

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Ergebnisbericht zur Evaluation des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes und zur Entwicklung einer Stufenfunktion für Nichtwohngebäude

I. Gesamtergebnis

Das Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es, die in § 10 des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes (CO₂KostAufG) genannten Prüfpunkte zu bewerten. Danach sollen Effizienz und Anwendungssicherheit der CO₂-Kosten-aufteilung einschließlich möglicher Stufenanpassungen geprüft, die tatsächliche Kostenverteilung und ihre Lenkungswirkung statistisch ausgewertet, die Zweckmäßigkeit eines alternativen Modells auf Basis von Energieeffizienzklassen untersucht sowie der Mieterschutz beim Brennstoffwechsel anhand des Wirtschaftlichkeitsgebots bewertet werden. Daneben dient diese Evaluation der Prüfung und gegebenenfalls Entwicklung eines Stufenmodells für Nichtwohngebäude (NWG) nach § 8 Absatz 4 CO₂KostAufG. Danach soll die hälftige Aufteilung der Kohlendioxidkosten bei Nichtwohngebäuden im Jahr 2025 von einem Stufenmodell für Nichtwohngebäude abgelöst werden.

Die Evaluierung haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt. BMWE und BMWSB wurden bei der Evaluierung von einem Forschungskonsortium unterstützt.

Die Evaluierung zeigt insgesamt, dass die Aufteilung der Kosten auf Basis der tatsächlich gemessenen Verbräuche in der überwiegenden Mehrheit der Mietverhältnisse mit hoher Effizienz und Anwendungssicherheit verbunden ist. Darüber hinaus lässt sie eine Anpassung des Stufenmodells für WG, im Sinne einer Verschiebung der Stufen, sinnvoll erscheinen.

Zudem zeigt die Evaluierung, dass die CO₂-Kostenaufteilung weiterhin auf Grundlage des Verbrauchs und nicht auf Grundlage der Energieausweise erfolgen soll.

Im Hinblick auf die Untersuchung des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots äußern die Forschungsnehmer Zweifel, dass der jetzige Rechtsrahmen in Form des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots Mieter bei einem Brennstoffwechsel ausreichend vor Mehrkosten schütze, und regen zusätzliche rechtliche Regelungen an.

Im Hinblick auf die Entwicklung einer Stufenfunktion für NWG erscheint eine Änderung des Status quo erst sinnvoll, wenn Klarheit besteht, wie die Europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) im Einzelnen umgesetzt wird.

BMWE und BMWStB werden im Rahmen der nächsten Novellierung¹ des CO₂KostAufG,

- eine Anpassung der Stufenfunktion für WG,
- eine Verbesserung des Rechtsrahmens für Mieter bei einem Brennstoffwechsel und
- die Entwicklung einer Stufenfunktion für NWG nach Umsetzung der EPBD in nationales Recht prüfen.

II. Gesetzlicher Evaluationsauftrag nach § 10 CO₂KostAufG

Die zu evaluierenden Regelungen nach § 10 CO₂KostAufG umfassten insbesondere die folgenden Prüfpunkte:

1. eine Prüfung der Effizienz und der Anwendungssicherheit des Verfahrens der Aufteilung der Kohlendioxidkosten im Rahmen der Heizkostenabrechnung, sowie die Prüfung einer Anpassung der Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses der Kohlendioxidkosten zwischen Mieter und Vermieter,
2. eine statistische Erfassung der Kostenaufteilung über alle betroffenen Mietverhältnisse hinweg, eine Prüfung der Stufenaufteilung auf ihre Lenkungswirkung,
3. eine Prüfung der Frage, ob die Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen und eine Aufteilung auf der Grundlage von Energieausweisen zweckmäßig und praktikabel ist, sowie
4. die Prüfung, ob der Mieter bei einem Brennstoffwechsel durch das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 zweiter Halbsatz des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ausreichend geschützt ist oder ob darüber hinausgehende gesetzliche Regelungen geboten sind.

Zugleich soll die Evaluation klären, ob und in welcher Form ein Stufenmodell für Nichtwohngebäude (§ 8 Absatz 4 CO₂KostAufG) entwickelt werden sollte.

III. Ausgangslage

Ziel des am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen CO₂KostAufG ist es, einen wirksamen Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich zu leisten. Es knüpft an das durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) eingeführte nationale Emissionshandelssystem an, das seit 2021 das Inverkehrbringen fossiler Brennstoffe im Wärme- und Verkehrssektor einer CO₂-Bepreisung unterwirft. Durch dieses Preissignal sollten Anreize für eine Verringerung des Verbrauchs fossiler Energieträger sowie für den Umstieg auf emissionsärmere Technologien geschaffen werden.

Der im Rahmen des BEHG erhobene CO₂-Preis wurde über höhere Brennstoffkosten auf die Endverbraucher übertragen. Dies führte auch im Bereich der vermieteten Wohn- und Gewerberäume zu steigenden Heiz- und Warmwasserkosten. Nach vorher geltender Rechtslage konnten Vermieter diese Kosten — einschließlich des CO₂-Kostenanteils — vollständig auf die Mieter umlegen, sofern eine entsprechende Vereinbarung bestand bzw. die Heizkostenverordnung Anwendung fand.

Diese vollständige Kostenüberwälzung lässt jedoch wesentliche Anreizpotenziale ungenutzt. Während Mieter durch ihr Verbrauchsverhalten Einfluss auf den Energieeinsatz nehmen, haben sie keinen Einfluss auf die Art der Energieerzeugung oder den energetischen Zustand des Gebäudes. Diese Faktoren liegen ausschließlich im Verantwortungsbereich des Gebäudeeigentümers. Ohne eigene wirtschaftliche Betroffenheit vom CO₂-Preis besteht für Vermieter jedoch nur ein eingeschränkter Anreiz, in klimaschonende Heizsysteme oder energetische Sanierungen zu investieren.

Kern des CO₂KostAufG ist daher nach § 5 CO₂KostAufG eine Aufteilung der CO₂-Kosten bei Wohngebäuden durch ein Stufenmodell, das auf dem jährlichen CO₂-Ausstoß pro Quadratmeter basiert. Je höher der spezifische Ausstoß, desto größer ist der Kostenanteil der Vermieter; energetisch modernisierte Gebäude werden geringer belastet. Die Einstufung erfolgt anhand der Brennstoffabrechnung und der Wohnfläche. Das Modell soll eine Anreizwirkung für beide Seiten erzeugen: Mieter beeinflussen den Verbrauch, Vermieter die energetische Qualität des Gebäudes.

Für Nichtwohngebäude gilt nach § 8 CO₂KostAufG, dass Mieter höchstens die Hälfte der CO₂-Kosten tragen.

¹ Aufgrund der im Februar 2025 vorgenommenen Novellierung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes besteht Anpassungsbedarf beim CO₂KostAufG.

IV. Methodisches Vorgehen

Die Evaluation wurde von einem Forschungskonsortium unter der Leitung des Öko-Instituts gemeinsam mit der Ernst & Young Law GmbH, dem Forschungsinstitut für Wärmeschutz e. V. München, ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden Forschung und Anwendung GmbH, Becker Büttner Held PartGmbH und der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) auf Grundlage der Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung durchgeführt.² Der Evaluationsbericht des Forschungskonsortiums (im Folgenden Evaluationsbericht) ist dieser Bewertung als Anlage beigelegt.

Im Rahmen der Untersuchung wurden zunächst die von den Regelungen betroffenen Akteure identifiziert. Darauf aufbauend wurde ein Wirkmodell entwickelt, das die angenommenen Zusammenhänge zwischen der rechtlichen Regelung, deren Umsetzung und den daraus resultierenden Wirkungen beschreibt. Als Untersuchungsdesign wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich gewählt, um Veränderungen durch praktische Umsetzung zu erfassen. Die Datenerhebung folgte einem mehrstufigen Verfahren, das qualitative und quantitative Elemente kombiniert. Zunächst wurden bekannte Herausforderungen mit einer umfassenden Desktop-Recherche ermittelt. Im nächsten Schritt wurden leitfadengestützte Interviews mit neun Verbänden und acht Unternehmen geführt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte mit dem Ziel, zentrale Akteure möglichst breit abzudecken. Im letzten Schritt wurde eine standardisierte Online-Befragung unter Mitgliedern der beteiligten Verbände durchgeführt. Die Online-Befragung beruht auf einer freiwilligen Teilnahme durch Verbandsmitglieder, wodurch Ungleichheiten in der Zusammensetzung der Stichprobe nicht ausgeschlossen werden können. Zudem wurden private Kleinvermieter und sonstige Akteure nur in sehr geringem Umfang erreicht, was die Aussagekraft für diese Gruppen vermindert.³

V. Bewertung der Ergebnisse der Forschungsnehmer

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Forschungsnehmer zur Evaluierung im Einzelnen bewertet werden.

1. Prüfung von Effizienz und Anwendungssicherheit

a) Ergebnisse der Forschungsnehmer

Die Untersuchung kombiniert Auswertungen vorhandener Sekundärdaten aus 2023 sowie Primärdaten aus Interviews relevanter Akteure und einer Online-Befragung. Insgesamt zeigt sich, dass die CO₂-Kostenaufteilung auf Basis der tatsächlich gemessenen Verbräuche in den meisten Mietverhältnissen effizient und sicher angewendet werden kann. Besonders bei Mehrfamilienhäusern (MFH) funktioniert die Umsetzung gut, weil die Aufteilung dort direkt in die ohnehin vorhandene Heizkostenabrechnung integriert wird.

Aus Sicht der Forschungsnehmer bestehen besondere Herausforderungen im Hinblick auf die Umsetzung der Kostenaufteilung, lediglich wenn keine Heizkostenabrechnung erfolgt, weil Mieter sich selbst mit Wärme versorgen – so etwa in Ein- und Zweifamilienhäusern und im Falle von Gasetagenheizungen, sowie bei der Fernwärme. In diesen Fällen müssten Mieter den Vermieteranteil an den CO₂-Kosten berechnen und fordern.

Im Bereich der Fernwärme gab es laut Evaluierungsbericht im ersten Jahr Anlaufschwierigkeiten. Viele Fernwärmenetzbetreiber konnten die notwendigen Emissionsfaktoren zunächst nicht rechtzeitig oder nur lückenhaft liefern. Mehrere Interviewpartner haben kritisiert, dass das CO₂KostAufG die finnische Berechnungsmethode mit technologiebezogenen Durchschnittswerten vorschreibe, was zu unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Emissionsangaben führe.

Trotz dieser Umsetzungslücken werde die CO₂-Kostenaufteilung insgesamt in der großen Mehrheit der vermieteten Wohneinheiten angewendet, da der größte Teil des Mietwohnungsbestands aus Mehrfamilienhäusern bestehe und die problematischeren Segmente (EFH, ZFH, Gasetagenheizungen) zahlenmäßig deutlich kleiner seien.

b) Bewertung

² Bundesregierung (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?blob=publicationFile>

³ Zum methodischen Vorgehen vergleiche Kapitel 4 und 5.1 des Evaluationsberichts.

Die verbreitete Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung in der Praxis ist positiv zu bewerten. Im Hinblick auf die Problematik in der Fernwärme und den nur bedingten Einfluss des Vermieters auf den Anteil Erneuerbarer Energien in der Fernwärmelieferung werden BMW und BMWSB eine Anpassung der Stufenfunktion auf eine pauschal hälftige Teilung der CO₂-Kosten zwischen Vermieter und Mieter prüfen. Darüber hinaus prüft das BMW derzeit, wie bei KWK-Anlagen die unterschiedlichen Berechnungsmethoden (u. a. finnische Methode, Carnot Methode, Stromgutschriftmethode), die u. a. zu divergierenden Emissionswerten in der Fernwärme führen, mittelfristig vereinheitlicht werden können.

2. Statistische Auswertung der Verteilung und Lenkungswirkung

a) Ergebnisse der Forschungsnehmer

Die Auswertungen zeigen, dass der Anteil der von den Vermietern zu tragenden Kosten deutlich kleiner ist, als der Kostenanteil der Mieter und die hälftige Verteilung über alle Mietverhältnisse hinweg somit nicht gegeben ist.⁴ Die Untersuchung kommt zu der Erkenntnis, dass dies u.a. dadurch der Fall ist, da die derzeitige Ausgestaltung der Stufenfunktion auf Basis der Energieverbrauchsausweise entwickelt wurde, was aufgrund der Methodik der Witterungsbereinigung zu einer Überschätzung der Energieverbräuche und somit zu einer Überschätzung der Vermieteranteile führt.

Um in Zukunft über alle Mietverhältnisse hinweg eine hälftige Verteilung der Kosten zwischen Vermietern und Mietern zu erreichen, empfehlen die Forschungsnehmer eine Anpassung der Stufenfunktion. Diese sollte aus Sicht der Forschungsnehmer die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigen:

1. Bei Definition der Stufenfunktion auf Basis der Energieausweise sollten die Werte ohne Witterungsbereinigung zu Grunde gelegt werden.
2. Die bereits erfolgten und noch anhaltenden Verbrauchsminderungen im Zuge der Energiekrise müssen Berücksichtigung finden.
3. Zudem wird angeregt, zukünftige Verbrauchsminderungen bereits in der Neuausrichtung der Stufenfunktion zu berücksichtigen.

Jenseits der hier im Vordergrund stehenden Betrachtung der CO₂-Kostenaufteilung wird zudem eine Anpassung der Methodik bei der Witterungsbereinigung der Energieausweise empfohlen, da der derzeitige Ansatz zu deutlichen Abweichungen führe und die Verbräuche systematisch überschätzt würden.

b) Bewertung

BMW und BMWSB nehmen die Ergebnisse der Forschungsnehmer zur Kenntnis und werden im Rahmen der Novellierung des CO₂KostAufG eine Anpassung der Stufenfunktion für Wohngebäude (WG) prüfen.

3. Prüfung der Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen

a) Ergebnisse der Forschungsnehmer

Die Forschungsnehmer kommen zu dem Ergebnis, dass ein Stufenmodell auf Grundlage von Energieeffizienzklassen und Energieausweisen zwar einzelne Vorteile bietet – insbesondere eine stabile Einstufung über die zehnjährige Gültigkeitsdauer der Ausweise sowie den Wegfall der fehleranfälligen Umrechnung zwischen Nutz- und Wohnfläche. Dennoch überwiegen aus ihrer Sicht die Nachteile deutlich. Sie verweisen insbesondere auf den zusätzlichen administrativen Aufwand, die ungeklärte rechtliche Verlässlichkeit von Energieausweisen, unterschiedliche Bilanzierungsrahmen, deutliche Abweichungen zwischen Verbrauchs- und Bedarfsausweisen sowie die fehlende Übereinstimmung der in Energieausweisen verwendeten Emissionsfaktoren mit den für die CO₂-Kostenaufteilung maßgeblichen Faktoren.

Zudem weisen die Forschungsnehmer darauf hin, dass die im Energieausweis verwendeten Emissionsfaktoren statisch sind und dadurch die dynamischen Entwicklungen – etwa durch die Wärmewende – nicht zeitnah abbilden können. Akzeptanzprobleme werden aufgrund unterschiedlicher Flächenbegriffe sowie der weiterhin nicht flächendeckenden Verfügbarkeit von Energieausweisen ebenfalls als relevant eingeschätzt.

⁴ Nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung sollten die Kohlendioxidkosten über den gesamten Gebäudebestand gleichmäßig zwischen Vermietern und Mietern verteilt sein. Vergleiche Bundestagsdrucksache 20/3172, S. 42, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003172.pdf>.

In der Gesamtbewertung halten die Forschungsnehmer daher fest, dass die Argumente gegen eine Einstufung auf Basis von Energieausweisen weiterhin schwer wiegen und die ursprünglichen Gründe für die Ablehnung eines solchen Modells unverändert bestehen. Aus ihrer Sicht spricht zudem die klare Präferenz der befragten Akteure für die Beibehaltung der Einstufung anhand real gemessener Verbräuche für die Fortführung des bestehenden Systems.

b) Bewertung

BMWE und BMWSB teilen die Bewertung der Forschungsnehmer. Eine Umstellung der CO₂-Kostenaufteilung auf Grundlage der Energieausweise ist derzeit nicht angezeigt.

4. Schutz der Mieter bei Brennstoffwechsel

a) Ergebnisse der Forschungsnehmer

Die Forschungsnehmer untersuchen, ob das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 556 Absatz 3 Satz 1 BGB Mieter im Falle eines Brennstoffwechsels ausreichend vor Mehrkosten schützt und ob zusätzliche gesetzliche Regelungen erforderlich sind. Sie kommen zu der Einschätzung, dass der bestehende Schutz verbessert werden könnte, weil Mieter aktuell bei einem Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot i. S. d. § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB zwar einen Schadensersatzanspruch gegenüber den Vermietern nach § 280 Absatz 1 und § 249 BGB haben, der sie von wirtschaftlich unangemessenen Kosten freihalten soll, Mieter aber die Tatsachen, aus denen sich der Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot ergibt, darlegen und beweisen müssten. Außerdem sei unklar, ob und inwieweit Belange des Umweltschutzes bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen sind.

Vier mögliche Optionen werden aufgezeigt:

Option 1: Null-Variante

Eine Überarbeitung des Mieterschutzes bei Brennstoffwechsel könnte nach der nächsten Evaluierung erfolgen, da die Wirkungen des CO₂KostAufG erst mit gewisser Verzögerung eintreten und bislang nach Analyse der relevanten juristischen Datenbanken keine Rechtsstreitigkeiten im Hinblick auf einen Brennstoffwechsel und § 556 Absatz 3 BGB publik sind.

Gegen ein Abwarten könnte nach Einschätzung der Forschungsnehmer sprechen, dass eine Stärkung des Mieterschutzes nicht vor dem Jahr 2028 verspätet sein könnte. Denn durch die Erweiterung des europäischen Emissionshandels würden die Rahmenbedingungen, nach denen sich der für das CO₂KostAufG relevante Emissionspreis bildet, maßgeblich verändert. Diese Preissteigerungen könnten dann einen erhöhten Anreiz für Vermieter darstellen, sich durch Wechsel hin zu einem CO₂-neutralen teuren Ersatzbrennstoff von CO₂-Kosten freizuhalten. Ein Abwarten könnte daher zur Folge haben, dass den eventuellen Kostensteigerungen durch den EU-ETS 2 ein nur unzureichender Schutz gegenübersteht und Mieter sich unverhältnismäßig hohen Kosten ausgesetzt sehen.

Option 2: Beweiserleichterungen

Diese Option verfolgt den Ansatz, Mieter beim Brennstoffwechsel durch eine gesetzliche Vermutungsregel in eine bessere Position zu bringen. Würde ein Brennstoffwechsel zu einer Kostensteigerung über einer bestimmten Höhe führen – orientiert an der 20-Prozent-Wesentlichkeitsschwelle des § 5 Absatz 2 des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (WiStG) –, gälte dies in der Regel als Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 556 Absatz 3 Satz 1 BGB. Die Vermutung wäre widerleglich: Vermieter könnten im Streitfall darlegen, dass der gewählte Ersatzbrennstoff, dem wirtschaftlich günstigsten oder verhältnismäßigsten Angebot entsprach und die Kostensteigerung unvermeidbar war. Zu berücksichtigen wären dabei auch eingesparte CO₂-Kosten. Ziel wäre es, die Beweislast zu erleichtern und Rechtsklarheit über die Angemessenheitsgrenzen eines Brennstoffwechsels zu schaffen.

Option 3: Wiedereinführung des ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG-E

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, den ursprünglich vorgesehenen § 10 CO₂KostAufG-E wieder aufzugreifen.⁵ Dieser würde Mieter grundsätzlich von Mehrkosten entlasten, die durch einen Brennstoffwechsel entstehen – selbst in Fällen, in denen Vermieter aufgrund des aktuellen § 71 GEG verpflichtet sind, ihre Heizanlage umzustellen.

