

## STELLUNGNAHME

Stand: 27.10.2020

# **Positionierung des ZIA zu einer möglichen Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

**Mit Stellungnahme zu den gemeinsamen  
Eckpunkten von BMU, BMJV und BMF zur  
Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-  
Bepreisung**

# Inhalt

A. Executive Summary .....	2
B. Positionierung des ZIA zu einer möglichen Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO <sub>2</sub> -Bepreisung.....	2

## A. Executive Summary

Die Bundesregierung hat im Klimaschutzprogramm 2030 angekündigt, Änderungen im Mietrecht zu prüfen, die eine begrenzte Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorsehen. Ein offizieller Vorschlag der Bundesregierung hierzu liegt noch nicht vor.

Die SPD-geführten Bundesministerien BMU, BMJV und BMF haben am 16.09.2020 Eckpunkte zur Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgelegt. Darin wird u.a. vorgeschlagen, die Umlagefähigkeit auf 50% zu beschränken. Dies soll für Wohn- sowie Gewerbemietverhältnisse gelten.

Dieser Vorschlag wird seitens der Immobilienwirtschaft entschieden abgelehnt. Der energetische Zustand von Wohn- und Gewerbeimmobilien ist sehr heterogen und muss bei der Ausgestaltung der Umlagefähigkeit Berücksichtigung finden. Die begrenzte Umlagefähigkeit ist zu differenzieren: Je umfangreicher ein Gebäude bereits energetisch saniert ist, desto geringer muss der Teil des CO<sub>2</sub>-Preises beim Vermieter sein. Wenn ein Eigentümer bereits in eine energetisch hochwertige Immobilie investiert hat, sollte die volle Umlagefähigkeit möglich sein. Auf diese Weise könnte sogar ein größerer Anreiz für Vermieter/Investoren erzeugt werden, in energetische Sanierungsmaßnahmen zu investieren. Als Bemessungsgrundlage könnten beispielsweise die Effizienzklassen herangezogen werden. Die Umlagefähigkeit könnte degressiv ausgestaltet werden, d.h. der Vermieteranteil am CO<sub>2</sub>-Preis sinkt mit einer höheren Effizienzklasse.

Sanierungen sind bereits heute in vielen Fällen wirtschaftlich nicht darstellbar. Eine pauschale Begrenzung der Umlagefähigkeit, wie im Eckpunktepapier der SPD-Ressorts vorgesehen, würde dieses Problem weiter verstärken. Das Investor-Nutzer-Dilemma würde weiter vertieft. Eigentümer müssen vielmehr zusätzliche Möglichkeiten erhalten, um Sanierungen wirtschaftlich und technologieoffen durchführen zu können, etwa durch steuerliche Förderung für alle Arten von Immobilien, deutliche Aufstockung der Förderung oder Anrechenbarkeit von erneuerbaren Energien am Gebäude.

## B. Positionierung des ZIA zu einer möglichen Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

### **Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)**

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) wurde ein Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 eingeführt. Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens hatten sich Bundestag und Bundesrat auf eine Erhöhung der Zertifikatspreise verständigt (Tabelle 1). Ein Zertifikat berechtigt zur Emission von einer Tonne Kohlendioxid. Unternehmen, die Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen, müssen in Höhe der damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen Zertifikate kaufen und werden deren Preis auf den Energiepreis aufschlagen.

Tabelle 1: Nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Sektoren Gebäude und Verkehr

Jahr	EUR pro t CO <sub>2</sub>
2021	25
2022	30
2023	35
2024	45
2025	55
2026	55 – 65
Ab 2027	unbekannt

### **Prüfauftrag im Klimaschutzprogramm 2030 zu einer begrenzten Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Weiterhin hat die Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 angekündigt, Änderungen im Mietrecht zu prüfen, die eine begrenzte Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorsehen. Dies soll laut Bundesregierung zu einer doppelten Anreizwirkung führen: Für Mieter zu energieeffizientem Verhalten und für Vermieter zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen.

Laut Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion (Drs. [19/17273](#) vom 19.02.2020) bedeutet begrenzte Umlagefähigkeit, dass nicht mehr vereinbart werden kann, dass der Mieter bestimmte Betriebskosten in voller Höhe trägt. Stattdessen können die Vertragsparteien nur noch vereinbaren, dass der Mieter die betroffenen Betriebskosten zu einem bestimmten Teil trägt.

