Brennstoffen und Wärme in Anlagen zur Kühlung von Gebäuden einschließen (z. B. in Absorptionskälteanlagen). Insbesondere in Nichtwohngebäuden werden Brennstoffe und Wärme auch zur Kälteerzeugung verwendet. Ebenso einbezogen werden sollten Brennstoffe zur Verwendung in Gas-Herden (s. Abschnitt 4).

4 Informationspflichten bei der Lieferung von Brennstoff oder Wärme (§ 3)

Der § 3 legt fest, welche Informationen die Brennstoff- und Wärmelieferanten auf ihren Rechnungen ausweisen müssen. Diese Informationen bilden wiederum die Grundlage für die gewünschte Aufteilung der Kosten zwischen den Parteien im vermieteten Bereich. Die festgelegten Pflichten sind nachvollziehbar und für die Erfüllung des Gesetzeszweckes angemessen, gleichwohl sie für die Energievertriebe einen nicht unerheblichen Aufwand bei der Implementierung bedeuten, der bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwandes nicht hinreichend abgebildet wird. Grundsätzlich sollte bezüglich der Vorgaben für Energierechnungen beachtet werden, dass eine Überfrachtung vermieden wird. Dies erhöht unter anderem auch die Transparenz und Verständlichkeit für die Kunden. Im Massenkundengeschäft ist eine Differenzierung der Kundenrechnungen nach Mieter oder Besitzer nicht möglich. Es erhalten künftig also alle Gaskunden zusätzliche Informationen auf der Rechnung. Deutlich einfacher wäre es, wenn lediglich der CO₂-Preis je kWh für das entsprechende Lieferjahr vom Kunden mit der in der

Rechnung enthaltenen und abgegrenzten Liefermenge multipliziert wird. Gleiches gilt für die Brennstoffemissionen der Erdgaslieferung in Kilogramm Kohlendioxid.

Problematisch aus Sicht des BDEW ist die Vorgabe in § 3 Absatz 1 Satz 3, der zufolge die Informationspflicht für diejenigen Lieferungen entfällt, die nicht zum Zwecke der Beheizung oder Warmwassererzeugung genutzt werden können. Das Gesetz adressiert Brennstofflieferungen im vermieteten Wohn- und Nichtwohngebäudebereich. In diesem Sektor ist die einzig relevante Nutzungsform der erfassten Brennstoffe das Kochen mit Erdgas. Eine Ausnahme für diese Nutzung erscheint weder sachgerecht noch umsetzbar. Zum einen werden bei der Verbrennung von Erdgas zu Kochzwecken analog zur Verbrennung zu Heizzwecken CO₂-Emissionen frei, die sich bspw. durch einen Wechsel zu einem Elektroherd oder den Bezug klimaneutraler Brennstoffe vermeiden ließen. Es ist daher zweckmäßig im Sinne des Gesetzesziels, auch diese Brennstoffmengen mitzuerfassen. Zum anderen ist eine Abgrenzung der gelieferten Brennstoffmengen nicht möglich, da für den Lieferant nicht ersichtlich ist, zu welchen Zwecken das von ihm gelieferte Erdgas eingesetzt wird. Da Gas-Herde nicht mit Gasmengenzählern ausgestattet werden, ist auch eine nachträgliche Abgrenzung nicht durchführbar. Der BDEW plädiert daher dafür, den erwähnten Satz zu streichen.

Als Nachfolgeänderung ist in § 5 Absatz 3 und § 6 Absatz 2 klarzustellen, dass ein Mieter, der sich selbst mit Wärme oder mit Wärme und Warmwasser versorgt, bei der Berechnung des Kohlendioxidausstoßes nach § 5 Absatz 3 und des Erstattungsanspruches nach § 6 Absatz 2 die Brennstoffmengen für das Kochen einbeziehen darf, wenn diese Mengen nicht separat erfasst und abgerechnet werden.

Der nach 2025 entsprechend § 4 von der zuständigen Behörde zu bestimmende und zu veröffentlichte maßgebliche Preis der Emissionszertifikate stellt eine fiktive Durchschnittsbetrachtung dar. Die Kosten für gehandelte CO₂-Zertifikate differieren ab 2025 je nach Beschaffungsstrategie des Brennstofflieferanten und werden als Bestandteil der Beschaffungskosten nicht mehr explizit in der Kundenrechnung ausgewiesen. Der Brennstofflieferant sollte deswegen diesen fiktiven Preisbestandteil nicht auf der Rechnung ausweisen. Stattdessen sind die durchschnittlichen Kosten für Zertifikate unter Zuhilfenahme des nicht vom Brennstofflieferanten verantworteten „maßgeblichen Zertifikatepreises“ nach § 4 Absatz 1 vom Vermieter zu bestimmen und zu kommunizieren.