Option 4: Anwendung der Wesentlichkeitsschwelle

Diese Option verbindet Elemente des ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG-E mit einer Anlehnung an § 5 Absatz 2 WiStG. Vermieter müssten die Kosten eines Brennstoffwechsels selbst tragen, soweit diese den Grundversorgungstarif für Erdgas oder den Durchschnittspreis des bisherigen Brennstoffs um mindestens 20 Prozent überschreiten. Damit würde eine feste, pauschalierte Grenze eingezogen, ab der Mehrkosten als wirtschaftlich nicht zumutbar gelten. Gleichzeitig könnten Fälle ausgeschlossen werden, in denen Vermieter nach dem aktuellen § 71 GEG verpflichtet sind, einen bestimmten Anteil erneuerbarer Energien einzusetzen – jedoch nur im Umfang des vom GEG vorgeschriebenen Pflichtanteils. Damit solle verhindert werden, dass gesetzlich erzwungene Umstellungen zu unangemessenen wirtschaftlichen Nachteilen für Mieter führen. Diese Variante böte sowohl Mietern als auch Vermietern ein hohes Maß an Planbarkeit und vereint Schutzmechanismen mit regulatorischer Flexibilität.

b) Bewertung

Die dargestellten Optionen werden zur Kenntnis genommen. Anlässlich der Novellierung des CO₂KostAufG wird ein Regelungsbedarf zur Sicherstellung einer angemessenen Kostenbelastung der Mieter geprüft werden.

5. Stufenfunktion für Nichtwohngebäude**a) Ergebnisse der Forschungsnehmer**

Für Nichtwohngebäude (NWG) gilt derzeit eine pauschale hälftige Aufteilung der CO₂-Kosten, da keine Stufenkurve existiert. Diese Regelung weist nur geringe Lenkungswirkung für Vermieter emissionsintensiver NWG auf. Vier Optionen werden von den Forschungsnehmer geprüft:

- Option 1: Beibehaltung des Status quo
- Option 2: Übertragung der Wohngebäude-Stufenkurve auf einzelne NWG-Kategorien mit vergleichbarer Emissionsintensität / Beibehaltung der hälftigen Teilung für die übrigen NWG-Kategorien
- Option 3: Einführung eigener Stufenkurven für alle 52 NWG-Kategorien
- Option 4: Stufenkurven für aggregierte NWG-Gruppen

Im Ergebnis empfehlen die Forschungsnehmer eine Stufenfunktion für NWG erst im Rahmen der geplanten Umsetzung der Europäischen Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD)⁶ zu prüfen und in der Zwischenzeit die pauschale hälftige Aufteilung beizubehalten, um Doppelstrukturen und administrativen Mehraufwand zu vermeiden.

b) Bewertung

BMWE und BMWSB teilen die Einschätzung der Forschungsnehmer. Eine Änderung des Status quo erscheint erst sinnvoll, wenn Klarheit besteht, wie die EPBD im Einzelnen umgesetzt wird. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Energieeffizienzklassen im künftigen Energieausweis für NWG anhand von Kategorien oder mittels Referenzgebäudeverfahren ermittelt werden.

⁵ Vergleiche § 10 Bundestagsdrucksache 20/3172, S. 12; abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003172.pdf>.

⁶ RICHTLINIE (EU) 2024/1275 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275.



Gutachten zur Evaluierung nach § 10 CO₂-Kostenaufteilungsgesetz

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
Freiburg, Berlin, 2025

Impressum

Autoren

Hauptbearbeiterin:

Dr. Sibylle Braungardt, Öko-Institut
s.braungardt@oeko.de

Bearbeiter:

Dr. Sibylle Braungardt, Öko-Institut (Kapitel 1-7, 9)
Dr. Tilman Hesse, Öko-Institut (Kapitel 5-7)
Franka Sunder, Öko-Institut (Kapitel 5-7)
Friedhelm Keimeyer, Öko-Institut (Review diverser Kapitel)
Malte Bei der Wieden, Öko-Institut (Kapitel 9)
Manuel Lindauer, FIW (Kapitel 7,9)
Prof. Dr. Bert Oschatz, Dr. Bernadetta Winiewska, ITG (Kapitel 9)
Christoph Fabritius, Ernst & Young Law GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft (Kapitel 8)
Christine Hohenstein-Bartholl, Ernst & Young Law GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft (Kapitel 8)
Philip Debray, Ernst & Young Law GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft (Kapitel 8)

Reviewerinnen:

Tina Bayer, dena
Juliane Kaspers, Becker Büttner Held Rechtsanwälte Steuerberater Unternehmensberater
PartGmbH (rechtlich)
Ina Benedix, Becker Büttner Held Rechtsanwälte Steuerberater Unternehmensberater
PartGmbH (rechtlich)

Inhalt

1	Ergebniszusammenfassung	6
1.1	Hintergrund und Ziel	6
1.2	Prüfung von Effizienz und Anwendungssicherheit.....	6
1.3	Statistische Auswertung der Verteilung und Lenkungswirkung	8
1.4	Prüfung der Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen	9
1.5	Schutz der Mietenden bei Brennstoffwechsel.....	10
1.6	Stufenmodell für Nichtwohngebäude	12
2	Hintergrund	14
3	Zielsetzung	16
4	Methodisches Vorgehen	17
5	Prüfung von Effizienz und Anwendungssicherheit.....	19
5.1	Methodisches Vorgehen	19
5.2	Übergreifende Einschätzungen.....	24
5.3	Fallkonstellationen mit Herausforderungen in der Effizienz und Anwendungssicherheit.....	26
5.3.1	Ein- und Zweifamilienhäuser und Gasetagenheizungen	29
5.3.2	Fernwärme	31
5.4	Empfehlungen	32
6	Statistische Auswertung der Verteilung und Lenkungswirkung.....	33
6.1	Methodik zur Auswertung Energieausweistichproben	33
6.1.1	Datensatzbeschreibung	33
6.1.2	Auswertungsmethodik.....	34
6.2	Verteilung auf Basis der DIBt-Datenbank	35
6.2.1	Auswertung der Verbrauchsklassen	35

6.2.2	Hochrechnung auf vermieteten Bestand	35
6.3	Verteilung auf Basis der Daten von Abrechnungsdienstleistern.....	37
6.4	Verteilung der Kosten auf Basis der Befragung.....	38
6.5	Vergleichender Überblick.....	38
6.5.1	Geringerer Energieverbrauch im Jahr 2023 aufgrund der Energiekrise.....	39
6.5.2	Methodisches Vorgehen zur Witterungsbereinigung in den Energieausweisen	39
6.6	Lenkungswirkung der CO ₂ -Kostenaufteilung.....	41
6.7	Fazit und Empfehlungen	42
7	Prüfung einer alternativen Regelung eines Stufenmodells anhand von Energieausweisen.....	43
7.1	Vorteile der Einstufung von Wohngebäuden in Kostenaufteilungsklassen anhand von Energieausweisen.....	44
7.2	Nachteile der Einstufung von Wohngebäuden in Kostenaufteilungsklassen anhand von Energieausweisen.....	44
7.3	Fazit	45
8	Schutz der Mietenden bei Brennstoffwechsel	46
8.1	Vorbemerkung.....	46
8.2	Aufteilung der Kohlendioxidkosten zwischen Vermietenden und Mietenden nach dem CO ₂ KostAufG.....	46
8.3	Schutz der Mietenden durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot.....	48
8.3.1	Vorbemerkung.....	48
8.3.2	Anwendbarkeit des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots	49
8.3.3	Inhalt des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots	51
8.3.4	Mögliche Verstöße gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bei einem Brennstoffwechsel.....	54
8.3.5	Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot und Prozessuales	60
8.3.6	Kein ausreichender Schutz der Mietenden durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot	61

8.4	Regelungsmöglichkeiten für einen stärkeren Schutz der Mietenden	63
8.4.1	„Null-Variante“	64
8.4.2	Beweiserleichterungen.....	65
8.4.3	§ 10 CO ₂ KostAufG-E	68
8.4.4	Modifizierung des § 10 CO ₂ KostAufG-E	69
8.5	Ergebnis	72
9	Stufenmodell für Nichtwohngebäude	73
9.1	Grundannahmen für die Auswertung	73
9.2	Auswertungen des Datensatzes	74
9.3	Ableitung eines Stufenmodells.....	79
9.4	Ausgestaltungsoptionen.....	82
9.5	Handlungsempfehlung	83
10	Abbildungsverzeichnis	84
11	Tabellenverzeichnis.....	87
12	Abkürzungsverzeichnis	88
13	Anhang I: Interviewleitfaden	90

1 Ergebniszusammenfassung

1.1 Hintergrund und Ziel

Am 1. Januar 2023 ist das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG)¹ in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, die verursachungsgerechte Verteilung der CO₂-Kosten im Gebäudesektor zu fördern. Dafür sollen Mietende und Vermietende entsprechend ihrer jeweiligen Einflussmöglichkeiten auf den CO₂-Ausstoß des Gebäudes an den Kosten beteiligt werden. Damit soll erreicht werden, dass einerseits die Nutzenden eines Gebäudes zu energieeffizientem Verhalten und andererseits die Gebäudeeigentümer*innen zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme und zu energetischen Sanierungen angereizt werden.

Für Wohngebäude (WG) wurde ein differenziertes Stufenmodell eingeführt, bei dem sich die Kostenverteilung nach den spezifischen Emissionen des Gebäudes richtet: Je höher der CO₂-Ausstoß, desto größer der Kostenanteil des Vermietenden. So sollen gezielte Anreize für energetische Verbesserungen und CO₂-Reduktion im Gebäudebestand geschaffen werden.

Nichtwohngebäude (NWG) hingegen unterliegen derzeit einer Übergangsregelung mit einer pauschalen hälftigen Aufteilung zwischen Vermietenden und Mietenden. Hintergrund ist das Fehlen einer tragfähigen Daten- und Bewertungsgrundlage für ein differenziertes Modell.

Die Evaluierung des CO₂KostAufG gemäß § 10 sieht bis zum 31. Dezember 2025 u. a. eine Analyse der Effizienz und der Anwendungssicherheit des Verfahrens der Aufteilung der Kohlendioxidkosten im Rahmen der Heizkostenabrechnung, sowie die Prüfung einer Anpassung der Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses der Kohlendioxidkosten vor. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der statistischen Erfassung der Kostenverteilung über alle betroffenen Mietverhältnisse hinweg sowie auf der Frage, ob die Stufenregelung tatsächlich die gewünschte Lenkungswirkung auf Investitionsentscheidungen der Vermietendenseite entfaltet. Darüber hinaus wird untersucht, ob eine alternative Bemessungsgrundlage – etwa über die Energieeffizienzklassen oder Energieausweise – für die Kostenaufteilung zweckmäßig und praktikabel wäre. Schließlich beinhaltet die Evaluierung auch die Prüfung des Mieterschutzes bei einem Brennstoffwechsel oder ob weitere gesetzliche Regelungen geboten sind. Ergänzend zu den genannten Aspekten der Evaluierung beinhaltet das vorliegende Vorhaben die Ausarbeitung eines Vorschlags für ein Stufenmodell für NWG.

1.2 Prüfung von Effizienz und Anwendungssicherheit

Die Prüfung der Effizienz und Anwendungssicherheit umfasst eine Auswertung von Sekundärdaten aus dem Jahr 2023 sowie die Erhebung von Primärdaten im Zuge von Interviews sowie einer Online-Befragung. Dabei werden die für die Umsetzung der Regelung relevanten Akteur*innen einbezogen:

Die Ergebnisse zeigen, dass der Ansatz zur Aufteilung der Kosten auf Basis der tatsächlich gemessenen Verbräuche in der Mehrheit der Mietverhältnisse mit einer hohen Effizienz und Anwendungssicherheit verbunden ist. Für den Bereich der Mehrfamilienhäuser (MFH), in denen die

¹ Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz vom 5. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2154).

Heizkosten nach der Verordnung über Heizkostenabrechnung (HeizkostenV)² abgerechnet werden, wird die Aufteilung in der Regel als weiteres Element der Heizkostenabrechnung direkt auf Basis der vorhandenen Daten umgesetzt.

Allerdings zeigen sich auch Lücken in der Umsetzung:

- Für den Bereich der Einfamilienhäuser (EFH) und Zweifamilienhäuser (ZFH) sowie für Wohnungen mit Gasetagenheizungen zeigt die Evaluierung größere Herausforderungen auf. Einerseits zeigen die Ergebnisse, dass die CO₂-Kostenaufteilung nur in Einzelfällen überhaupt durchgeführt wird und andererseits fällt in diesen Fällen ein großer Verwaltungsaufwand an. Dies begründet sich durch die Tatsache, dass die Mietenden selbst einen Antrag an die Vermietenden stellen müssen, der wiederum im Einzelfall geprüft und ggf. angepasst werden muss. Ohne Mitwirkung der Mietenden verfügen die Vermietenden im Regelfall nicht über die für eine CO₂-Kostenaufteilung erforderlichen Daten.
- Für den Bereich der Fernwärme zeigten sich insbesondere im ersten Jahr größere Herausforderungen in der Anwendung, da die Emissionsfaktoren der Fernwärmenetze häufig verspätet und teilweise fehlerhaft vorlagen. Weiterhin wird im CO₂KostAufG im Unterschied zu anderen Regelwerken die Finnische Methode zur Berechnung der CO₂-Emissionen zu Grunde gelegt, bei der durchschnittliche, technologiebezogene Referenzwerte angesetzt werden. Dies führt zu Unsicherheiten, da unterschiedliche Emissionswerte in der Rechnung ausgewiesen werden.

Insgesamt lässt sich die Größenordnung der Defizite in der Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung abschätzen (Abbildung 2). Dazu wurden die Erkenntnisse der Primärdatenerhebung sowie die Verteilung des Gebäudebestands auf verschiedene Segmente auf Basis der Zensus-Daten verwendet. Die Abbildung zeigt, dass die Regelung trotz der erheblichen Defizite im Bereich der EFH und ZFH sowie Gasetagenheizung in der deutlichen Mehrheit der vermieteten Wohneinheiten (WE) zum Einsatz kommt, da insgesamt die Anzahl an vermieteten WE in EFH und ZFH deutlich geringer ist als in MFH.

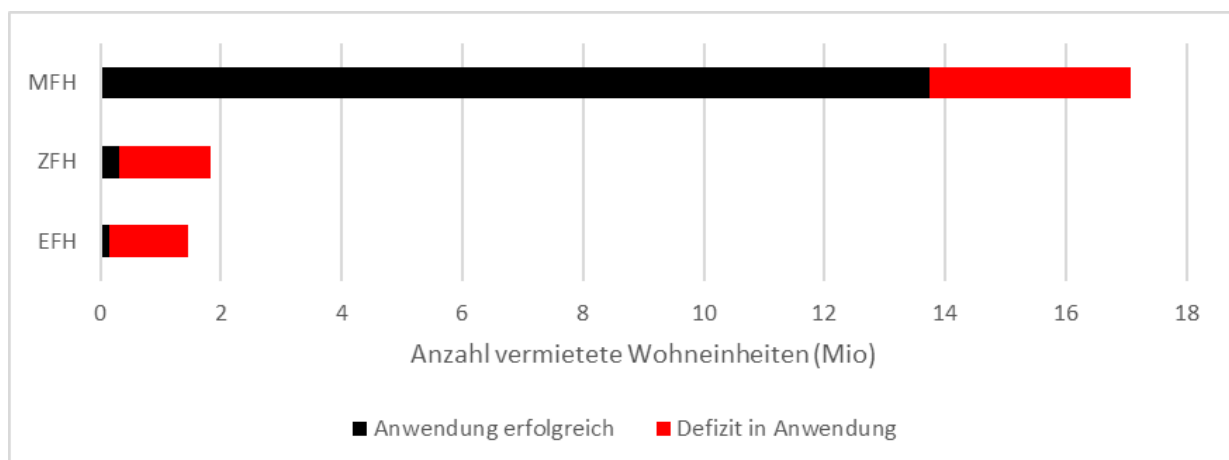


Abbildung 1: Überblick zu Defiziten in der Anwendung (Quelle: Eigene Abschätzung).

² Verordnung über Heizkostenabrechnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3250), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) geändert worden ist.

1.3 Statistische Auswertung der Verteilung und Lenkungswirkung

Die statistische Auswertung der Kostenverteilung zwischen Mietenden und Vermietenden in dem aktuellen Stufenmodell erfolgt anhand von drei komplementären Ansätzen:

- Datenanalyse der im Rahmen des Projekts vom Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt) bereitgestellten Stichprobendaten der Energieausweise.
- Auswertung der gemessenen Verbrauchsdaten aus dem Jahr 2023, die im Rahmen des Projektes durch insgesamt drei der marktführenden Abrechnungsdienstleister zur Verfügung gestellt wurden.
- Erhebung der anteiligen Aufteilung in der im Rahmen des Projektes durchgeführten Befragung.

Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der Auswertung zeigt, dass die Auswertung auf Basis der Energieausweise einen deutlich niedrigeren Mietenden-Anteil ergibt als die beiden anderen herangezogenen Datenquellen und dass sowohl die Daten der Messdienstleister als auch die Befragung darauf hindeuten, dass der von den Mietenden getragene Anteil deutlich über den angestrebten 50 % liegt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Überblick der Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden (Quelle: Befragung, Abrechnungsdienstleister, DIBt).

Kostenanteile	Energieausweise	Messdienstleister	Befragung
Anteil Vermietende	52 % (nur EFH), 60 % (MFH und EFH)	26 %, 27 %, 36 % (nur MFH)	33 %
Anteil Mietende	48 % (nur MFH), 40 % (MFH und EFH)	74 %, 73 %, 64 % (nur MFH)	67 %

Als Ursache für die Abweichungen in den Energieverbräuchen nach Energieausweisen, und damit in der CO₂-Kostenaufteilung, wurden die folgenden zwei Haupttreiber identifiziert:

- Effekte der Energiekrise auf den Energieverbrauch im Jahr: Im Jahr 2023 sank der Energieverbrauch in WG im Zuge der Energiekrise. Der gesunkene Energieverbrauch trägt dazu bei, dass die von den Mietenden getragenen Anteile höher ausfallen.
- Methodik zur Witterungsbereinigung in den Energieverbrauchsausweisen: Der Entwicklung des Stufenmodells liegt u.a. ein Datensatz zur Verteilung des Gebäudebestandes auf Energieeffizienzklassen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) auf der Grundlage von Verbrauchsausweisen zu Grunde³. Aufgrund der Vorgehensweise zur Witterungsbereinigung anhand eines langjährigen Mittels werden die Gebäude in den Verbrauchsausweisen systematisch zu einem höheren Verbrauch witterungsbereinigt, da die Temperaturen aufgrund des Klimawandels kontinuierlich ansteigen. Für die Jahre 2022-2024 liegt die Abweichung

³ BT-Drs. 20/3172, S. 42, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003172.pdf>

durchgehend bei mehr als 15 % und stellt damit einen wichtigen Grund für die Überschätzung der Verbräuche – und damit auch der Vermietenden-Anteile bei der CO₂-Kostenaufteilung – dar.

Die Auswertung zeigt somit, dass die Aufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden im Jahr 2023 nicht hälftig war, sondern dass die Mietenden für einen deutlich größeren Anteil aufgekommen sind.

Bezüglich der Lenkungswirkung des Stufenmodells zeigt die Untersuchung, dass die Lenkungswirkung derzeit – insbesondere aufgrund der insgesamt niedrigen CO₂-Preise – als gering eingeschätzt wird. Im Betrachtungszeitraum 2023 lag der CO₂-Preis bei 30 Euro pro Tonne CO₂. Allerdings wird die perspektivische Lenkungswirkung bei höheren CO₂-Preisen in der Zukunft als höher eingeschätzt.