Ein offizieller Vorschlag der Bundesregierung liegt noch nicht vor.

### **Gemeinsame Eckpunkte von BMU, BMJV und BMF zur Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Die SPD-geführten Ressorts BMU, BMJV und BMF haben am 16.09.2020 ein Eckpunktepapier zur Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgelegt. Darin wird u.a. vorgeschlagen, die Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf 50% zu beschränken. Dies soll für alle Mietverhältnisse, also Wohn- sowie Gewerbemietverhältnisse, gelten.

- Zwar ist die grundsätzliche Überlegung einer doppelten Anreizwirkung auf Vermieter und Mieter nachvollziehbar. Sowohl Vermieter/Investoren als auch Mieter/Nutzer sind gemeinschaftlich in die Verantwortung zu nehmen.
- Grundsätzlich sinnvoll ist auch das Ausweisen des CO<sub>2</sub>-Preisanteils in der Brennstoffrechnung. Damit das Instrument des CO<sub>2</sub>-Preises Wirkung entfalten kann, muss jeder Endverbraucher fossiler Brennstoffe wissen, welche Kosten aus der Emission entstehen. Um die Ausweisung der CO<sub>2</sub>-Kosten sicherstellen

zu können, braucht es jedoch schnellstmöglich Rechtsklarheit. Die Ausweisung ist komplex und erfordert Zeit zur Umsetzung.

- Zu begrüßen ist ferner, dass Fernwärme von der Regelung der begrenzten Umlagefähigkeit ausgenommen werden soll. Dies ist richtig und wichtig, da Fernwärmeanlagen größtenteils dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen. Insbesondere bei der leitungsgebundenen Wärmeversorgung hat die Immobilienwirtschaft häufig keine Transparenz über die eingesetzten Energieträger. Die Einflussmöglichkeiten zum Umstieg auf erneuerbare Energieträger sind begrenzt. Auch der Hinweis auf das Thema Anschluss- und Benutzungszwang ist richtig.

**→ Wir lehnen jedoch den Vorschlag der SPD-geführten Bundesministerien, so wie er auf dem Tisch liegt, entschieden ab.**

**Es sprechen mehrere Argumente gegen den vorliegenden Vorschlag, u.a.:**

- **Der energetische Zustand von Wohn- und Gewerbeimmobilien** ist sehr heterogen und **muss bei der Ausgestaltung der Umlagefähigkeit Berücksichtigung finden**. Die begrenzte Umlagefähigkeit ist zu differenzieren: Je umfangreicher ein Gebäude bereits energetisch saniert ist, desto geringer muss der Teil des CO<sub>2</sub>-Preises beim Vermieter sein. **Wenn ein Eigentümer bereits in eine energetisch hochwertige Immobilie investiert hat, sollte die volle Umlagefähigkeit möglich sein**. Auf diese Weise könnte sogar ein größerer Anreiz für Vermieter/Investoren erzeugt werden, in energetische Sanierungsmaßnahmen zu investieren. Mieter bzw. Nutzer werden in solchen Fällen nicht überfordert, schließlich sind die Betriebskosten in hocheffizienten Gebäuden tendenziell sehr niedrig. Als Bemessungsgrundlage könnten beispielsweise die Effizienzklassen herangezogen werden. Die Umlagefähigkeit könnte degressiv ausgestaltet werden, d.h. der Vermieteranteil am CO<sub>2</sub>-Preis sinkt mit einer höheren Effizienzklasse.
- Neben dem energetischen Zustand der Immobilie spielt insbesondere auch das Nutzerverhalten eine entscheidende Rolle bei der Höhe des Energieverbrauchs und muss zukünftig bei der Bemessung der Umlagefähigkeit ebenfalls ausreichend berücksichtigt werden. So sollten insbesondere Zielkorridore für das dem energetischen Zustand eines Gebäudes angemessen entsprechende Nutzerverhalten definiert werden und der Grad der Umlagefähigkeit zusätzlich daran ausgerichtet werden. Auf diesem Wege soll an die Mitwirkungspflicht der Mieter zur Zielerreichung appelliert werden und ein entsprechender Anreiz für etwaig erforderliche Änderungen des Verbrauchsverhaltens gegeben werden. Insbesondere gilt es eine leicht umsetzbare und unbürokratische Lösung zu entwickeln.
- Sanierungen sind bereits heute in vielen Fällen wirtschaftlich nicht darstellbar. Eine pauschale Begrenzung der Umlagefähigkeit, wie im Eckpunktepapier der SPD-Ressorts vorgesehen, würde dieses Problem verstärken. Das Investor-Nutzer-Dilemma würde weiter vertieft. Ergebnis sind steigende Kosten sowohl für die Mieter/ Nutzer, als auch für die Vermieter/ Investoren und damit insgesamt weniger Investitionen in energetische Sanierungen. Die zu erwartende Energiekostensteigerung für Öl und Gas liegen bei einem