5 Beschränkungen bei energetischen Verbesserungen (§ 9)

Das Gesetz hat zum Ziel, die entstehenden Mehrkosten durch die CO₂-Bepreisung entsprechend der Verantwortlichkeiten von Mietern und Vermietern für die CO₂-Emissionen aus der Wärmeversorgung aufzuteilen. § 9 legt nun fest, dass der Vermieter-Anteil sinkt oder gar gänzlich entfällt, wenn öffentlich-rechtliche Vorgaben energetischen Verbesserungen des Gebäudes und/oder der Wärme- und Warmwasserversorgung des Gebäudes entgegenstehen.

Dies erscheint erst einmal folgerichtig, da der Vermieter „seinen“ Teil zu einer Vermeidung der CO₂-Emissionen aufgrund besagter Vorgaben nicht oder nur eingeschränkt zu leisten in der Lage ist. Umgekehrt sind allerdings auch die Mieter in den betroffenen Gebäuden nicht in der Lage, die entstehenden CO₂-Emissionen durch ihr Verhalten über ein bestimmtes Maß hinaus zu verringern. Verantwortlich für den verbleibenden „CO₂-Sockel“ sind weder Nutzer noch Besitzer des Gebäudes, sondern der Staat, der die erwähnten öffentlich-rechtlichen Vorgaben erlässt und vollstreckt. Es erscheint daher nicht im Sinne des Gesetzeszweckes, dass die Mieter diejenigen Kosten tragen müssen, von denen der Vermieter befreit wird.

Hier könnte stattdessen eine Kompensationsregelung vorgesehen werden, die dem Vermieter die anfallenden CO₂-Kosten aus den Erlösen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes auf Antrag erstattet. Die für den Vollzug des Brennstoffemissionshandels eingesetzte Behörde könnte im Rahmen eines Antragsverfahrens die Berechtigung des Vermieters für eine Herabsetzung seines Anteils und hierbei insbesondere auch die Wesentlichkeit der aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorgaben nicht möglichen Verbesserungen sehr viel sachkundiger prüfen als der Mieter.

Besonders problematisch ist § 9 i. V. m. den Regelungen zum Einsatz klimaneutraler Ersatzbrennstoffe in § 10, die für die Vermieter damit faktisch keine Option mehr zur CO₂-Vermeidung darstellen. In der Konsequenz gibt es für die betreffenden Gebäude keine Möglichkeit, ihren CO₂-Ausstoß zu reduzieren oder diese gar klimaneutral zu versorgen. Für die Bewohner dieser Gebäude kann die CO₂-Bepreisung daher keine Lenkungswirkung entfalten. In der Konsequenz würde damit gesetzlich festgeschrieben, dass ein gewisser Teil des deutschen Gebäudebestandes langfristig nicht klimaneutral genutzt werden kann, was in direktem Widerspruch zu den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes steht.

Nicht zuletzt, um diesem Umstand entgegenzuwirken, sollte § 10 vollständig entfallen (s. Abschnitt 6). Zumindest sollte jedoch in § 9 eine Regelung aufgenommen werden, die die Anwendung von § 10 auf Sachverhalte nach Absatz 1 und 2 ausschließt.

6 Einsatz von klimaneutralen Brennstoffen (§ 10)

Die vorgesehene Begrenzung der Kosten für den Bezug klimaneutraler Brennstoffe auf das Niveau des örtlichen Grundversorgungstarifs in Absatz 1 ist weder nachvollziehbar noch sachgerecht und wird daher vom BDEW äußerst kritisch betrachtet. Es ist nicht einzusehen, dass eine mutwillig in Kauf genommene Regulierungslücke in der Rechtsverordnung nach § 7 Absatz 4 BEHG in so massiver Art in bestehende Lieferbeziehungen eingreift und die Nutzung besagter Brennstoffe durch die Heizungseigentümer empfindlich beeinträchtigt.

In der Gesetzesbegründung wird dargelegt, dass § 10 v. a. dem Schutz der Mieter vor hohen Kosten, die mit einem vom Vermieter veranlassten Brennstoffwechsel einhergehen können,

dienen soll. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings besteht das beschriebene Risiko nicht nur beim Einsatz klimaneutraler Brennstoffe, sondern bspw. auch beim Umstieg auf strombasierte, möglicherweise sogar direktelektrische Heizungssysteme in Gebäuden mit unzureichendem energetischem Zustand. Eine Überprüfung bzw. Begrenzung der Kosten der eingesetzten Brennstoffe gibt es an keiner anderen Stelle im Mietrecht. Darum liegt der Schluss nahe, dass der eigentliche Zweck des § 10 in einer Diskriminierung klimaneutraler Brennstoffe besteht.