1.4 Prüfung der Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen

Im Rahmen der Prüfung der Frage, ob die Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen und eine Aufteilung auf der Grundlage von Energieausweisen zweckmäßig und praktikabel ist, werden die folgenden Vor- und Nachteile herausgearbeitet:

- Vorteile:
 - **Keine jährlichen Schwankungen** bei der Einstufung durch Witterung und Nutzungsverhalten. Denn durch die Gültigkeitsdauer der Energieausweise von 10 Jahren würde sich die Einstufung nur ändern, wenn ein neuer Energieausweis erstellt wird. Hierdurch ist eine längerfristige Sicherheit hinsichtlich der Einstufung eines Gebäudes in die jeweilige Kostenaufteilungsstufe gegeben und damit eine finanzielle Planbarkeit.
 - **Wegfall Konvertierung der Nutz- zu Wohnfläche:** Im Falle eines Systems basierend auf Energieausweisen würde die dort verwendete Energiebezugsfläche, die nicht mit der Wohnfläche übereinstimmt, als Grundlage dienen. Dadurch würden Fehler bei der Konvertierung von Nutz- zu Wohnfläche ausgeschlossen werden bzw. diese Problematik nur bei der Erstellung der Ausweise eine Rolle spielen.
- Nachteile:
 - Zusätzlicher **administrativer Aufwand**, da Energieausweis zusätzlich zu den bereits vorliegenden Daten für die Heizkostenabrechnung hinzugezogen werden müssen.
 - Die Frage nach der **Rechtssicherheit der Energieausweise** als Grundlage für die Aufteilung ist ungeklärt.
 - **Unterschiedliche Bilanzrahmen für Energieausweis und Verbrauchserfassung:** Für Gebäude, bei denen Zähler und Gebäudebilanzrahmen für die Energieausweiserstellung nicht übereinstimmen, z.B. ein Zähler für mehrere Gebäude(-teile), für die ein jeweils einzelner Energieausweis vorliegt, ergeben sich Herausforderungen in der korrekten Zuordnung.
 - Es gibt große **Unterschiede zwischen Verbrauchs- und Bedarfsausweis**, so dass die Einstufung maßgeblich von der Art des Ausweises abhängen würde.

- **Unterschiedliche Emissionsfaktoren:** In Energieausweisen sind verpflichtend die Emissionsfaktoren gem. Gebäudeenergiegesetz (GEG) Anlage 9 zu verwenden. Diese weichen von den für die CO₂-Kostenaufteilung anzusetzenden Faktoren gem. Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 (EBeV 2030)⁴ ab. Hier müsste daher einer Angleichung entweder im GEG oder im CO₂KostAufG vorgenommen werden, sofern die im Energieausweis ausgewiesenen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) zur Einstufung verwendet werden sollen.
- **Dynamik der Emissionsfaktoren:** Emissionsfaktoren von Wärmenetzen unterliegen durch die geplante und im Gange befindliche Wärmewende einer Dynamik, die durch statische Emissionsfaktoren, die im Energieausweis verwendet werden, nicht abgebildet wird. Dadurch würden Verbesserungen der Emissionsfaktoren bei Wärmelieferungen ggf. erst mit einem Verzug von 10 Jahren in die Einstufung der CO₂-Kostenaufteilung einfließen.
- **Nutzfläche vs. Wohnfläche:** Die unterschiedlichen Flächenbezüge im Energieverbrauchsausweis und dem CO₂KostAufG können zu Akzeptanzproblemen führen. Hier sollte, sofern Energieausweise für die CO₂-Kostenaufteilung herangezogen werden, eine Angleichung in einer der gesetzlichen Regelungen vorgenommen werden.
- **Keine flächendeckende Verfügbarkeit von Energieausweisen**

Im Fazit zeigt sich, dass gewichtige Gründe gegen eine Regelung des Stufenmodells anhand der Energieausweise sprechen. Seit Einführung der CO₂-Kostenaufteilung im Rahmen des CO₂KostAufG können bezüglich der aufgeführten Herausforderungen mit den Energieausweisen keine grundlegenden Änderungen festgestellt werden, so dass die damals zu Grunde liegenden Beweggründe weiterhin Gültigkeit haben. Für den Beibehalt der Einstufung anhand der realen Verbräuche spricht weiterhin, dass dies von der großen Mehrheit der an der Befragung teilnehmenden Akteur*innen als die einfachere Variante angesehen wird.

1.5 Schutz der Mietenden bei Brennstoffwechsel

Die Evaluierung des CO₂KostAufG gemäß § 10 CO₂KostAufG umfasst insbesondere die Prüfung, ob Mietende bei einem Brennstoffwechsel durch das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 2. Halbsatz des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)⁵ ausreichend geschützt sind oder ob darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen geboten sind.

Die Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass Mietende bei einem Brennstoffwechsel durch das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 2. Halbsatz BGB grundsätzlich einen Schutz vor zusätzlicher finanzieller Belastung haben, der Schutz aber verbessert werden könnte, was darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen erforderlich machen würde. Es werden drei Änderungsvorschläge beschrieben:

1. **Beweiserleichterungen:** Durch eine widerlegliche Vermutung könnte geregelt werden, dass ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 2. Halbsatz BGB bei einem Brennstoffwechsel gegeben ist, wenn dieser zu einer Steigerung der Brennstoffkosten in einer zu bestimmenden Höhe führt. Um die Höhe der

⁴ Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2868).

⁵ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7.1.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109) geändert worden ist.

Angemessenheitsgrenze einer durch einen Brennstoffwechsel indizierten Kostensteigerung zu bestimmen, könnte auf die Wesentlichkeitsschwelle des § 5 Absatz 2 Wirtschaftsstrafgesetz 1954 (WiStG)⁶ zurückgegriffen werden. In diesem Fall würde widerleglich vermutet, dass eine durch einen Brennstoffwechsel indizierte Kostensteigerung von 20 % oder mehr unangemessen wäre, wobei etwaig ersparte CO₂-Kosten zu berücksichtigen wären. Dadurch hätten Vermietende im Streitfall nachzuweisen, dass der Bezug eines bestimmten Ersatzbrennstoffs, dem wirtschaftlich günstigsten bzw. verhältnismäßigsten Angebot entsprach und dass die Kostensteigerung um 20 % oder mehr unvermeidbar war.

2. Eine zweite Regelungsmöglichkeit für einen stärkeren Mieterschutz bei einem Brennstoffwechsel wäre, eine Regelung in das CO₂KostAufG einzuführen, die dem ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG des Regierungsentwurfs (§ 10 CO₂KostAufG-E) entspricht.⁷ Mit dieser Regelung hätte der Gesetzgeber den intendierten Schutz der Mietenden umsetzen können und verhindert, dass Mietende, die durch einen Brennstoffwechsel verursachten Mehrkosten allein zu tragen haben. Nach dem Wortlaut des ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG-E wären Mietende sogar in dem Fall vor den erhöhten Brennstoffkosten geschützt, wenn Vermietende aufgrund der Regelungen in § 71 GEG zu einem Brennstoffwechsel verpflichtet wären. Der Schutz würde in diesem Fall also bedeutend weiter gehen als der allgemeine Schutz über das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot. Um hier zu einem angemessenen Interessenausgleich zwischen Mietenden und Vermietenden zu gelangen, könnte diese Regelung allerdings auch modifiziert werden. Dies wäre insofern sinnvoll, da der ursprüngliche Vorschlag § 10 CO₂KostAufG-E vor der Ausarbeitung der Novellierung des GEG vorlag und somit die Wechselwirkungen nicht berücksichtigen konnte.
3. Um zudem gegenüber der ursprünglichen Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E auch auf Seiten der Vermietenden eine gewisse Flexibilität zu erhalten, könnte neben der – ursprünglichen bereits vorgesehenen – Heranziehung des Grundversorgungstarifs für Erdgas bzw. des jährlichen Durchschnittspreises des ersetzten fossilen Brennstoffs die Wesentlichkeitsschwelle aus § 5 Absatz 2 des Wirtschaftsstrafgesetzes (WiStrG) angewendet werden. Übertragen auf eine modifizierte Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E hätten Vermietende bei einem Brennstoffwechsel mithin solche Mehrkosten zu tragen, die den Grundversorgungstarif für Erdgas bzw. den jährlichen Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs um mindestens 20 % übersteigen. Darüber hinaus sollte bei einer Modifizierung des § 10 CO₂KostAufG-E beachtet werden, dass Vermietende aus § 71 GEG bei neuen Heizungsanlagen zukünftig dazu verpflichtet sein können, einen anteiligen Brennstoffwechsel vorzunehmen. Um dies angemessen zu berücksichtigen, könnte ein entsprechender Ausschlussstatbestand geschaffen werden, der die Anwendung des modifizierten § 10 CO₂KostAufG-E auf die Fälle ausschließt, in denen Vermietende nach § 71 GEG zu einem Brennstoffwechsel verpflichtet sind. Eine solche Regelung sollte sich nach hiesiger Auffassung allerdings auch nur auf den Anteil beziehen, zu dem die Heizungsanlage nach § 71 GEG zwingend mit erneuerbaren Energien betrieben werden muss. Denn nur in

⁶ Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3..6.1975 (BGBl. I S. 1313), das zuletzt durch Artikel 76 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

⁷ Der Regierungsentwurf ist als BT-Drs. 20/3172 abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003172.pdf>.

dieser Höhe kann dem Einwand der Unwirtschaftlichkeit der entstehenden Mehrkosten der Wille des Gesetzgebers entgegengehalten werden.

1.6 Stufenmodell für Nichtwohngebäude

Für NWG gibt es bisher kein Stufenmodell. Stattdessen werden in jeder Immobilie die CO₂-Kosten hälftig zwischen Vermietenden und Mietenden aufgeteilt. Diese pauschale Aufteilung mindert die preisliche Lenkungswirkung des CO₂-Preises auf für Vermietende von NWG mit hohen Emissionen. Vor diesem Hintergrund werden vier Optionen für die Aufteilung der CO₂-Kosten für NWG herausgearbeitet:

- **Option 1:** Die derzeitige Regelung, dass in jedem Gebäude die CO₂-Kosten pauschal hälftig zwischen Vermietenden und Mietenden aufgeteilt werden, kann beibehalten werden. Dies hat den Vorteil, dass sich die etablierte Rechtslage und Abrechnungssystematik nicht ändert und der Gesetzestext seine ursprüngliche Länge beibehält. Ein Festhalten am Status-Quo hat den Nachteil, dass die Lenkungswirkung für Vermietende von emissionsintensiven NWG weiterhin gering bleibt.
- **Option 2:** Das existierende Stufenmodell für WG kann auf NWG mit vergleichbarer Emissionsintensität angewandt werden, während die restlichen NWG-Kategorien bei einer pauschalen hälftigen Aufteilung verbleiben. Diese Idee scheint auf den ersten Blick ein vereinfachtes System zu ergeben. Auf dem zweiten Blick werden jedoch einige Nachteile gewahr: Nur für Gebäude der Kategorien „Groß- und Einzelhandel“ und „Gesundheitswesen“ wird mit dem Stufenmodell der WG eine hälftige Verteilung erreicht. Das bedeutet, dass sich das bestehende Stufenmodell nur in diesen Fällen eignet, da es sonst über alle Mietverhältnisse hinweg zu einer ungleichen Verteilung kommt und somit entweder Mietende oder Vermietende systematisch schlechter gestellt sind im Vergleich zur pauschalen hälftigen Aufteilung. Für alle anderen Gebäudetypen, die insgesamt den Großteil der NWG ausmachen, würde es daher bei der bestehenden pauschalen hälftigen Verteilung bleiben. Für Anwender*innen dürfte es schwer verständlich sein, warum nur bei bestimmten NWG ein Stufenmodell anzuwenden ist und es entstünde eher Verwirrung als Vereinfachung.
- **Option 3:** Die Option, Stufenmodelle für alle 52 Gebäudekategorien des Energieverbrauchsausweises abzuleiten orientiert sich an der bestehenden Systematik. Allerdings ist auf der einen Seite die Fallzahl für viele Kategorien zu gering, um sinnvoll ein Stufenmodell abzuleiten. Und auf der anderen Seite ähneln sich viele der Kategorien stark. Außerdem würde dies bedeuten, dass das CO₂KostAufG um 52 Tabellen erweitert werden müsste, was nicht sehr praktikabel erscheint. Von Option 3 ist daher abzuraten.
- **Option 4:** Stufenmodelle für aggregierte Gebäudekategorien z.B. wird ein Vorschlag mit 10 bzw. fünf Stufenmodellen abgeleitet. Die Unterscheidung der Kategorien berücksichtigt die Heterogenität der NWG und stellt einen Kompromiss zwischen Einfachheit und Einzelfallgerechtigkeit dar. Durch ein Stufenmodell kann eine verbesserte Lenkungswirkung des CO₂-Preises in vermieteten NWG erreicht werden.

Insgesamt empfehlen wir, die Möglichkeiten zur Einführung eines Stufenmodells erneut zu prüfen im Nachgang zur Novelle des GEG zur Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD), da auch in diesem Kontext eine Kategorisierung von NWG erfolgt. Das Stufenmodell für Nichtwohngebäude kann an die dort einzuführende Kategorisierung anknüpfen. Die Einführung von zwei

unterschiedlichen Systematiken in kurz aufeinanderfolgenden Zeiträumen erscheint nicht sinnvoll, da dieser zu einem erhöhten administrativen Aufwand führt. Um dies zu vermeiden, empfehlen wir bei der bestehenden hälftigen Aufteilung der CO₂-Kosten bei NWG zu bleiben.

2 Hintergrund

Das CO₂KostAufG regelt die Aufteilung von Kohlendioxidkosten zwischen Vermietenden und Mietenden, welche durch den (nationalen) Brennstoffemissionshandel (nEHS) entstehen.

Nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) müssen Unternehmen, die Brennstoffe wie beispielsweise Heizöl, Erdgas, Benzin oder Diesel in Verkehr bringen, seit dem 1. Januar 2021 einen Kohlendioxidpreis bezahlen, soweit hierfür nicht bereits ein Kohlendioxidpreis nach dem Europäischen Emissionshandel gemäß dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) zu leisten ist. Dieser Kohlendioxidpreis ist für die Einführungsphase des BEHG bis einschließlich 2025 als Festpreis und bis einschließlich 2026 als Preiskorridor gestaltet, und hat sich seit dem Jahr 2021 kontinuierlich erhöht. Die in Verkehr bringenden Unternehmen stellen den Kohlendioxidpreis im Rahmen des vertraglichen Lieferverhältnisses den jeweiligen Letztverbrauchenden des Brennstoffs in Rechnung. Da unter anderem für die Raumwärme- und Warmwasserversorgung noch immer fossile, mit einem Kohlendioxidpreis belegte Brennstoffe eingesetzt werden, führt der Kohlendioxidpreis im hier zu betrachtenden Gebäudesektor zu steigenden Kosten für die Beheizung und die Warmwasserversorgung.⁸

Vor Inkrafttreten des CO₂KostAufG am 1. Januar 2023 konnten Vermietende, abhängig von der individuellen vertraglichen Gestaltung, nicht nur die Kosten für die Beheizung und Warmwasserversorgung, sondern auch die darin enthaltenen Kohlendioxidkosten vollumfänglich auf die Mietenden umlegen. Im Anwendungsbereich der HeizkostenVHeizkostenV sind Gebäudeeigentümer*innen nach § 6 Absatz 1 HeizkostenV im Übrigen dazu verpflichtet, die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser auf der Grundlage der Verbrauchserfassung nach Maßgabe der §§ 7 bis 9 HeizkostenV auf die einzelnen Nutzenden zu verteilen.

Vor dem Inkrafttreten des CO₂KostAufG am 1. Januar 2023 mussten Mietende also neben den Brennstoffkosten auch die Kohlendioxidkosten vollumfänglich tragen.

Ziel des Gesetzes ist es, die verursachungsgerechte Verteilung der CO₂-Kosten im Gebäudesektor zu fördern, indem Mietende und Vermietende entsprechend ihrer jeweiligen Einflussmöglichkeiten auf den CO₂-Ausstoß eines Gebäudes an den Kosten beteiligt werden. Damit soll erreicht werden, dass einerseits die Nutzenden eines Gebäudes zu energieeffizientem Verhalten und andererseits die Gebäudeeigentümer*innen zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme und zu energetischen Sanierungen angereizt werden.

Für Wohngebäude (WG) wurde ein differenziertes Stufenmodell eingeführt, bei dem sich die Kostenverteilung nach den spezifischen Emissionen des Gebäudes richtet: Je höher der CO₂-Ausstoß, desto größer der Kostenanteil des Vermietenden. So sollen gezielte Anreize für energetische Verbesserungen und CO₂-Reduktion im Gebäudebestand geschaffen werden. Das Stufenmodell für

⁸ BT-Drs. 20/3172, S. 1. Hinweis zu aktuellen Entwicklungen: Laut Gesetzesbegründung regelt das TEHG „die Überführung des bisherigen nationalen Brennstoffemissionshandels nach dem BEHG in das europäische System des EU-ETS 2. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Abgabe von Emissionszertifikaten tritt die Abgabepflicht im EU-ETS 2 ab dem Jahr 2027 an die Stelle der Abgabepflicht nach § 8 BEHG.“ Vgl. BT-Drs. 20/13585, S. 56. Darüber hinaus wurden das TEHG und das BEHG am 27.2.2025 novelliert. Dabei wurde allerdings eine notwendige Anpassung des CO₂KostAufG nicht vorgenommen.

WG ist austariert mit dem Ziel, dass die in Deutschland insgesamt anfallenden CO₂-Kosten ungefähr hälftig zwischen Mietenden und Vermietenden aufgeteilt werden.

Nichtwohngebäude (NWG) hingegen unterliegen derzeit einer Übergangsregelung mit einer pauschalen hälftigen Aufteilung zwischen Vermietenden und Mietenden. Hintergrund ist das Fehlen einer tragfähigen Daten- und Bewertungsgrundlage für ein differenziertes Modell. Um hier eine wissenschaftlich fundierte Weiterentwicklung zu ermöglichen, sieht § 10 CO₂KostAufG eine erstmalige Evaluierung des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2025 vor.

Die Evaluierung des CO₂KostAufG gemäß § 10 sieht eine Analyse der Effizienz und der Anwendungssicherheit des Verfahrens der Aufteilung der Kohlendioxidkosten im Rahmen der Heizkostenabrechnung, sowie die Prüfung einer Anpassung der Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses der Kohlendioxidkosten vor. Zunächst wird geprüft, wie effizient und anwenderfreundlich das Verfahren zur Aufteilung der CO₂-Kosten im Rahmen der Heizkostenabrechnung in der Praxis umgesetzt wird (Kapitel 5). Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der statistischen Erfassung der realen Kostenverteilung über alle betroffenen Mietverhältnisse hinweg sowie auf der Frage, ob die aktuelle Stufenregelung tatsächlich die gewünschte Lenkungswirkung auf Investitionsentscheidungen der Vermietenden entfaltet (Kapitel 6). Darüber hinaus wird untersucht, ob eine alternative Bemessungsgrundlage – etwa über die Energieeffizienzklassen oder Energieausweise – für die Kostenaufteilung sachgerecht und praktikabel wäre (Kapitel 7). Schließlich beinhaltet die Evaluierung auch die Prüfung des Mieterschutzes bei einem Brennstoffwechsel (Kapitel 8): Es soll bewertet werden, ob das bestehende Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 556 Absatz 3 im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) ausreichend ist oder ob ergänzende gesetzliche Regelungen erforderlich sind, um eine finanzielle Benachteiligung der Mietenden zu vermeiden.

Ergänzend zu den genannten Aspekten der Evaluierung beinhaltet das vorliegende Vorhaben die Ausarbeitung eines Vorschlags für ein Stufenmodell für NWG (Kapitel 9).

3 Zielsetzung

Das vorliegende Vorhaben dient der wissenschaftlichen Aufbereitung und Analyse zentraler Fragestellungen im Kontext des CO₂KostAufG und legt damit die fachliche Grundlage für die gesetzlich vorgesehene Evaluierung nach § 10 CO₂KostAufG. Zudem entwickelt das Gutachten einen Vorschlag für die Einführung eines Stufenmodells für Nichtwohngebäude (NWG). Die Analyse umfasst die folgenden Elemente:

1. **Effizienz und Anwendungssicherheit:** Es wird untersucht, wie praktikabel, rechtssicher und wirksam die bestehende Regelung der Kostenaufteilung in der Heizkostenabrechnung ist. Zudem wird geprüft, ob die derzeitigen Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses gegebenenfalls angepasst werden sollten.
2. **Statistische Erfassung und Lenkungswirkung:** Eine breite Erhebung über die tatsächliche Kostenverteilung in der Praxis wird durchgeführt, um die Lenkungswirkung des Stufenmodells zu analysieren und zu bewerten.
3. **Energieeffizienzklassen und Energieausweise:** Es wird geprüft, ob sich ein Stufenmodell für NWG sinnvoll an Energieeffizienzklassen orientieren und ob Energieausweise als Grundlage praktikabel genutzt werden können.
4. **Schutz der Mietenden beim Brennstoffwechsel:** Im Fokus steht auch die Frage, ob das bestehende Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) ausreicht, um Mietende vor nachteiligen Brennstoffwechseln zu schützen, oder ob ergänzende gesetzliche Regelungen erforderlich sind.
5. **Stufenmodell für NWG:** Es wird ein Vorschlag für ein Stufenmodell für NWG entwickelt.