Zertifikatspreis von 65 EUR/t CO<sub>2</sub>-Äquivalent bei 25 bis 28%. Eine zielführende Kostenaufteilung ist somit notwendig.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die zu erwartenden zusätzlichen Kosten für durchschnittliche Büroimmobilien<sup>1</sup> mit einer Fläche von 1.200 m<sup>2</sup> und verschiedenen typischen Energieverbräuchen sowie für ein durchschnittliches Krankenhaus. Insbesondere wird auch der Einfluss des heterogenen Gebäudebestandes durch die Darstellung verschiedener Baujahre beleuchtet. Eine Abschätzung des ZIA ergibt, dass allein für den Bestand an Büroimmobilien in Deutschland bei einem Zertifikatspreis von 65 EUR/t CO<sub>2</sub>-Äquivalent und 50% Umlagefähigkeit jährliche Kosten in Höhe von etwa 562 Mio. Euro durch den CO<sub>2</sub>-Preis entstehen würden. Durch die Nutzung dieser Summe als Eigenkapital für Investitionen könnten mehr als zwei Milliarden Euro für Investitionen in energetische Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt werden.<sup>2</sup>

Tabelle 2: Energieträgerabhängige jährliche Mehrkosten bei einer 50:50-Regelung; Quelle: Eigene Berechnungen. Daten: dena<sup>1&3</sup>, Emissionsfaktoren<sup>4</sup> sowie erhobene Daten von Mitgliedsunternehmen.

Typ / Baujahr	Energieverbrauch in kWh/(m <sup>2</sup> *a)	Emissionen t <sub>CO2äq</sub> /a	Kostenbeispiel bei 50% Umlagefähigkeit pro Jahr		
			25 €/t <sub>CO2äq</sub>	45 €/t <sub>CO2äq</sub>	65 €/t <sub>CO2äq</sub>
Beispiel A)					
<b>Büroimmobilie – Öl</b> (1950 – 65)	149,8	55,7	697	1.254	1.811
<b>Büroimmobilie – Öl</b> (Durchschnitt)	136,0	50,6	632	1.138	1.644
<b>Büroimmobilie – Öl</b> (nach 2002)	101,6	37,8	472	850	1.228
<b>Büroimmobilie – Erdgas</b> (1950 – 65)	149,8	43,1	539	971	1.402
<b>Büroimmobilie – Erdgas</b> (Durchschnitt)	136,0	39,2	490	881	1.273
<b>Büroimmobilie – Erdgas</b> (nach 2002)	101,6	29,3	366	658	951
<b>Durchschnitt Gesamter Büroimmobilien Bestand</b>	136,0	17,3 Mio.	216 Mio.	389 Mio.	562 Mio.
Beispiel B)					

<sup>1</sup> dena-Analyse: Insight Büroimmobilien – Marktsituation und Ausblick für klimafreundliche Bürogebäude (11/2018)

<sup>2</sup> Die Abschätzungen sind unverbindlich und können sich ändern!