Aus Sicht des BDEW sind klimaneutrale Brennstoffe eine wichtige Säule für die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung und nicht zuletzt auch hilfreich bei Substitution von Erdgas-Importen. Dies gilt sowohl für Biomethan als auch für dekarbonisierten oder klimaneutralen Wasserstoff. Im Koalitionsvertrag wurde festgeschrieben, dass für die Umsetzung der Klimaschutzziele im Gebäudebereich auf „*passgenaue und technologieoffene Maßnahmen aus Optimierung der Gebäudehülle, der technischen Anlagen zur Erzeugung und Versorgung mit erneuerbarer Energie am Gebäude und Quartierslösungen*“ gesetzt wird. Inhalt und Geist des § 10 in seiner jetzigen Form laufen dem eindeutig zuwider. Wie in Abschnitt 6 beschrieben, wird damit in der Konsequenz keine Dekarbonisierungsoption für einen Teil des Gebäudebestandes mehr zugelassen. Die Nutzung dieser Brennstoffe sollte daher nicht diskriminiert, sondern – im Gegenteil – angereizt werden.

Die Regelung kann auch dazu führen, dass bei Vorhandensein mehrerer Wärmeerzeuger (z.B. Gaskessel oder Ölkessel in Verbindung mit Pelletheizung) der Vermieter die treibhausgasintensiveren Wärmeerzeuger verstärkt einsetzt.

Im Sinne eines Schutzes der Mieter vor erheblichen Kostensteigerungen wäre es daher zielführender und angemessener, der in Anlage 1 aufgeführte Verteilungsschlüssel nicht einzig an den quadratmeter-bezogenen CO₂-Ausstoß zu koppeln, sondern diesen durch ein Kostenelement zu ergänzen. Der BDEW plädiert daher für eine ersatzlose Streichung des § 10 und fordert die Bundesregierung auf, zeitnah die offenen Emissionsfaktoren in der genannten Rechtsverordnung zu regeln.

Falls § 10 dennoch beibehalten werden sollte, wäre zumindest eine Ausnahme von den Regelungen nach Absatz 1 und 2 zu ergänzen, die es ohne Beschränkung der Kostenweitergabe ermöglicht, den Wärme- und Kälteenergiebedarf neu errichteter Wohngebäude im Sinne des § 10 Absatz 2 Nummer 3 GEG anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien nach Maßgabe der §§ 38 bis 40 des Gebäudeenergiegesetzes zu decken.

Darüber hinaus sollte aus Gründen des Investitionsschutzes in § 12 eine Übergangsregelung für vor Inkrafttreten des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz abgeschlossene Mietverträge bzw. in Neubauten umgesetzte Wärmeversorgungskonzepte, die im Vertrauen auf bestehende Regelungen in EEG, KWKG und GEG eine bestimmte anteilige oder vollständige Nutzung von „klimaneutralen Ersatzbrennstoffen“ bereits vorsehen, aufgenommen werden.

7 Erfahrungsbericht (§ 11)

Im § 11 wird die Vorlage eines ersten Erfahrungsberichtes über die Anwendungssicherheit und Effizienz des Verfahrens für September 2026 festgelegt. Nicht zuletzt, weil Regelungen dieses Gesetzes zur Kostenteilung zwischen Mieter und Vermieter bisher nicht bestehen und somit auch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, hält der BDEW diesen Zeitraum für zu lang. Auch die Erfahrungen der Energie- bzw. Wärmelieferanten aus der Umsetzung der Regelungen sollten frühzeitig erhoben werden. Aus Sicht des BDEW sollte ein erster Bericht daher schon 2025 vorgelegt werden, um entstandene Fehlanreize oder unangemessenen Verwaltungsaufwand etc. schnell und nach Möglichkeit noch vor Beginn der "freien" Handelsphase korrigieren zu können.

8 Einstufung der Gebäude oder der Wohnungen bei Wohngebäuden (Anlage 1)

Die Anlage 1 legt die Einstufung der Gebäude nach CO₂-Ausstoß/m² und Jahr fest. Die Einstufung sollte mit den angekündigten Neufestlegungen der Gebäudestandards in der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) synchronisiert werden, um unterschiedliche Einstufungen und damit zusätzliche Unsicherheiten für Mieter und Vermieter zu vermeiden.

Ansprechpartner

Dr. Martin Ruhrberg

Fachgebietsleiter Luftreinhaltung und Klimaschutz

+49 30 300 199-1518

martin.ruhrberg@bdew.de