4 Methodisches Vorgehen

Die Arbeiten gliedern sich in fünf Arbeitspakete (APs), die in Abbildung 2 skizziert sind.

AP 1	AP 2	AP 3	AP 4	AP 5
Prüfung von Effizienz, Anwendungssicherheit und Änderungsbedarf der bestehenden Stufenfunktion	Statistische Erfassung der Kostenaufteilung und Prüfung der Stufenaufteilung auf ihre Lenkungswirkung	Prüfung einer Regelung eines Stufenmodells anhand der Energieeffizienzklassen und eine Aufteilung auf der Grundlage von Energieausweisen	Prüfung Mieterschutz bei Brennstoffwechsel durch Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 zweiter Halbsatz BGB und ggf. weitere Regelungen	Entwicklung eines Stufenmodells für Nichtwohngebäude

Abbildung 2: Überblick der Arbeitspakete (Eigene Darstellung).

Für jeden der nachfolgend beschriebenen Evaluationsschritte wird eine jeweils passende Methodik angewendet, die im entsprechenden Kapitel dieses Berichts detailliert erläutert wird. Ziel ist es, die unterschiedlichen Untersuchungsgegenstände jeweils mit angemessenen, wissenschaftlich fundierten Verfahren zu analysieren und die Ergebnisse belastbar und nachvollziehbar aufzubereiten.

1. **Effizienz und Anwendungssicherheit:** Zur Bewertung der Praktikabilität und Wirksamkeit der bestehenden Regelung zur CO₂-Kostenaufteilung in Heizkostenabrechnungen werden semi-strukturierte Interviews mit einer breiteren Online-Befragung kombiniert. Dabei wird insbesondere analysiert, inwieweit die aktuelle Ausgestaltung in der Praxis verständlich, fehlerfrei und durchsetzbar ist und ob die bestehenden Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses ggf. justiert werden sollten.
2. **Statistische Erfassung und Lenkungswirkung:** Um Aussagen zur tatsächlichen Kostenverteilung und zur Lenkungswirkung des Stufenmodells treffen zu können, werden Daten zur Verteilung von Effizienzklassen auf Basis von Energieausweisen mit Daten des Zensus 2022 zum Gebäudebestand in Deutschland kombiniert. Zusätzlich werden Daten der marktführenden Abrechnungsunternehmen für das Jahr 2023 ausgewertet. Zur Untersuchung der Lenkungswirkung kommen semi-strukturierte Interviews sowie eine Online-Befragung zum Einsatz.
3. **Energieeffizienzklassen und Energieausweise:** In Arbeitspaket 3 wird geprüft, ob ein Stufenmodell zur CO₂-Kostenaufteilung auch auf Basis von Energieeffizienzklassen zweckmäßig und praktikabel ausgestaltet werden kann. Dazu wird das derzeit geltende Modell mit einem möglichen Alternativansatz verglichen, der sich auf Angaben aus Energieausweisen stützt. Untersucht wird insbesondere, inwiefern Energieeffizienzklassen als Bemessungsgrundlage geeignet sind – etwa im Hinblick auf Verfügbarkeit, Verständlichkeit und rechtliche Belastbarkeit. Die Erkenntnisse aus Arbeitspaket 1 zur Effizienz und Anwendungssicherheit des aktuellen Stufenmodells fließen in diese Bewertung mit ein.

4. **Schutz der Mietenden beim Brennstoffwechsel:** Zur Einschätzung, ob das bestehende Wirtschaftlichkeitsgebot ausreicht oder ergänzt werden sollte, werden rechtliche Rahmenbedingungen geprüft und bewertet, inwieweit derzeit ein wirksamer Mieterschutz gewährleistet ist.
5. **Stufenmodell für Nichtwohngebäude (NWG):** Auf Basis einer umfassenden Auswertung der Datenbank des Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) für Energieausweise wird ein Stufenmodell zur CO₂-Kostenaufteilung bei NWG erarbeitet.

5 Prüfung von Effizienz und Anwendungssicherheit

Das vorliegende Kapitel beschreibt die Untersuchung gemäß §10 Satz 2 Nr. 1 des CO₂KostAufG, nach dem eine Prüfung der Effizienz und der Anwendungssicherheit des Verfahrens der Aufteilung der CO₂-Kosten im Rahmen der Heizkostenabrechnung, sowie die Prüfung einer Anpassung der Stufen zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses der Kohlendioxidkosten zwischen Vermietenden und Mietenden vorsieht.

5.1 Methodisches Vorgehen

Die Umsetzung des Evaluationsauftrags gemäß § 10 Satz 1 Nr. 1 CO₂KostAufG folgt der in der Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung⁹ dargestellten Vorgehensweise. Für die Konzeption dieses Berichts werden die dort aufgeführten Arbeitsschritte wie folgt berücksichtigt:

Ermittlung der Betroffenen

Im ersten Schritt werden die von den Regelungen betroffenen Akteur*innen ermittelt, indem vorhandene rechtliche, technische und wissenschaftliche Grundlagen sowie der relevanten Stellungnahmen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gesichtet werden.

Als zentrale betroffene Akteur*innen wurden die folgenden Zielgruppen identifiziert:

- Abrechnungsdienstleister, da sie ihre Systeme und Prozesse an die neuen Anforderungen anpassen müssen.
 - Vermietende, da sie sich im Zuge der Regelung an den CO₂-Kosten beteiligen und sicherstellen müssen, dass die CO₂-Kosten entsprechend des Stufenmodells verteilt werden bzw. den Vorgang mit den Abrechnungsdienstleistern koordinieren.
- Hausverwaltungen, da sie entweder direkt im Zuge der Heizkostenabrechnung die operative Umsetzung der Vorgaben übernehmen oder die Kommunikation mit Abrechnungsdienstleistern koordinieren.
 - Mietende, da sie im Zuge des CO₂KostAufG einen Anteil der CO₂-Kosten tragen. Zudem werden die Kosten für die Durchführung der Aufteilung im Rahmen der Heizkostenabrechnung an Mietende durchgereicht.

Entwicklung des Wirkmodells

Das Wirkmodell (Abbildung 3) bildet das analytische Gerüst der Evaluierung, indem es darlegt, auf welchem hypothetischen Wirkpfad die Anforderungen zur angestrebten Zielerreichung führen soll.

⁹ Bundesregierung (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf?__blob=publicationFile

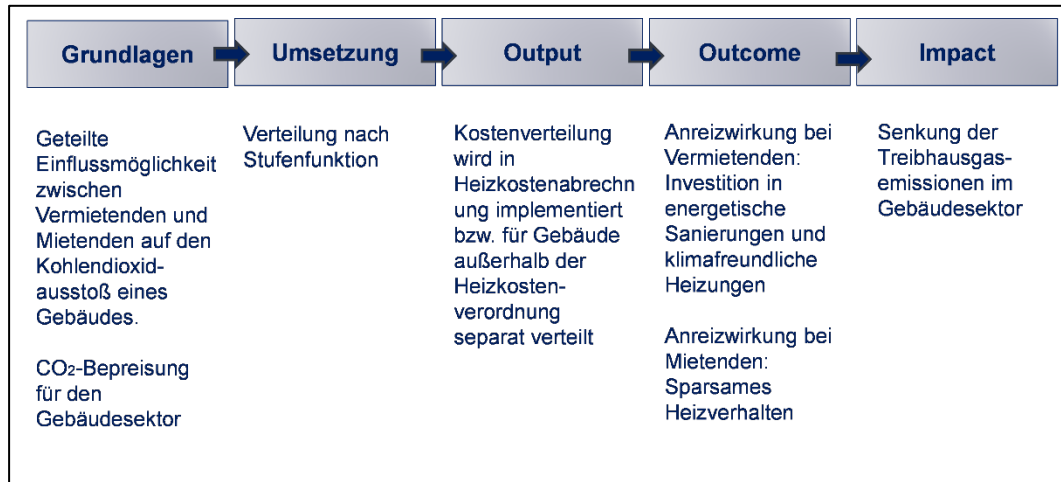


Abbildung 3: Wirkmodell für die Untersuchung (Eigene Darstellung).

Wahl des Untersuchungsdesigns und Erhebungsverfahrens

Als Untersuchungsdesign kommt ein Vorher-Nachher-Vergleich zum Einsatz. Dabei wird analysiert, inwieweit sich im Zuge der Einführung der entsprechenden Vorgaben messbare Wirkungen eingestellt haben.

Als Erhebungsverfahren wird ein mehrstufiges methodisches Vorgehen gewählt, das die Auswertung von statistischen Daten sowie die Erhebung von Primärdaten im Rahmen einer Interviewphase sowie einer Befragungsphase beinhaltet (Abbildung 4). Ziel ist es, sowohl qualitative Einschätzungen relevanter Akteur*innengruppen als auch quantitative Rückmeldungen zur praktischen Umsetzung und zu den Auswirkungen der Regelungen zu erfassen. Dabei ist zu beachten, dass sich die Umsetzung der Vorgaben zwischen verschiedenen Fallgruppen unterscheidet. Im ersten Schritt werden daher im Rahmen einer Desktopanalyse verschiedene Fallkonstellationen – z. B. Gebäudetyp und Energieversorgung – betrachtet. Dafür werden relevante Fallkonstellationen identifiziert und anhand der Daten des Zensus 2022 ihre Häufigkeit abgeschätzt.

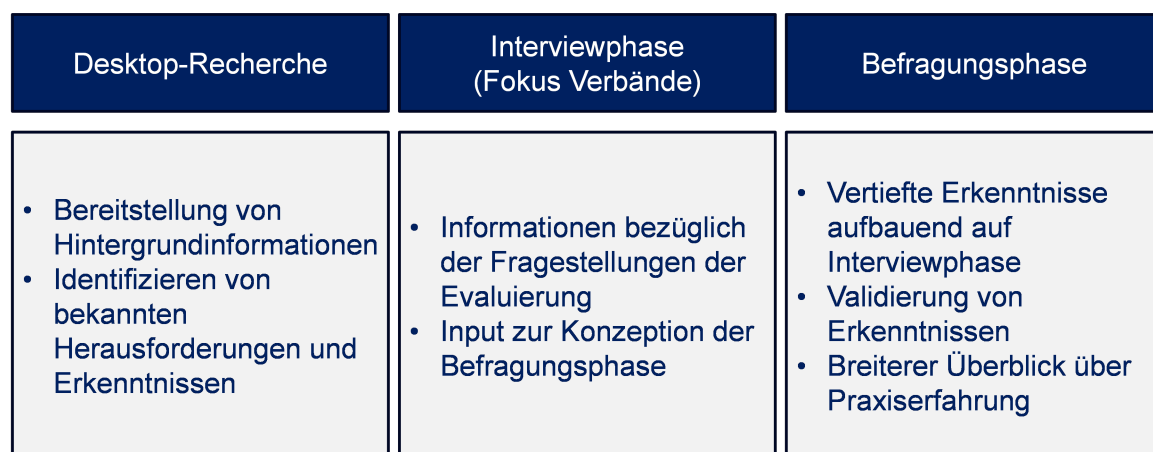


Abbildung 4: Überblick zum Erhebungsverfahren (Eigene Darstellung).

Die Interviews wurden leitfadengestützt¹⁰ geführt und umfassen folgende Zielgruppen:

- Verbände von Messdienstleistern, inkl. einzelner ausgewählter Unternehmen
- Verbände der Immobilienwirtschaft, ebenfalls ergänzt um ausgewählte Unternehmen der Wohnungswirtschaft
- Verbände von Haus- und Immobilienverwaltungen
- Vertreterinnen und Vertreter von Kleinvermietenden
- Verbände des Mieterschutzes sowie Verbraucherschutzorganisationen

Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgt mit dem Ziel, eine möglichst breite fachliche und praktische Perspektive auf die Umsetzung und Wirkung der Regelungen abzubilden – sowohl aus Anbietenden- als auch aus Nutzenden- bzw. Mietendensicht.

Der dritte Baustein beinhaltet eine vom 27. März bis 25. April 2025 durchgeführte standardisierte Online-Befragung, um eine breitere empirische Basis zur Einschätzung der Auswirkungen des CO₂ KostAufG zu schaffen. Die Befragung richtet sich an Mitglieder der oben genannten Verbände. Der Link zum Fragebogen wird über die jeweiligen Verbände an deren Mitglieder weitergeleitet.

Tabelle 2 listet die neun Verbände auf, mit denen im Rahmen der Evaluierung Interviews geführt werden konnten. Die Verbände verteilen sich auf verschiedene Tätigkeitsbereiche bzw. Zielgruppen: Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen, Haus- bzw. Immobilienverwaltungen, die Wohnungswirtschaft, Private Kleinvermietende und Mietende.

Tabelle 2: Verbände, mit denen Interviews geführt wurden (Eigene Darstellung).

Verband	Zuordnung Tätigkeitsbereich
Bundesverband für Energie- und Wasserdatenmanagement e.V. (BVED)	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
DEUMESS e.V.	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
Verband der Immobilienverwalter Deutschland e. V. (VDIV)	Haus- bzw. Immobilienverwaltungen
Immobilienverband Deutschland (IVD)	Haus- bzw. Immobilienverwaltungen
Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW)	Wohnungswirtschaft
Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA)	Wohnungswirtschaft
Haus & Grund	Private Kleinvermietende
Deutscher Mieterbund	Mietende
Verbrauchszentrale Bundesverband (vzbv)	Mietende
Verbrauchszentrale Nordrhein-Westfalen	Mietende

¹⁰ Der Interviewleitfaden ist im Anhang (Kap.13) dargestellt.

Zusätzlich wurden mit acht einzelnen Unternehmen der betroffenen Branchen Interviews geführt (vgl. Tabelle 3). Diese beschränkten sich auf große Marktteilnehmende im Bereich der Abrechnungs- bzw. Messdienstleister sowie der Wohnungswirtschaft, da diese signifikante Anteile des Mietwohnungsbestandes abdecken. Eine breite Einbindung weiterer Unternehmen erfolgte im Anschluss über die Befragung.

Tabelle 3: Einzelunternehmen, mit denen Interviews geführt wurden (Eigene Darstellung).

Unternehmen	Zuordnung Tätigkeitsbereich
Techem GmbH	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
ista SE	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
BRUNATA-METRONA GmbH	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
KALORIMETA GmbH	Abrechnungs- bzw. Messdienstleistungen
Catella	Wohnungswirtschaft
Wohnungsbaugesellschaft mbH Weißwasser (WBG)	Wohnungswirtschaft
Berliner Baugenossenschaft (BBG)	Wohnungswirtschaft
degewo AG	Wohnungswirtschaft

Im Rahmend der Befragung haben insgesamt 394 Teilnehmende die Befragung vollständig ausgefüllt, davon 266 aus der Wohnungswirtschaft, 92 von Abrechnungs- bzw. Messdienstleistern und 32 von Haus- bzw. Immobilienverwaltungen (Abbildung 5). Private Kleinvermietende sowie Sonstige haben kaum teilgenommen (jeweils $n = 2$). Insgesamt liefert die Befragung somit ein solides Meinungsbild zentraler Akteur*innengruppen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Abrechnungs- und Messdienstleistern sowie Immobilienverwaltungen, sodass sich belastbare Aussagen für diesen Bereich ableiten lassen. Allerdings ist die Teilnahme privater Kleinvermietender mit nur zwei Rückmeldungen äußerst gering. Angesichts ihres erheblichen Anteils am Mietwohnungsmarkt stellt dies eine Einschränkung der Repräsentativität dar, insbesondere wenn es um die Bewertung von Umsetzbarkeit, Informationslage oder Herausforderungen für diese spezifische Gruppe geht. Ihre Perspektive konnte somit im Rahmen dieser Erhebung nur indirekt über die Haus- und Immobilienverwaltungen abgebildet werden.

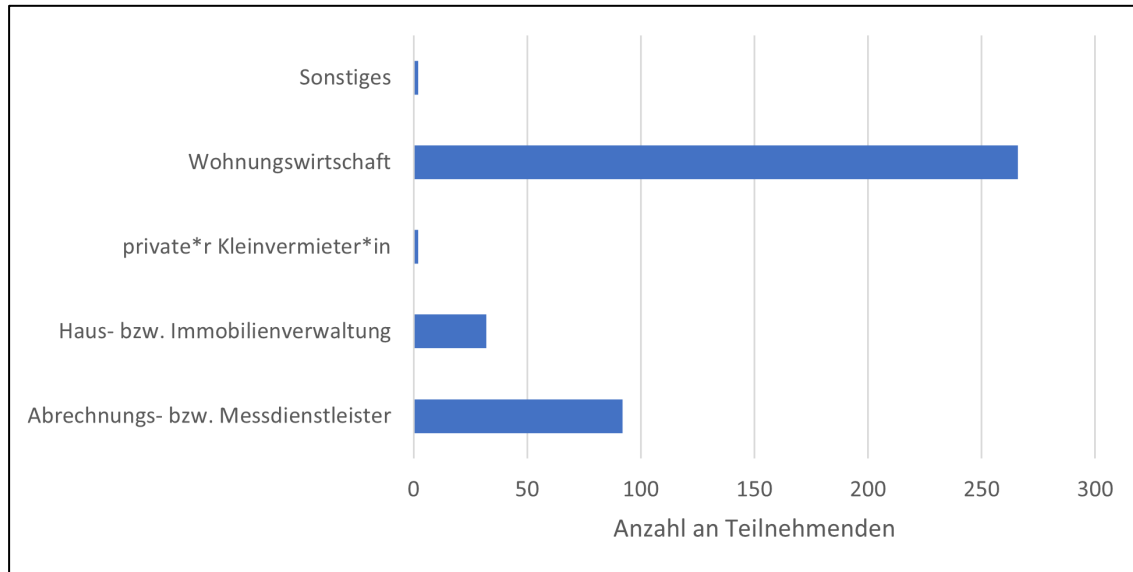


Abbildung 5: Teilnehmende der Befragung nach Tätigkeitsbereich (Quelle: Befragung).

Der Großteil der Befragten (n=216) bewirtschaftet zwischen 1.001 und 10.000 WE, 251 bis 1.000 bzw. 10.001 bis 100.000 Wohneinheiten (WE) sind gleichermaßen vertreten, mit n=69 bzw. n=70 (Abbildung 6). Noch kleinere bzw. noch größere Anzahlen an WE werden nur von ca. 40 Befragten bewirtschaftet.

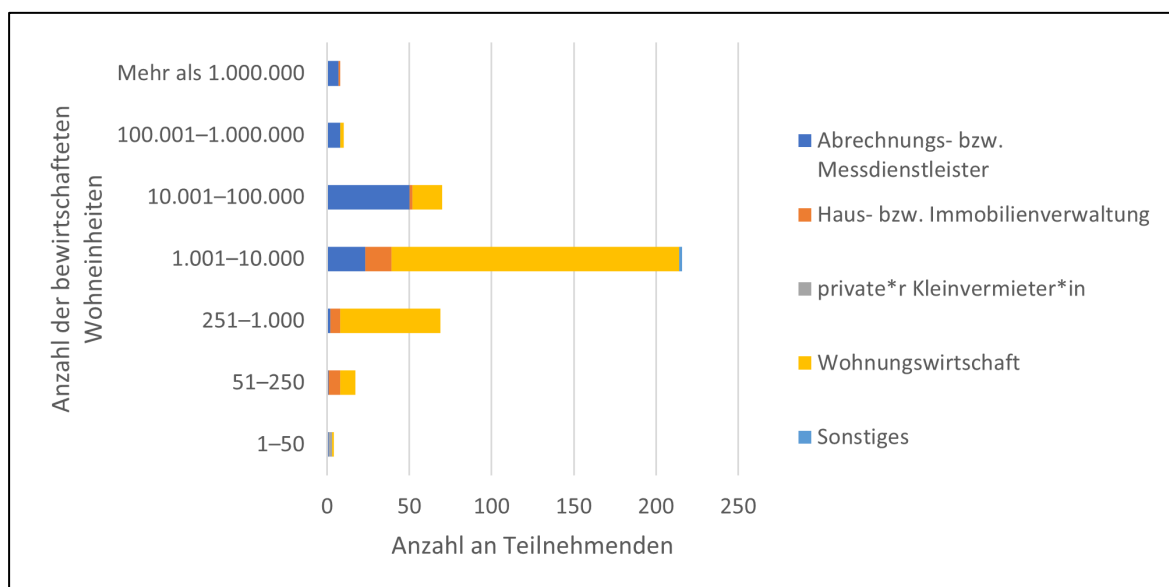


Abbildung 6: Teilnehmende der Befragung nach Größe (in WE) und Tätigkeitsbereich (Quelle: Befragung).