<sup>3</sup> dena Analyse: Energieeffizienz bei Büroimmobilien vom März 2016 & IW Schätzmodell nach Datenauswertung exportierter Daten von Immobilienscout24

<sup>4</sup> Emissionsfaktoren aus dem GEG Beschluss – Gesetzesblatt vom 13.08.2020 Öl=0,31 kg<sub>CO2-äq</sub>/kWh, Gas=0,24 kg<sub>CO2-äq</sub>/kWh, Durchschnitt Bürobestand=0,266 kg<sub>CO2-äq</sub>/kWh (berechnet)

<b>Krankenhaus - Öl</b>	150,0	2.790	34.875	62.775	90.675
<b>Krankenhaus -Erdgas</b>	150,0	2.160	27.000	48.600	70.200

- Eigentümer müssen daher vielmehr zusätzliche Möglichkeiten erhalten, um Sanierungen wirtschaftlich und technologieoffen durchführen zu können, etwa durch steuerliche Förderung für alle Arten von Immobilien, deutliche Aufstockung der Förderung, Anrechenbarkeit von erneuerbaren Energien am Gebäude.
- Angesichts der unklaren Regelungen zur Anrechenbarkeit von CO<sub>2</sub>-freier Eigenstromerzeugung hemmt der vorliegende Vorschlag die Investitionssicherheit für Investitionen in CO<sub>2</sub>-freie Erzeugungskapazitäten durch Gebäudeeigentümer. Hier bedarf es einer entsprechenden Konkretisierung und Differenzierung zur Alternative eines Strombezuges über das öffentliche Netz, um eine entsprechende Anreizwirkung zu implementieren.
- Der vorliegende Vorschlag betont klar die Pflicht des Eigentümers zur Dekarbonisierung der Wärmebereitstellung für den Mieter, im Zweifel auch bei dezentralen Etagenheizungen, bei denen der Gasbezug im Status Quo Mietersache ist, durch Umstellung auf eine zentrale Form der Wärmebereitstellung z.B. über Fernwärme oder eine Zentralheizung. Der Nutzen für den Mieter aus der Kostenaufteilung bei dezentralen Heizungssystemen wie Gasetagenheizungen mit unabhängiger Brennstoffbeschaffung steht in keinem Verhältnis zu dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand und der damit verbundenen Kosten. Insbesondere die vom Vermieter unabhängig durchgeführte Brennstoffbeschaffung und der daraus resultierende erhebliche Verwaltungsaufwand wird kritisch gesehen. Auch hier ist Schaffung einer angemessenen und einfachen unbürokratischen Umsetzung notwendig, um diesem Verhältnis Sorge zu tragen. Insbesondere könnte eine Möglichkeit darin bestehen, dass der Vermieter die Energiebeschaffung, unter Vorbehalt eines günstigeren Energieeinkaufes für den Mieter, zentral organisiert. Im Ergebnis würde ein geringerer Verwaltungsaufwand, sowie ein günstigerer Energiepreis für den Mieter und Vermieter resultieren.

### **Weitergehende Fragen und zu beachtende Aspekte im Kontext einer möglichen begrenzten Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Für klare und umsetzbare Vorgaben zur Umsetzung des BEHG sind im Hinblick auf die Begrenzung der Umlagefähigkeit zahlreiche weitere Fragen zu klären bzw. Punkte zu beachten, u.a.:

- Fallen CO<sub>2</sub>-Kosten für den Vermieter bei jeder Art der Versorgung an, egal ob Zentralheizung oder dezentrale Etagenheizungen in den Wohnungen? Wenn die Kosten für den Vermieter auch bei Etagenheizungen anfallen, bei denen der Mieter sich selbst um den Energiebezug kümmert und der Vermieter keine Einsicht in die jährliche Rechnungslegung des Versorgers ggü. dem Mieter hat – wie soll die Kostenteilung organisiert werden? Insbesondere gilt es das Verhältnis von Kosten und Nutzen zu berücksichtigen.