In knapp zwei Dritteln der Fälle waren externe Dienstleistende für die CO₂-Kostenverteilung verantwortlich (Abbildung 7). Am höchsten war dieser Anteil mit fast 85 % bei den Grundstücks- bzw. Immobilienverwaltungen. Bei den Unternehmen der Wohnungswirtschaft haben rund 36 % die Berechnungen selbst oder über eine Tochtergesellschaft durchgeführt.

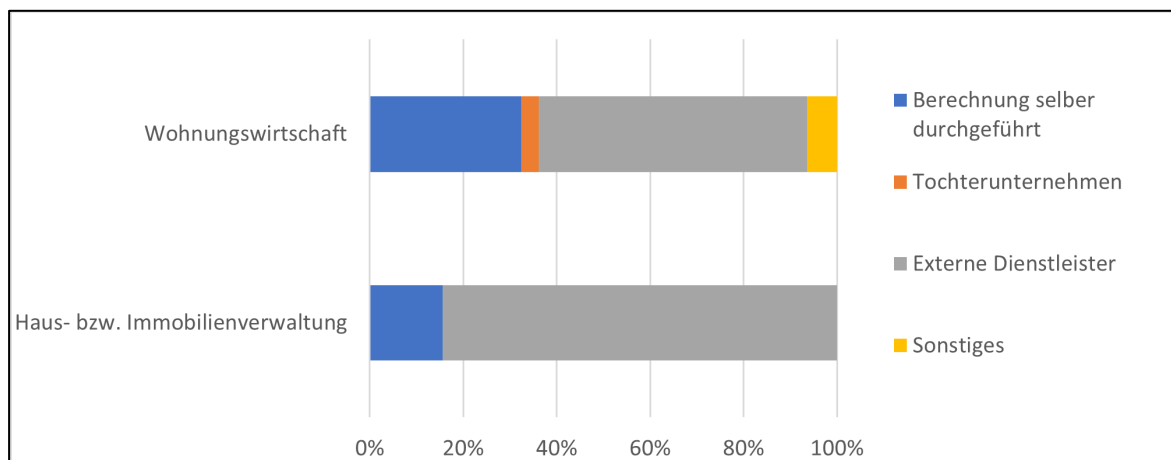


Abbildung 7: Ergebnisse der Befragung zu Zuständigkeiten bei der Abrechnung (Quelle: Befragung).

5.2 Übergreifende Einschätzungen

Zur Untersuchung der Effizienz und Anwendungssicherheit wurde zunächst gefragt, ob die Befragten eine Berechnung der CO₂-Kostenaufteilung auf Basis der Verbrauchsdaten aus der Heizkostenabrechnung für einfacher in der Umsetzung halten als eine Berechnung über Energieausweise. Eine deutliche Mehrheit der Befragten bejahte dies und bewertete den Ansatz als klar vorteilhaft gegenüber einer Lösung auf Basis von Energieausweisen (Abbildung 8). Diese Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen der Interviews, in denen sich die große Mehrheit der Gesprächspartner*innen ebenfalls für den verbrauchsbasierten Ansatz aussprach und ihn insbesondere als nachvollziehbarer und weniger fehleranfällig einstufte.

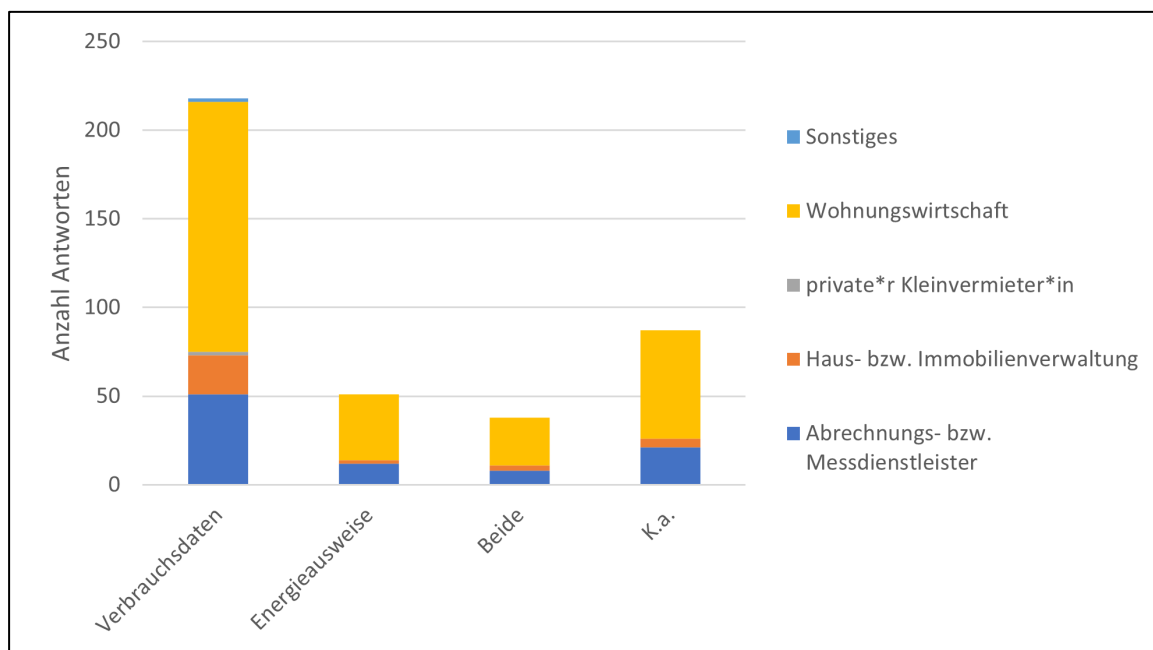


Abbildung 8: Einschätzungen aus der Befragung ob Verbrauchsdaten, Energieausweise oder beide Datengrundlagen einfach in der Umsetzung seien (Quelle: Befragung).

Während die große Mehrheit der Befragten angab, bei der Umsetzung der CO₂-Kostenaufteilung keinen rechtlichen Streitigkeiten begegnet zu sein, wurde von einer kleineren Gruppe eine Reihe spezifischer Anwendungsprobleme und Unsicherheiten benannt. Diese beziehen sich auf verschiedene Aspekte der Berechnung, rechtlichen Auslegung und technischen Umsetzung des Gesetzes. Ein häufiger Punkt bei den genannten Herausforderungen waren technische und methodische Unklarheiten bei der Berechnung der CO₂-Kosten. So wurde mehrfach auf widersprüchliche oder fehlerhafte Ergebnisse von CO₂-Rechnern im Internet hingewiesen – einschließlich des offiziellen Bundesrechners. Auch die Definition gesetzlich vorgesehener Ausnahmen, etwa zum Denkmalschutz oder zu Erhaltungssatzungen, wurde von einigen als nicht eindeutig beschrieben. Weitere Herausforderungen betrafen hochgerechnete Verbräuche (z. B. nach Kalendertagen), eine unklare Aufteilung bei gemischt genutzten Gebäuden sowie Unsicherheiten bezüglich der Einordnung von Gebäuden als Wohngebäude (WG). In Einzelfällen wurde die fehlende Berücksichtigung des energetischen Gesamtzustands eines Hauses bei der prozentualen Aufteilung bei Gas-Etagenheizungen kritisiert.

Zudem kam es vereinzelt zu kommunikativen und administrativen Herausforderungen, etwa bei der Flächenermittlung oder der Klärung von Aufteilungsschlüsseln. Hier wurden langwierige E-Mail-Wechsel berichtet, in denen sowohl Vermietenden- als auch Mietendenorganisationen detaillierte Nachfragen diskutierten. Einige Rückmeldungen betonten, dass selbst formell korrekte Aufstellungen von Mietendenseite angezweifelt oder rechtlich hinterfragt wurden, was zu Unsicherheit bei der Umsetzung führen kann.

Insgesamt wurde in einer Mehrheit der Interviews Herausforderungen im ersten Jahr der CO₂-Kostenaufteilung genannt, was auch in der Befragung bestätigt wurde. Abbildung 9 zeigt, dass insgesamt mehr als die Hälfte der Befragten der Aussage zustimmen, dass die Umsetzung im ersten Jahr Schwierigkeiten bereitete. Dies ist besonders ausgeprägt im Bereich der Abrechnungs- und Messdienstleister.

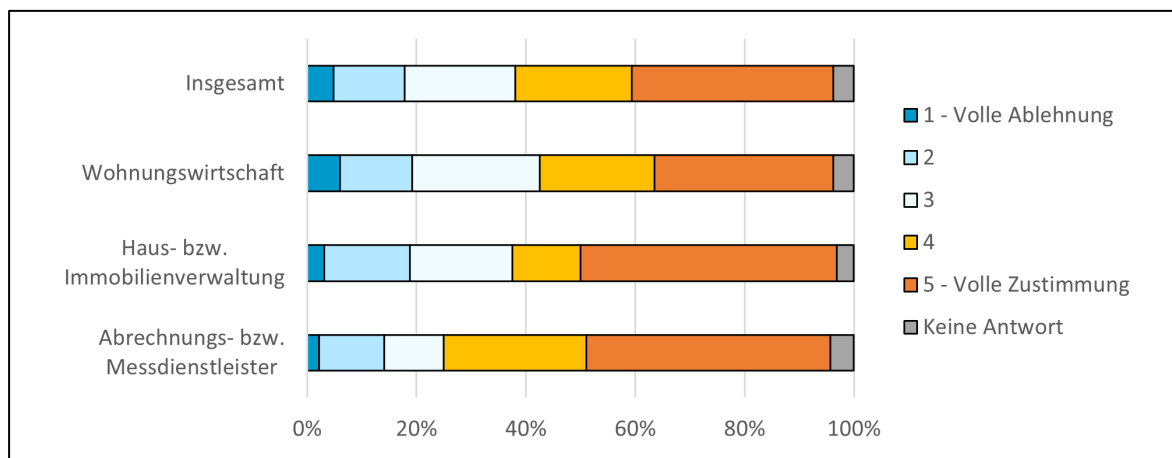


Abbildung 9: Ergebnisse der Befragung zu Schwierigkeiten im ersten Jahr („Im ersten Jahr bereitete die Umsetzung Schwierigkeiten.“) (Quelle: Befragung).

Die Befragung zeigt ebenfalls, dass sich nach den Anfangsschwierigkeiten bei etwa der Hälfte der Befragten die Prozesse inzwischen gut eingespielt haben, bei etwa 20 % ist dies nicht der Fall und die verbleibenden 30 % ordnen sich bei der Frage neutral ein (Abbildung 10).

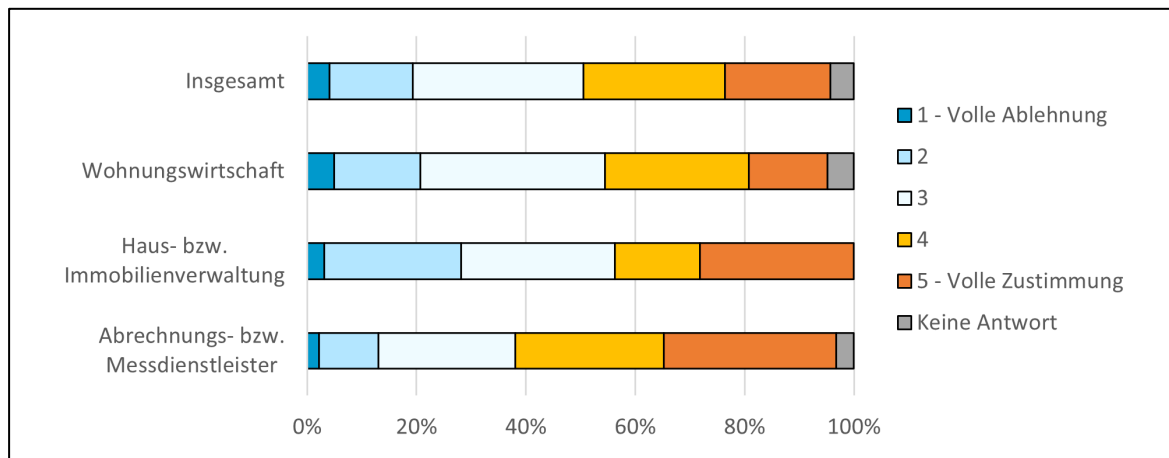


Abbildung 10: Ergebnisse der Befragung zu Entwicklung der Prozesse nach dem ersten Jahr („Unsere Prozesse haben sich inzwischen gut eingespielt.“) (Quelle: Befragung).

Zu den Mehrkosten für die CO₂-Kostenverteilung machten etwa drei Viertel der Teilnehmenden Angaben (Abbildung 11). Die meisten gaben an, dass die Kosten unter 2 € pro WE betragen (22,6 %), gefolgt von 2-4 € (18,8 %), 4-6 € (13,5 %) und kostenneutral (13,2 %). Nur eine Minderheit gab Kosten von über 6 € pro WE an.

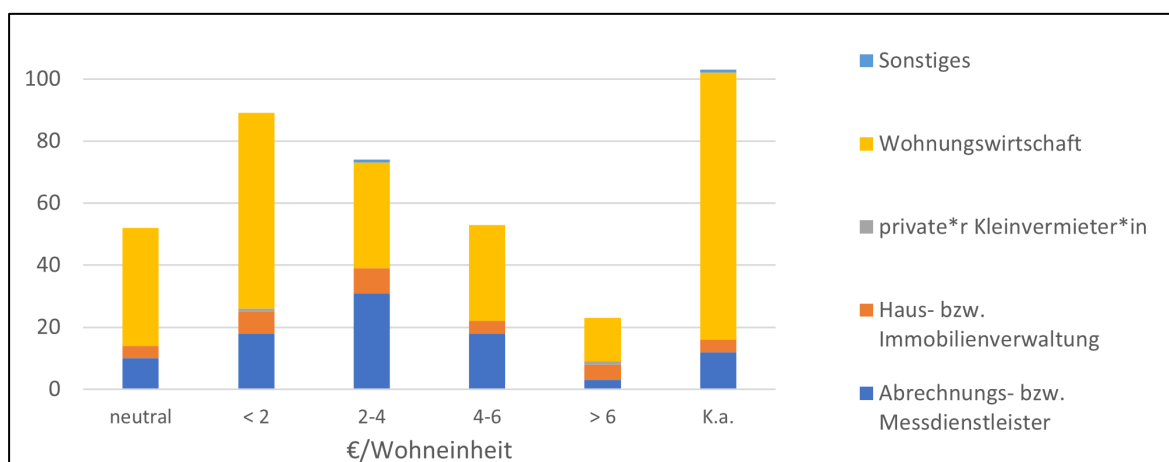


Abbildung 11: Ergebnisse der Befragung zu den Mehrkosten für die Durchführung der Abrechnung (Quelle: Befragung).

5.3 Fallkonstellationen mit Herausforderungen in der Effizienz und Anwendungssicherheit

Aus den Interviews sowie der Befragung lassen sich mehrere Fallkonstellationen identifizieren, in denen besondere Herausforderungen bei der Anwendung der Regelungen zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten auftreten. Dies umfasst Einfamilienhäuser (EFH), Zweifamilienhäuser (ZFH), Gebäude mit Gasetagenheizungen sowie mit Fernwärme beheizte Gebäude. In der nachfolgenden Abbildung 12 ist dargestellt, welcher Anteil der gemieteten WE in die jeweiligen Kategorien fällt, um die Relevanz dieser Fallgruppen zu veranschaulichen.

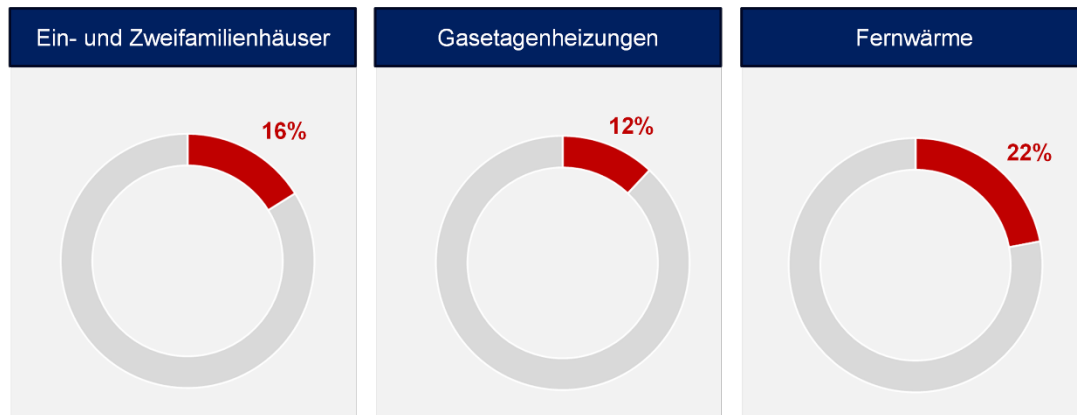


Abbildung 12: Übersicht der Fallkonstellationen mit besonderen Herausforderungen bei der Aufteilung der CO₂-Kosten (Quelle: Befragung).

Die Daten des Zensus 2022 liefern detaillierte Einblicke in die Verteilung von Wohn- und Mietverhältnissen in Deutschland (Abbildung 13) und liefern damit weitere Erkenntnisse zur Größe und Zusammensetzung der Fallkonstellationen. Der Großteil der Mietverhältnisse entfällt auf Mehrfamilienhäuser (MFH) mit einem Anteil von 82,8 %, gefolgt von ZFH mit 9,5 % und EFH mit 7,7 %. Mit Blick auf die unter das CO₂KostAufG fallenden Heizungsarten zeigt sich ein deutliches Übergewicht gasbetriebener Heizungen (59,5 %), unterteilt in zentrale Gasheizung (47 %) und Etagenheizung (12,5 %), wobei der Anteil in MFH am höchsten ist. Fernwärme kommt auf 21,5 % der betrachteten Heiztechnologien, vorwiegend in MFH. Heizöl spielt mit 13,2 % eine untergeordnete Rolle, ist jedoch in ZFH (30,1 %) und EFH (23,4 %) stärker vertreten. Private Einzelpersonen stellen in allen Gebäudetypen die mit Abstand größte Vermietendengruppe dar, insbesondere in EFH und ZFH mit Anteilen von fast 90 %.

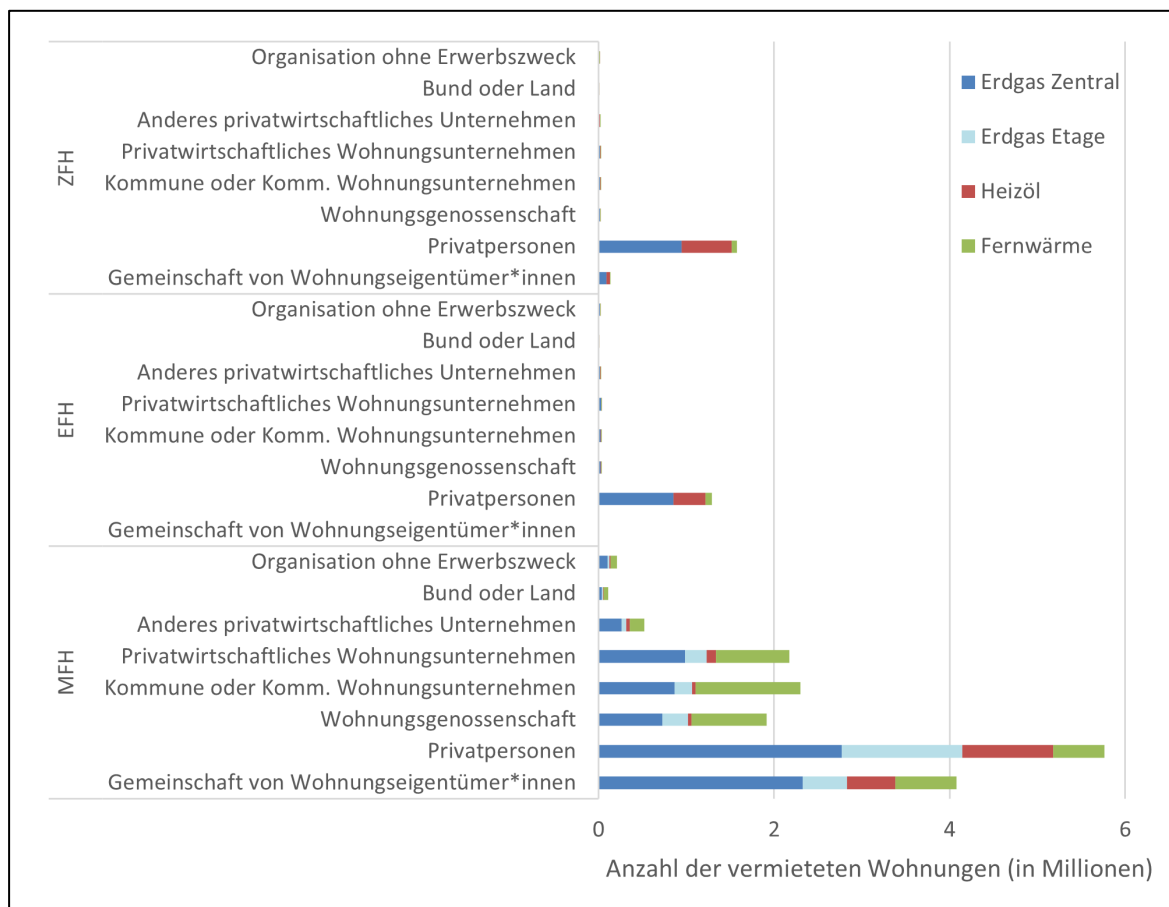


Abbildung 13: Anzahl der vermieteten Wohnungen nach Eigentumsform und Energieträger (Quelle: Befragung).

Die meisten Anbieter*innen von Abrechnungs- oder Messdienstleistungen gaben an, dass die CO₂-Kosten in ihrem Abrechnungsportfolio geteilt werden. Abbildung 14 zeigt, dass mehr als 60 % der Befragten angaben, dass sie in 90-100 % der Fälle geteilt wurden, gefolgt von etwa 30 % für 50-90 % und nur einer Minderheit von etwa 5 % für weniger als 50 %.

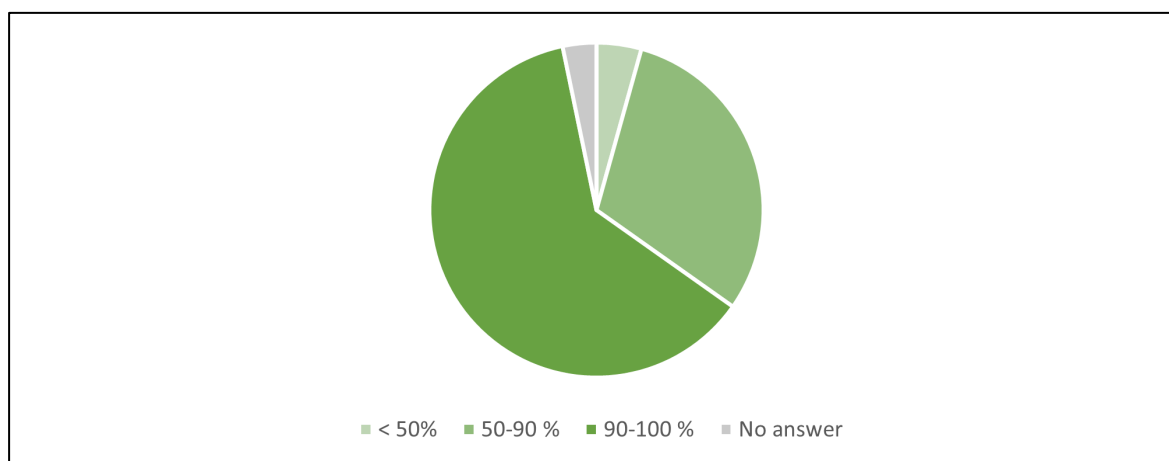


Abbildung 14: Ergebnisse der Befragung zu „Wurde die CO₂-Kostenumlage auf alle von Ihrem Unternehmen verwalteten Wohneinheiten im Jahr 2023 angewendet?“ (Abrechnungs- bzw. Messdienstleister) (Quelle: Befragung).

Dagegen machten nur etwa 40 % der Haus- und Immobilienverwaltungsunternehmen Angaben zur Verteilung der CO₂-Kosten in Gemeinschaften von Wohnungseigentümer*innen. Die Wahrnehmung der Verteilung war gemischt, wobei 2 bis 3 Befragte einen der fünf Schätzbereiche auswählten (Abbildung 15).

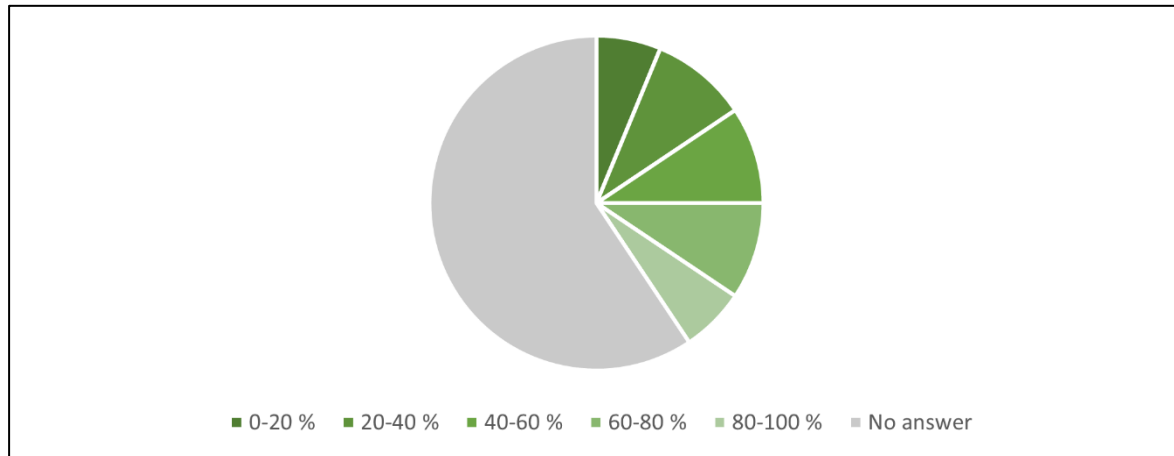


Abbildung 15: Ergebnisse der Befragung zu „Bitte schätzen Sie, wie hoch der Anteil der Vermietenden in Wohneigentümergeinschaften ist, die die CO₂-Kostenumlage in der Praxis durchführen.“ (Haus- bzw. Immobilienverwaltungen) (Quelle: Befragung).

Insgesamt lässt sich auf Basis der in Abbildung 13 dargestellten Verteilung der Mietwohnungen sowie der Bereiche mit Herausforderungen bei der Umsetzung die Größenordnung der Defizite in der Anwendung abschätzen (Abbildung 17). Die Abbildung zeigt, dass die Regelung trotz der erheblichen Defizite im Bereich der EFH und ZFH in der deutlichen Mehrheit der vermieteten WE zum Einsatz kommt, da insgesamt die Anzahl an vermieteten WE in EFH und ZFH deutlich geringer ist als in MFH.

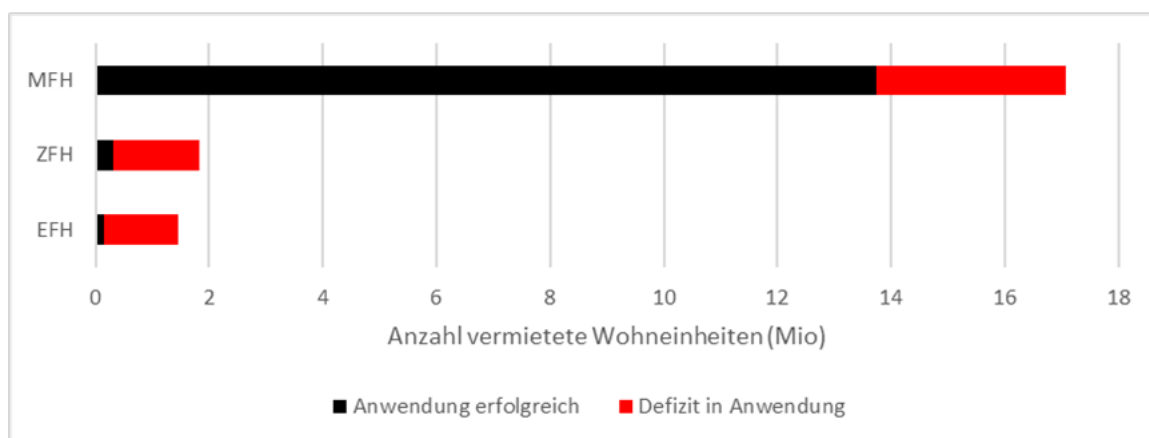


Abbildung 16: Überblick zu Defiziten in der Anwendung (Quelle: Eigene Abschätzung).

5.3.1 Ein- und Zweifamilienhäuser und Gasetagenheizungen

Für den Bereich der EFH und ZFH sowie für Wohnungen mit Gasetagenheizungen zeigt die Evaluierung größere Herausforderungen auf: Einerseits zeigen die Ergebnisse, dass die CO₂-Kostenaufteilung nur in Einzelfällen überhaupt durchgeführt wird und andererseits fällt in diesen Fällen ein großer Verwaltungsaufwand an. Dies begründet sich durch die Tatsache, dass in diesem Segment

in der Regel keine Heizkostenabrechnung durch den Vermieter durchgeführt wird und die Daten zur Berechnung der Kostenverteilung somit nicht standardmäßig vorliegen.

Für den Bereich der EFH und ZFH ist das Defizit in der Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung besonders groß: Abbildung 17 zeigt, dass die große Mehrheit der Befragten angibt, dass seitens der Mietenden im Jahr 2023 keine bzw. nur durch eine Minderheit Anträge zur Kostenaufteilung gestellt wurden.

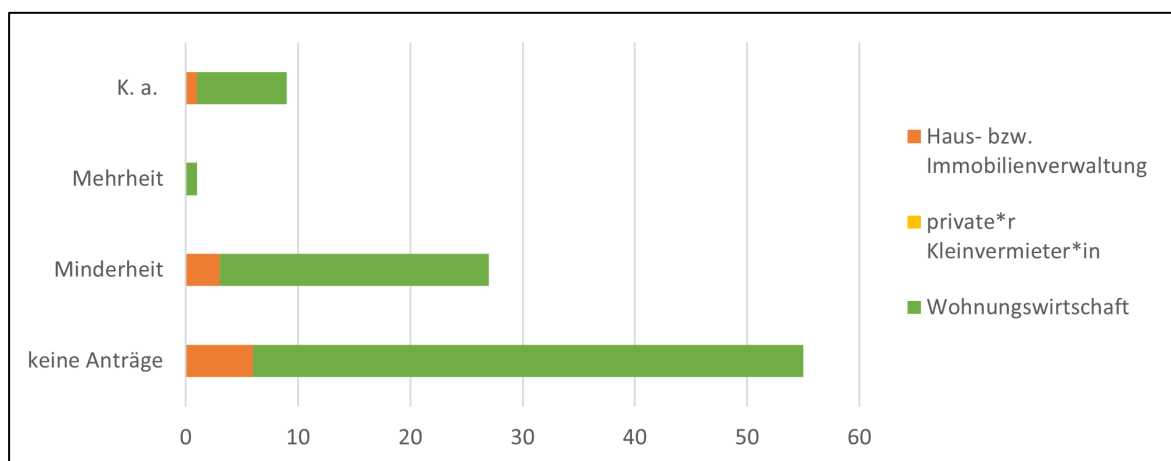


Abbildung 17: Ergebnisse der Befragung zur Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung im Bereich der EFH und ZFH (Quelle: Befragung).

Für den Bereich der Gasetagenheizungen ist das Defizit in der Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung etwas geringer als für EFH und ZFH, allerdings zeigt Abbildung 18 auch für diesen Bereich, dass die große Mehrheit der Befragten angibt, dass seitens der Mietenden im Jahr 2023 keine bzw. nur durch eine Minderheit Anträge zur Kostenaufteilung gestellt wurden.

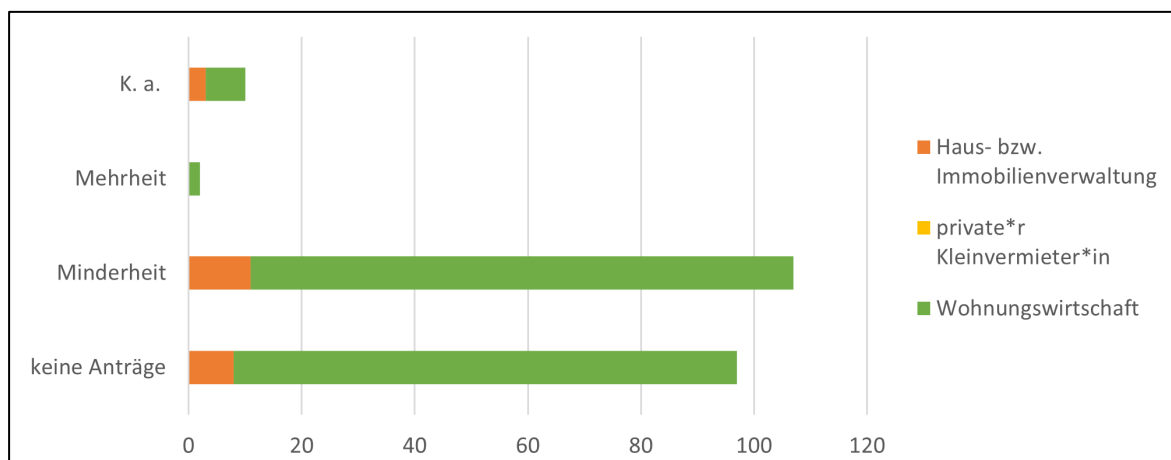


Abbildung 18: Ergebnisse der Befragung zur Anwendung der CO₂-Kostenaufteilung im Bereich der Gasetagenheizungen (Quelle: Befragung).

Der Verwaltungsaufwand für die CO₂-Kostenaufteilung in EFH und ZFH wird von den Interviewpartner*innen sowie den Teilnehmenden an der Befragung als hoch eingeschätzt (Abbildung 19). Insgesamt geben etwa die Hälfte der Befragten an, dass Schwierigkeiten bezüglich des hohen

Verwaltungsaufwandes vorlagen. In Anbetracht der insgesamt geringen Anwendungsdichte ist jedoch davon auszugehen, dass der Anteil höher als hälftig ist.

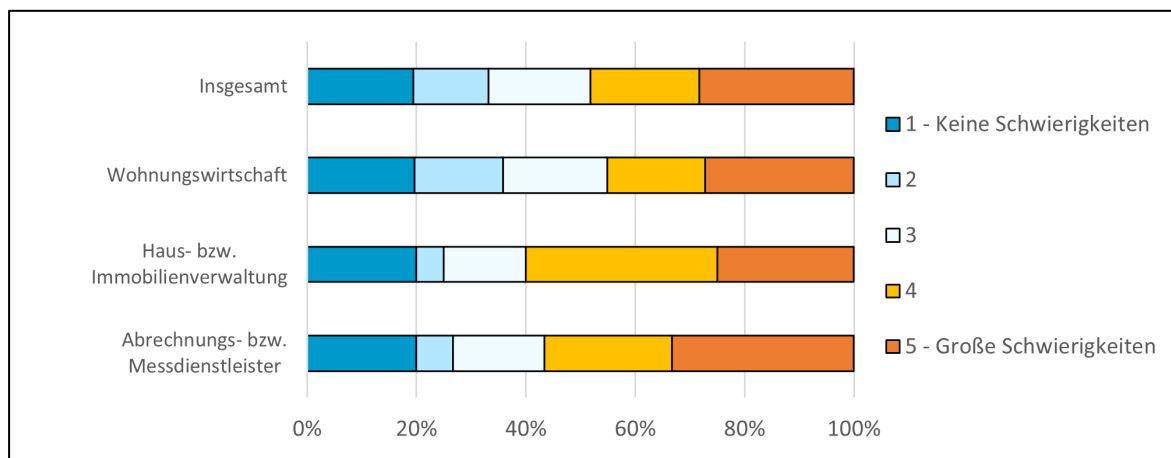


Abbildung 19: Ergebnisse der Befragung zum Verwaltungsaufwand bei Gasetagenheizungen und/oder EFH/ZFH (Quelle: Befragung).

5.3.2 Fernwärme

Einige der Rückmeldungen bezogen sich auf die Fernwärme, diese gliedern sich in drei Gesichtspunkte (Abbildung 20).

Bereitstellung der Emissionswerte	Berechnung nach finnischer Methode	Ausnahmeregelung für Anschluss ab 1.1.2023
- Im ersten Jahr große Herausforderung für Vermieter*innen und Messdienstleister, da die Werte spät und teilweise fehlerhaft vorlagen. - Inzwischen weitestgehend eingespielt	- Vergleichsweise hohe CO₂-Werte bei Wärmeerzeugung in KWK-Anlagen - Werte können (z.B. bei kostenloser Zuteilung) höher sein als tatsächlich bezahlte - Schlechte Einstufung der Gebäude mit wenig Handlungsspielraum für Vermieter*innen	- Keine Kostenaufteilung bei Anschluss nach 1.1.2023 - Ungleichbehandlung und fraglich, warum Mietende in diesem Fall die Gesamtkosten zahlen

Abbildung 20: Übersicht der Herausforderungen im Zuge des CO₂KostAufG bei mit Fernwärme beheizten Gebäuden (Quelle: Befragung).

Mehrere Befragte berichteten von Problemen mit den vom Versorger gelieferten Emissionsfaktoren, die nicht der Zuteilungsverordnung entsprechen oder nur schwer überprüfbar seien. In einem Fall dauerte die Klärung eines Emissionsfaktors mehrere Monate, ohne dass die Berechnung transparent gemacht wurde. Zudem wurde auf Fälle hingewiesen, in denen Verträge fälschlicherweise als Fernwärme klassifiziert wurden, obwohl tatsächlich eine Gasversorgung vorlag. Ebenso wurden hohe CO₂-Preise bei älteren Fernwärmeanlagen kritisiert, insbesondere in Verbindung mit fehlender Nachvollziehbarkeit der Preiszusammensetzung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Rückmeldungen lag auf unterschiedlichen Berechnungsansätzen. Die Anwendung der finnischen Methode führte zu Unklarheiten, da für die Fernwärmenetze jeweils

unterschiedliche Emissionsfaktoren ausgewiesen werden müssen, was zu Rückfragen und Unverständnis auf Seiten der Mietenden und Vermietenden führen kann. In einigen Fällen führt die Anwendung der finnischen Methode dazu, dass selbst in energetisch guten Gebäuden eine vergleichsweise schlechte Einstufung in das Stufenmodell erfolgt, da der Fernwärme ein hoher Emissionsfaktor zugewiesen wird. Abbildung 21 zeigt, dass die Berechnungsmethodik bei der Fernwärme über alle Akteur*innengruppen hinweg als Herausforderung angesehen wird, wobei dies bei den Haus- und Immobilienverwaltungen besonders ausgeprägt ist.