- Wie können unterschiedliche Einflussmöglichkeiten des Vermieters auf die Art der Versorgung berücksichtigt werden? Dies gilt insbesondere auch bei laufenden Wärmelieferungsverhältnissen mit Fernwärmelieferanten und externen Contractoren, bei denen der Vermieter während der Vertragslaufzeit i.d.R. keinen Einfluss auf die Art der Erzeugung hat und entsprechende Vertragsklauseln oftmals auch keinen Spielraum lassen, den Wärmebezug vollständig oder in Teilen über alternative Bezugsquellen zu organisieren.
- Welche Emissionsfaktoren sind zu verwenden?
- Insofern die Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Kosten wie vorgeschlagen über Ausweis auf den relevanten Energiebezugsrechnungen organisiert werden soll – nach welchen Grundsätzen erfolgt die Ermittlung bei öl- oder kohlebetriebenen Wärmeerzeugungsanlagen bei denen i.d.R. eine Verbrauchsabgrenzung und Vorratermittlung durch den Eigentümer im Zuge der Kostenfeststellung für die Betriebskostenabrechnung erforderlich ist?
- Aktuell existiert keine Legaldefinition für Contracting in Abgrenzung zur Fernwärmeversorgung. Beides sind gewerbliche Wärmelieferungen. Die Eckpunkte von BMF, BMU und BMJV sind getragen von einem Verständnis des einfachen Outsourcings des Betriebs eines Heizkessels, so dass keine Unterschiede zur Transparenz der CO<sub>2</sub>-Kosten und ggf. deren Aufteilung entstehen sollen. Bei einfachen Kesselanlagen ist diese Kostenaufteilung problemlos möglich, da neben dem spezifischen Emissionsfaktor nur der Jahresnutzungsgrad der Anlage zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus sehen wir weiteren Anpassungs- bzw. Klärungsbedarf im Detail:
  - Um eine schnelle, unbürokratische und für alle Beteiligten sichere Regelung zu erreichen, sollte anhand der vorhandenen Studien eine Bandbreite der Jahresnutzungsgrade in Abhängigkeit von Alter, Leistung und Bauart der Kessel aufgezeigt werden. Innerhalb dieser Bandbreite sollten die Vertragspartner entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort Gestaltungsspielraum besitzen.
  - Entscheidend ist eine Legaldefinition für diese Art von Wärme-Contracting. Hier sollten dann nur Kesselanlagen mit fossilen Brennstoffen erfasst werden. Anlagen mit mehreren Kesseln in Folgeschaltung können darunterfallen.
- Die Eckpunkte von BMF, BMU und BMJV sehen ausdrücklich vor, dass Fernwärme vorläufig von der Regelung der gesonderten Ausweisung der CO<sub>2</sub>-Kosten ausgenommen werden soll. Vor diesem Hintergrund scheint es angebracht, dass alle gewerblichen Wärmelieferungen aus Erzeugungsanlagen mit unterschiedlichen Brennstoffen, Technologien (insbesondere Sektorkopplungstechnologien wie KWK, Elektrokessel, Wärmepumpen) vorläufig aus der Verpflichtung zum Ausweis von CO<sub>2</sub>-Kosten



herausgenommen werden. Mittelfristig ist auch hier eine Ausweisung von CO<sub>2</sub>-Kosten wünschenswert. Wir empfehlen im Einzelnen:

- Alle gewerblichen Wärmelieferungen, die sich aus Technologien der Sektorkopplung ergeben, sind besonders aufwendig in der Ausweisung der Kosten. Sie sollten vorerst von der Ausweisungspflicht ausgenommen sein bzw. mit einer langen Übergangsphase geschont werden.
- Wir regen dringend an, die umfassenden Wechselwirkungen mit anderen Legislativakten wie dem GEG, KWKG, EEG, dem künftigen Strommarktdesign und den Wirkungen steigender Anteile von erneuerbaren Energien zu prüfen und zu bewerten.

27.10.2020

Tim Röder

Referent Energie- und Klimaschutzpolitik

Tel: +49 30 2021 585 - 22

E-Mail: [Tim.Roeder@zia-deutschland.de](mailto:Tim.Roeder@zia-deutschland.de)

Heiko Reckert

Projektreferent Energie / Klima / CSR

Tel: +49 30 2021 585 - 54

E-Mail: [Heiko.Reckert@zia-deutschland.de](mailto:Heiko.Reckert@zia-deutschland.de)

Philipp Matzke

Senior Referent Energie- und Klimaschutzpolitik, Gebäudetechnik

Tel: +49 30 2021 585 - 47

E-Mail: [Philipp.Matzke@zia-deutschland.de](mailto:Philipp.Matzke@zia-deutschland.de)