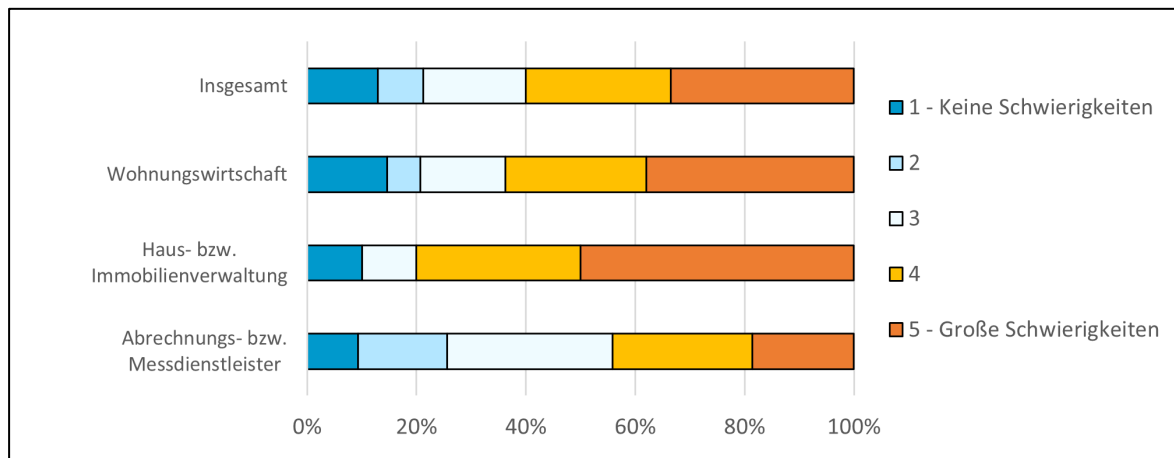


Abbildung 21: Ergebnisse der Befragung zu Herausforderungen im Kontext der Emissionsfaktoren für Fernwärme (Quelle: Befragung).

Die Ausnahmeregelung für Neuanschlüsse an Fernwärmenetze ab dem 1.1.2023 wird einerseits als Anreiz für Neuanschlüsse gesehen. Andererseits warf die Regelung bei Vermietenden und Mietenden die Frage auf, ob die ungleiche Behandlung von Anschlüssen (auch an das gleiche Fernwärmenetz) als fair angesehen werden kann.

5.4 Empfehlungen

Aufgrund der beobachteten Unsicherheiten bezüglich der Berechnungsmethodik für die Emissionsfaktoren der Fernwärme wird empfohlen, eine Harmonisierung der Berechnungsmethoden über die verschiedenen Regularien hinweg zu prüfen. Dabei ist zu beachten, dass die ermittelten Werte für die Anwendung im Rahmen des CO₂KostAufTG möglichst dem tatsächlichen für die Wärme anfallenden CO₂-Kostenbestandteil entsprechen sollte.

Weiterhin kann in Erwägung gezogen werden, die Regelungen dahingehend anzupassen, dass die Aufteilung der CO₂-Kosten in mit Fernwärme versorgten Gebieten nicht anhand des Stufenmodells sondern durchgehend hälftig erfolgt. Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass Vermietende in mit Fernwärme versorgten Gebieten weniger Handlungsmöglichkeiten bezüglich der Reduktion von Treibhausgasemissionen haben als bei der Gebäudeversorgung mit Öl- bzw. Gasheizungen.

6 Statistische Auswertung der Verteilung und Lenkungswirkung

Zur Abschätzung der Kostenverteilung zwischen Vermietenden und Mietenden in dem aktuellen Stufenmodell wurden verschiedene im folgenden Abschnitt detailliert dargestellte Datenquellen analysiert, darunter die Datenbank des Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) sowie Abrechnungsdaten von Abrechnungsdienstleistern aus dem Jahr 2023. Zudem wurde im Rahmen der Befragung nach der Einschätzung zur Verteilung der Kosten im Jahr 2023 gefragt.

Die Lenkungswirkung wird zudem im Rahmen der Interviews und der Befragung thematisiert, das methodische Vorgehen hierzu ist in Abschnitt 5.1 aufgeführt.

6.1 Methodik zur Auswertung Energieausweisstichproben

6.1.1 Datensatzbeschreibung

Die für die Analysen im Rahmen des Projekts vom DIBt am 06.02.2025 bereitgestellten Stichprobendaten der Energieausweise beinhalten Energiebedarfs- und Energieverbrauchsausweise für Wohngebäude (WG) und Nichtwohngebäude (NWG). Die Anzahl der vorhandenen Stichprobendaten ist in Tabelle 4 aufgeführt.

Tabelle 4: Anzahl Datensätze der DIBt-Energieausweisstichproben für NWG und WG (Quelle: DIBt).

Ausstellungsjahr	Energiebedarfsausweise NWG	Energiebedarfsausweise WG	Energieverbrauchsausweise NWG	Energieverbrauchsausweise WG
2014	19	28	2	3
2015	33	74	1	5
2016	94	282	13	206
2017	2.676	11.069	412	10.933
2018	5.718	29.865	2.015	50.397
2019	6.656	30.154	2.991	30.256
2020	4.332	27.487	2.475	22.491
2021	4.699	35.488	2.591	26.253
2022	5.466	27.622	3.177	18.396
2023	4.806	25.969	2.731	16.302
2024	8.062	34.444	4.996	30.896

Dabei liegen den Datensätzen unterschiedliche Schemaversionen aus den Jahren 2016, 2020, 2023 und 2024 zugrunde. Die Schemaversionen wurden durch das DIBt eingeführt, um die

Energieausweisdatensätze nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen (EnEV 2014/2016, GEG 2020, GEG 2023, GEG 2024) zu unterscheiden, da es im zeitlichen Verlauf Änderungen an den zu übertragenden Daten gab. In den Schemaversionen 2020, 2023 und 2024 wurde für NWG die Hauptnutzungskategorie mit aufgenommen, diese ist in der Schemaversion 2016 nicht vorhanden. Daher können für Auswertungen zu NWG, die auf eine Unterteilung in die Nutzungskategorien hinarbeiten, nur Datensätze mit Schemaversionen 2020, 2023 und 2024 herangezogen werden. Die Gesamtheit der seit 2014 registrierten Energieausweise ist in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Registrierte Energieausweise seit 2014 (Quelle: DIBt).

Ausstellungsjahr	Energiebedarfsausweise NWG	Energiebedarfsausweise WG	Energieverbrauchs- ausweise NWG	Energieverbrauchs- ausweise WG
2014	9.238	163.840	13.871	135.046
2015	13.720	239.893	19.070	165.722
2016	10.765	229.190	11.244	127.237
2017	10.064	241.633	9.280	195.479
2018	11.010	303.853	14.044	490.419
2019	12.036	284.779	16.917	255.897
2020	11.002	265.291	14.504	164.416
2021	9.837	252.452	12.764	145.343
2022	10.476	297.066	10.300	134.104
2023	13.453	333.729	10.837	150.944
2024	15.872	348.215	15.102	236.823

Die Stichprobendatensätze enthalten teilweise unplausible Daten. Einige Einträge gleichen sich von den Zahlenwerten her, stellen aber unterschiedliche Gebäude dar. Bei anderen Einträgen ist eine Gebäudenutzfläche von 0 m² oder 1 m² hinterlegt. Diese Probleme können teilweise damit zusammenhängen, dass die Stichprobendaten für die Kontrolle herangezogen werden und entsprechend solche Datensätze später korrigiert wurden. Dies ist allerdings nicht aus den Stichprobendatensätzen ersichtlich. Daher mussten einige Datensätze aus den Stichproben für die weiteren Untersuchungen ausgeschlossen werden.

6.1.2 Auswertungsmethodik

Für die Auswertung wurden die gemäß den Schemaversionen 2016 bzw. 2020/2023/2024 definierten Datensätze in eine SQL-Datenbank importiert und die unterschiedlichen Tabellen über Primär- und Fremdschlüssel verbunden. Die eigentlichen Daten wurden als JSON-Werte hinterlegt. Für die Auswertungen wurden die jeweils relevanten Daten dann ausgelesen und für die statistischen und grafischen Darstellungen in die jeweils notwendige Form gebracht.

6.2 Verteilung auf Basis der DIBt-Datenbank

6.2.1 Auswertung der Verbrauchsklassen

Für WG werden die Energieeffizienzklassen gemäß Anlage 10 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) bestimmt, ausgehend von der Endenergie pro Quadratmeter Gebäudenutzfläche.

Im zugrundeliegenden Endenergiekennwert werden alle im Gebäude eingesetzten Endenergien summiert, es erfolgt keine Unterscheidung nach für die CO₂-Kostenaufteilungen relevanten und nicht-relevanten Energieträgern.

Die Bestimmung der Gebäudenutzfläche erfolgt allgemein gemäß DIN V 18599: 2018-09 als die Nutzfläche eines WG, die beheizt oder gekühlt wird. Für die Berechnung der Gebäudenutzfläche in Energieverbrauchsausweisen kann gem. §82 Absatz 2 GEG vereinfachend für WG mit bis zu 2 Wohneinheiten (WE) der 1,35-fache Wert der Wohnfläche, bei sonstigen WG der 1,2-fache Wert der Wohnfläche angesetzt werden.

Aus den vom DIBt zur Verfügung gestellten Energieausweisstichprobendaten wurde die Verteilung der Effizienzklassen analysiert (Abbildung 22). Auffällig ist der Unterschied der Verteilungen zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweisen. Die zu beobachtende Tatsache, dass in schlechteren Gebäuden der berechnete Bedarf häufig höher ist als der Verbrauch, während dies in energetisch besseren Gebäuden umgekehrt ist, wurde in der Literatur bereits umfassend diskutiert¹¹.

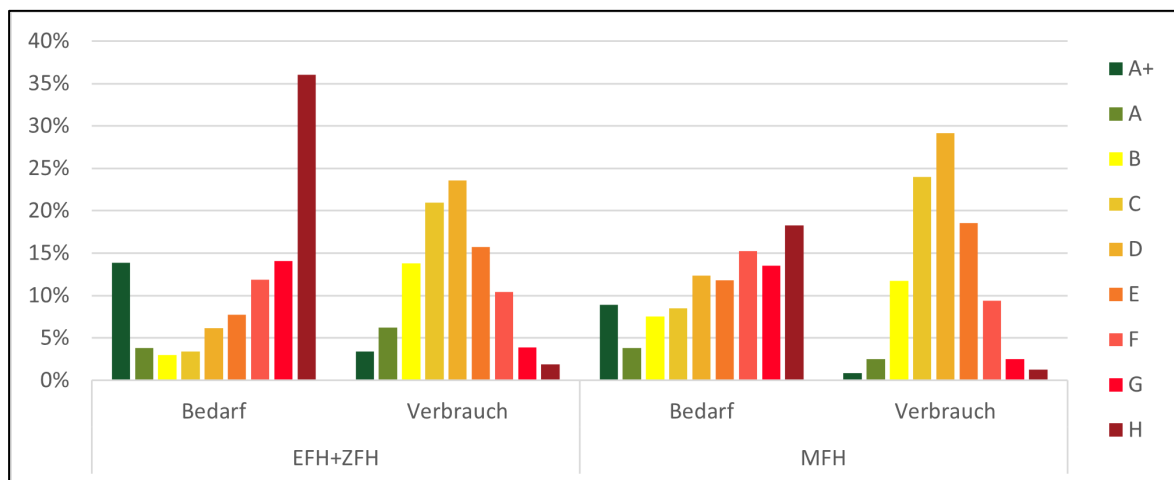


Abbildung 22: Anteile der Effizienzklassen, unterteilt nach Bedarfs-/Verbrauchsausweis und EFH+ZFH/MFH (Quelle: DIBt).

6.2.2 Hochrechnung auf vermieteten Bestand

Zur Abschätzung der Kostenverteilung wird eine Hochrechnung der Wohnflächen nach Gebäudetyp und Heizungsart vorgenommen, wofür folgende Datenquellen genutzt wurden:

¹¹ BBSR (2025): Energetische Bewertung von Gebäuden: Bedarfs-Verbrauchs-Abgleich. Online verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-005-2025-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

- Auf Basis der Daten des Zensus 2022 (siehe Abschnitt 5.3) sowie des Mikrozensus 2022 (Zusatzerhebung Wohnung) werden die Gesamtflächen des vermieteten Bestands nach Gebäudetyp und Energieträger abgeschätzt.
- Anhand der Verteilung der Energieausweise (siehe 6.2.1) wird die Verteilung der Energieverbräuche in den jeweiligen Segmenten abgeschätzt. Dabei werden für den Bereich der Mehrfamilienhäuser (MFH) die Verbrauchsausweise zu Grunde gelegt. Für den Bereich der Einfamilienhäuser (EFH) werden die Bedarfsausweise verwendet, wobei ein Korrekturfaktor angewendet wird. Hierfür werden die Bedarfswerte aus den Energieausweisen mit den aus Loga & Stein (2020)¹² stammenden Korrekturfaktoren multipliziert.
- Für die Berechnung der CO₂-Klassen werden die folgenden Emissionsfaktoren verwendet: Gas: 180 g/kWh (Heizwert), 201 g/kWh (Brennwert). Heizöl: 266 g/kWh. Fernwärme: 280 g/kWh. Für Erdgas und Heizöl entspricht dies den Emissionsfaktoren, die im Zuge der Berechnungen nach CO₂KostAufTG verwendet werden. Für die Fernwärme ist zu beachten, dass die CO₂-Kosten anhand des Emissionsfaktors des jeweiligen Fernwärmenetzes verteilt werden. Für die Hochrechnung wurde ein Durchschnittswert verwendet, der sich aus den Daten der Abrechnungsdienstleistungen aus dem Jahr 2023 für die Fernwärme ergibt.
- Für die CO₂-Kosten wurde für die mit Erdgas und Heizöl beheizten Gebäude mit einem Preis von 30 €/t CO₂ gerechnet, was dem Preis nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) im Jahr 2023 entspricht. Im Bereich der Fernwärme wurde berücksichtigt, dass diese zu großen Teilen unter das bestehende EU- Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) fällt, bei dem der Preis im Betrachtungszeitraum höher lag.

Über alle Mietverhältnisse hinweg ergibt sich für die MFH, dass Vermietende einen Anteil von etwa 52 % der Kosten tragen, während Mietende für etwa 48 % der Kosten aufkommen. Die Verteilung der Kosten in MFH ist aufgeschlüsselt nach den Emissionsstufen in Abbildung 23 zu sehen.

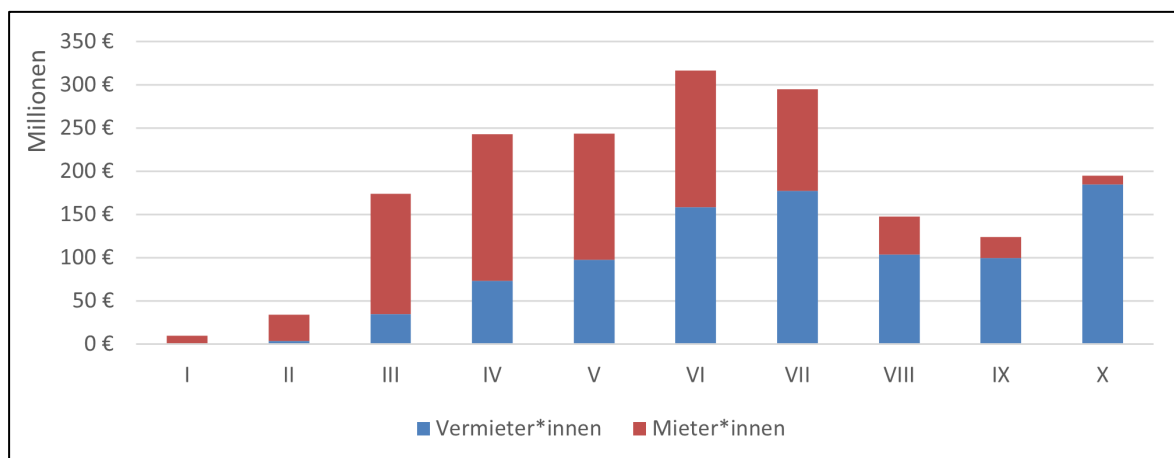


Abbildung 23: Abschätzung der Verteilung der CO₂-Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden für MFH im Jahr 2023 auf Basis der Energieverbrauchsausweise (Quelle: DIBt).

¹² Loga und Stein (2020): Prognose des Heizenergieverbrauchs von Wohngebäuden auf Basis des EnEV-Nachweises, Online verfügbar unter: https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/vortrag/2020-11-13_EffizienzTagung_LogaEtStein_Prognose-Heizenergieverbrauch-auf-Basis-EnEV-Nachweis.pdf

6.3 Verteilung auf Basis der Daten von Abrechnungsdienstleistern

Die Verteilung der CO₂-Kosten im Bereich der MFH wurde abgeschätzt auf Basis von Verbrauchsdaten, die durch drei große Abrechnungsunternehmen für Abrechnungsjahr 2023 zur Verfügung gestellt bzw. ausgewertet wurden. Abbildung 24 zeigt die Verteilung der Gebäude nach Emissionsklassen für die drei verschiedenen Abrechnungsdienstleister. Dabei wird deutlich, dass insbesondere bei Erdgas und Fernwärme ein großer Anteil der Gebäude in die ersten Klassen fallen. Insgesamt ergeben sich aus der Auswertung CO₂-Kostenanteile von Vermietenden von 26 %, 27 % und 26 %.

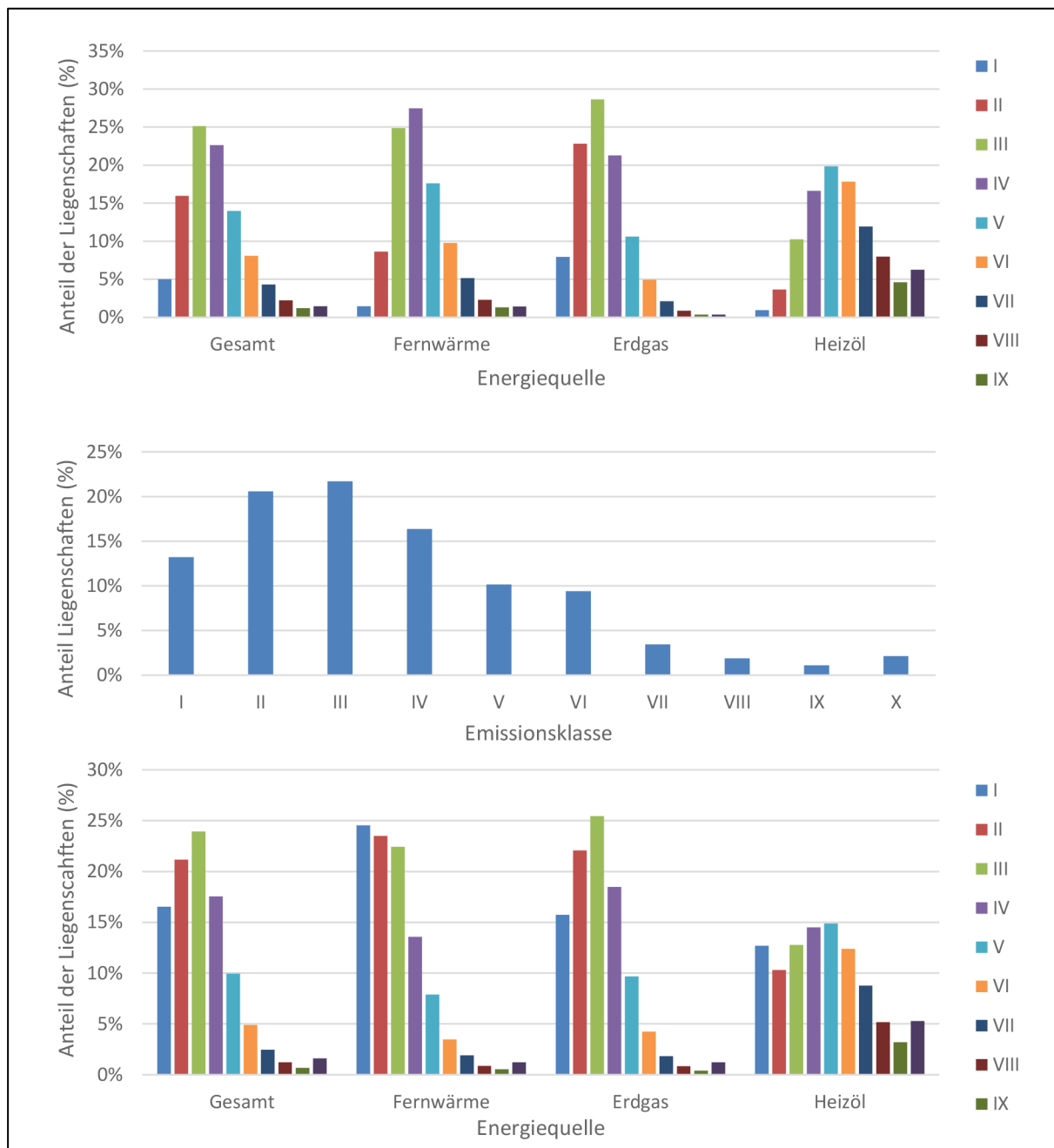


Abbildung 24: Aufteilung der WE nach Emissionsstufen für den Bestand drei verschiedener Abrechnungsdienstleister (Quelle: Abrechnungsdienstleisterdaten).

6.4 Verteilung der Kosten auf Basis der Befragung

In der Befragung machten die Teilnehmenden Unternehmen Angaben zur geschätzten Kostenverteilung im bewirtschafteten Gebäudeportfolio. Die Verteilung nach Teilnehmendengruppen ist in Abbildung 25 dargestellt. Die am häufigsten gewählte Antwortkategorie war ein Vermietendenanteil von 20–30 %. Über 83 % gaben an, dass ihr Portfolio in eine der ersten vier Emissionsklassen des CO₂KostAufG fällt. Weniger als 5 % berichteten von Vermietendenanteilen über 60 %. Insgesamt ergibt sich damit ein Vermietendenanteil von 33 %.

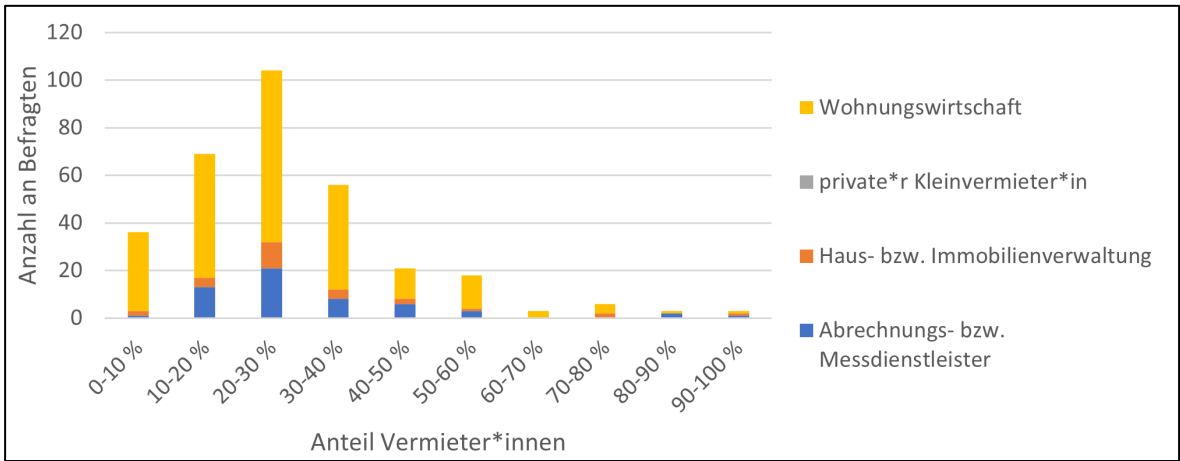


Abbildung 25: Abschätzung der Verteilung der CO₂-Kosten für MFH im Jahr 2023 auf Basis der Befragung (Quelle: Befragung).

6.5 Vergleichender Überblick

Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der in den vorhergehenden Abschnitten berechneten Anteile zeigt, dass die Auswertung auf Basis der Energieausweise einen deutlich höheren Mietenden-Anteil ergibt als die beiden anderen herangezogenen Datenquellen (Tabelle 6). Dies deutet darauf hin, dass in den Energieausweisen im Durchschnitt ein höherer Energieverbrauch erfasst wird als in den angegebenen Verbrauchsdaten aus dem Jahr 2023.

Tabelle 6: Überblick der Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden

Kostenanteile	Energieausweise	Messdienstleister	Befragung
Anteil Vermietende	52 % (nur MFH), 60 % (MFH und EFH)	26 %, 27 %, 36 % (nur MFH)	33 %
Anteil Mietende	48 % (nur MFH), 40 % (MFH und EFH)	74 %, 73 %, 64 % (nur MFH)	67 %

Als Ursache für die Abweichungen in den Energieverbräuchen, und damit in der CO₂-Kostenaufteilung, wurden die folgenden zwei Haupttreiber identifiziert:

- Effekte der Energiekrise auf den Energieverbrauch im Jahr 2023 (weitere Ausführungen siehe Abschnitt 6.5.1)

- Methodik zur Witterungsbereinigung in den Energieverbrauchsausweisen (weitere Ausführungen siehe Abschnitt 6.5.2)

6.5.1 Geringerer Energieverbrauch im Jahr 2023 aufgrund der Energiekrise

Im Jahr 2023 wurde im Bereich der privaten Haushalte im Vergleich zu den Vorjahren Energie eingespart, da einerseits die Preise für Erdgas, Heizöl und Fernwärme deutlich gestiegen waren und andererseits das Thema Energiesparen im Zuge der Energiekrise eine sehr präasente Rolle spielte. Die Auswirkungen der Energiekrise auf den Energieverbrauch wurden u.a. in der Studie „Ex-Post Evaluation der Energieverbrauchsminderung 2022-2023“¹³ im Auftrag des Umweltbundesamtes untersucht. Über den Betrachtungszeitraum (Januar 2018 bis einschließlich Februar 2024) hinweg beträgt die dort abgeschätzte krisenbedingte Verbrauchsminderung der Kleinverbraucher*innen etwa einer relativen Minderung von 9,6 %. Größere Verbrauchsrückgänge werden im März 2022 beobachtet als direkte Reaktion auf den Beginn des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Der Erdgasverbrauch kehrt bis zum Ende des Betrachtungszeitraums nicht auf sein Vorkrisenniveau zurück, stattdessen zeigt sich ein andauernder Verbrauchsrückgang. Daher ist davon auszugehen, dass sich der Anteil der von den Mietenden getragenen CO₂-Kosten im Vergleich zur Ausgangssituation vor Eintritt der Energiekrise erhöhen wird.

6.5.2 Methodisches Vorgehen zur Witterungsbereinigung in den Energieausweisen

Die Unterschiede zwischen der Aufteilung der CO₂-Kosten auf Basis der Energieausweise und der gemessenen Daten im Jahr 2023 lassen sich zudem anteilig durch die Vorgehensweise zur Witterungsbereinigung in den Energieausweisen erklären. Diese führt dazu, dass in den Energieverbrauchsausweisen durchgehend Energieverbräuche ausgewiesen werden, die den Energieverbrauch überschätzen. Dies wird im folgenden Text näher erläutert.

Laut § 82 Absatz 5 GEG sind für die Witterungsbereinigung die anerkannten Regeln der Technik anzuwenden und es wird auf die Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchswerte im WG-Bestand verwiesen¹⁴. In der Bekanntmachung wird unter Abschnitt 3.2 wiederum auf die Webseite des Deutschen Wetterdienstes (DWD)¹⁵ verwiesen. Dort sind die zu nutzenden Klimafaktoren aufgelistet.

Tabelle 7 zeigt eine Auswertung der Faktoren in 12-Monatsscheiben, die einem echten Kalenderjahr entsprechen und gemittelt über alle Postleitzahlen. Die Auswertung verdeutlicht, dass in allen der betrachteten Jahre der Klimafaktor größer als 1 ist, was bedeutet, dass die Energieverbräuche unter Verwendung der Faktoren durchgehend nach oben korrigiert werden.

¹³ Umweltbundesamt (2025): S. Braungardt, K. Hünecke, C. Loschke, F. Arnold, M. Dressler, O. Ruhnau, P. Schnaars, N. Walikewitz, L. Heym: Ex-Post Evaluation der Energieverbrauchsminderung 2022-2023. Veröffentlichung bevorstehend auf Webseite des Umweltbundesamtes (Stand Juni 2025).

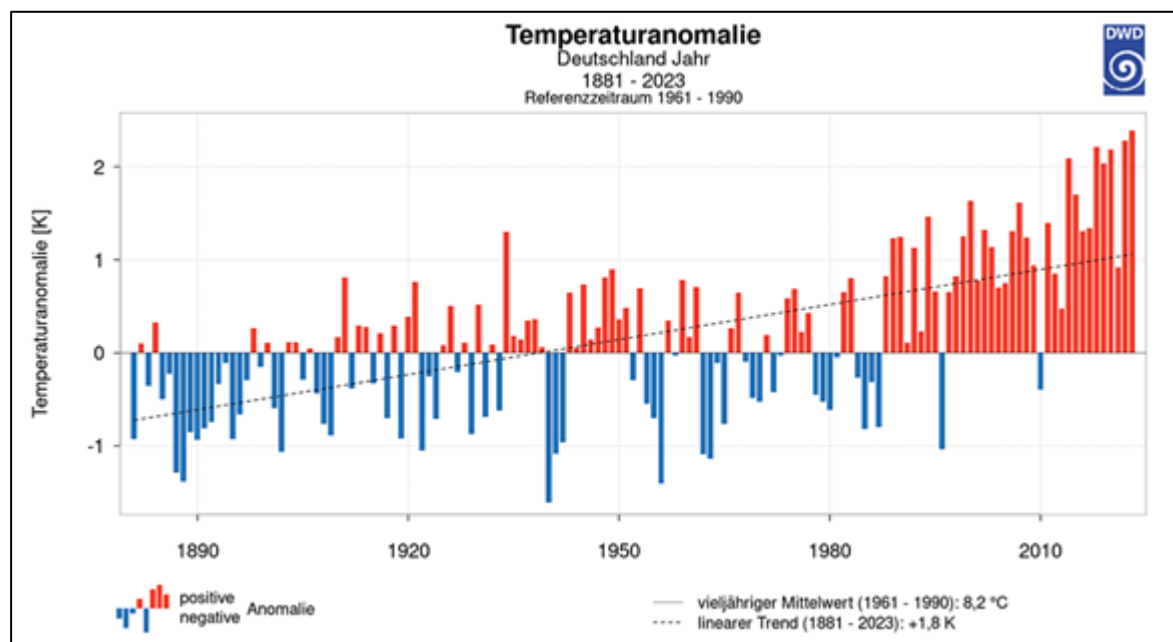
¹⁴ BAuz (2021) Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchswerte im Wohngebäudebestand. Online verfügbar unter: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/MRYM4nl84Sdlr0ElvvW?0>

¹⁵ <http://www.dwd.de/klimafaktoren>

Tabelle 7: Mittelwerte der Klimafaktoren für die Jahre 2014-2024 (Quelle: DWD).

Mittelwert je Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mittelwert Klimafaktor	1,14	1,06	1,04	1,04	1,13	1,10	1,13	1,00	1,14	1,17	1,19

Die Ursache für die Tatsache, dass die Verbräuche durchgehend nach oben korrigiert werden, liegt darin, dass als Basisperiode für die Ermittlung der Klimafaktoren seitens des DWD ein langjähriges Mittel verwendet wird, das weit in die Vergangenheit zurückreicht. Die Webseite des DWD¹⁶ verweist darauf, dass für die Klimafaktoren als Basisperiode die Jahre 1995-2012 genutzt werden (3. Absatz, letzter Satz). Auf der nachfolgenden Abbildung 26 zur Temperaturanomalie wird allerdings deutlich, dass ab 2014 ein Wärme-Rekordjahr auf das nächste folgt (mit Ausnahmen, z.B. 2021).

Abbildung 26: Temperaturanomalie in Deutschland (1881-2023) (Quelle: DWD¹⁷).

Je nach Ausstellungsjahr des Energieausweises (es muss bei Ausstellung immer der letztverfügbare 12-Monatswert als Klimafaktor angesetzt werden) werden die Gebäude also systematisch zu einem höheren Verbrauch witterungsbereinigt (ab 2018 durchgängig mit über 10 % für den Energieverbrauch zum Heizen, mit Ausnahme von 2021). Für die Jahre 2022-2024 liegt die Abweichung durchgehend bei mehr als 15 % und stellt damit einen wichtigen Grund für die Überschätzung der Verbräuche – und damit auch der Vermietenden-Anteile bei der CO₂-Kostenaufteilung – dar.

¹⁶ <https://www.dwd.de/DE/leistungen/testreferenzjahre/testreferenzjahre.html?nn=16102&lsbid=499948>

¹⁷ https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/klimawandel/ueberblick/ueberblick_node.html

6.6 Lenkungswirkung der CO₂-Kostenaufteilung

In den geführten Interviews sowie in der durchgeführten Befragung wurde thematisiert, inwiefern eine Lenkungswirkung der Regelung wahrgenommen wird. Konkret wurde erhoben, ob und in welchem Ausmaß die betroffenen Akteur*innen davon ausgehen, dass durch die Regelung energetische Sanierungen und/oder der Austausch von Heizungsanlagen angereizt werden. Vor dem Hintergrund der bislang vergleichsweise niedrigen CO₂-Preise wurde zudem erfragt, wie die Lenkungswirkung mit Blick auf zukünftige Entwicklungen eingeschätzt wird und ob perspektivisch stärkere Impulse erwartet werden.

Die Ergebnisse der Befragung zur Lenkungswirkung mit derzeitigen CO₂-Preisen zeigen, dass die Mehrheit der Befragten davon ausgeht, dass das CO₂KostAufG bisher wenig Anreiz zu energetischen Sanierungen oder Heizungstausch bietet (Abbildung 27). Dies deckt sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen aus den Interviews, wobei nach Einschätzung der Interviewpartner*innen insbesondere in Bezug auf den Heizungstausch mehrheitlich eine höhere Lenkungswirkung erwartet wird.

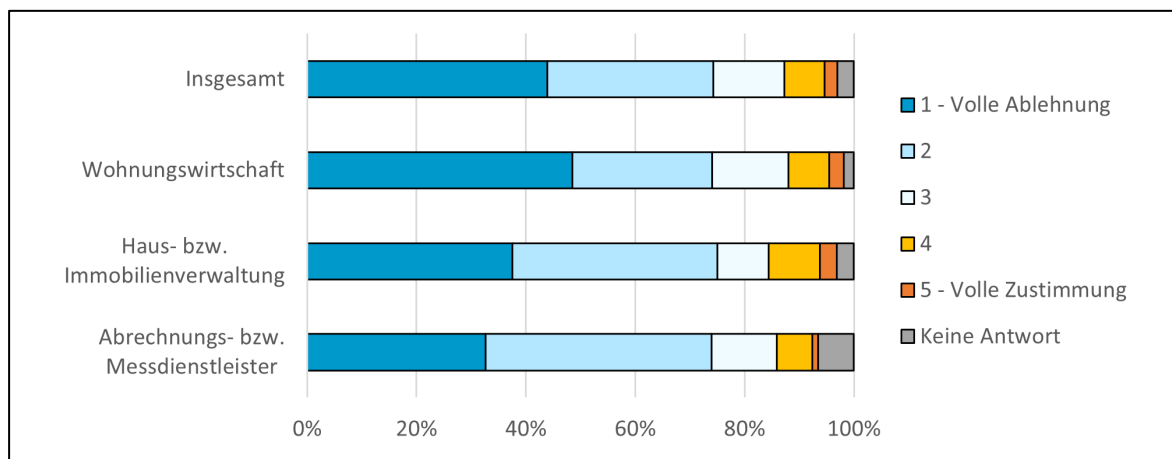


Abbildung 27: Einschätzungen zur Lenkungswirkung des CO₂KostAufG zum Zeitpunkt der Befragung im März/April 2025 mit derzeitigen CO₂-Preisen (Quelle: Befragung).

Bezüglich der perspektivischen Lenkungswirkung bei künftig höheren CO₂-Preisen äußerte sich ein deutlich größerer Teil der Befragten zustimmend (Abbildung 28). Es zeigt sich, dass unter der Annahme steigender CO₂-Preise die Erwartung einer tatsächlichen Lenkungswirkung deutlich ausgeprägter ist. In den Interviews wurde zudem betont, dass sich die Lenkungswirkung nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit anderen Politikinstrumenten entfaltet. Besonders hervorgehoben wurde dabei das GEG als zentraler Referenzrahmen für Investitionsentscheidungen im Gebäudesektor.

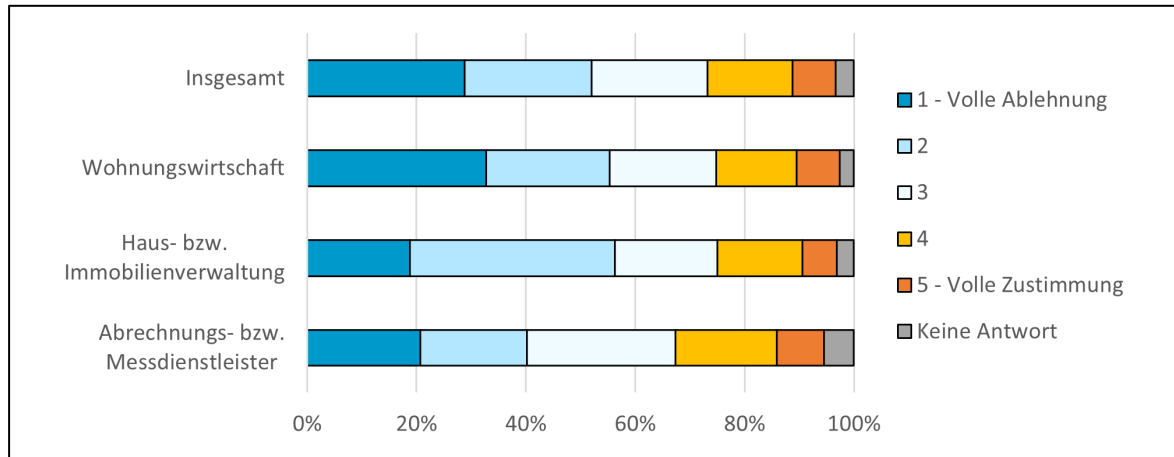


Abbildung 28: Einschätzungen zur perspektivischen Lenkungswirkung des CO₂KostAufG mit höheren CO₂-Preisen (Quelle: Befragung).

6.7 Fazit und Empfehlungen

Die Auswertungen zeigen, dass der Anteil der von den Vermietenden zu tragenden Kosten deutlich kleiner ist, als der Kostenanteil der Mietenden und die hälftige Verteilung über alle Mietverhältnisse hinweg somit nicht gegeben ist. Die Untersuchung kommt zu der Erkenntnis, dass dies u.a. dadurch der Fall ist, da die derzeitige Ausgestaltung des Stufenmodells auf Basis der Energieverbrauchsausweise entwickelt wurde, was aufgrund der Methodik der Witterungsbereinigung zu einer Überschätzung der Energieverbräuche und somit eine Überschätzung der Vermietendenanteile führt. Ein weiterer Faktor ist der geringere Verbrauch im Jahr 2023 aufgrund der Einsparbemühungen in der Energiekrise, deren Fortbestand in den zukünftigen Jahren aber nicht gesichert ist.

Um in Zukunft über alle Mietverhältnisse hinweg eine hälftige Verteilung der Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden zu erreichen, empfehlen wir eine Anpassung des Stufenmodells. Diese sollte die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigen:

- 1) Bei Definition des Stufenmodells auf Basis der Energieausweise sollten die Werte ohne Witterungsbereinigung zu Grunde gelegt werden.
- 2) Die bereits erfolgten und noch anhaltenden Verbrauchsminderungen im Zuge der Energiekrise müssen Berücksichtigung finden.
- 3) Zudem wird angeregt, zukünftige Verbrauchsminderungen bereits in der Neuausrichtung des Stufenmodells zu berücksichtigen.

Jenseits der hier im Vordergrund stehenden Betrachtung der CO₂-Kostenaufteilung empfehlen wir zudem eine Anpassung der Methodik bei der Witterungsbereinigung der Energieausweise, da der derzeitige Ansatz zu deutlichen Abweichungen führt und die Verbräuche systematisch überschätzt.

7 Prüfung einer alternativen Regelung eines Stufenmodells anhand von Energieausweisen

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwiefern für Wohngebäude (WG) Kenndaten aus den Energieausweisen zur Einstufung der CO₂-Kostenaufteilung herangezogen werden könnten. Es werden hierfür die Einstufungen in die Energieeffizienzklassen und die im Energieausweis berechneten Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) detailliert analysiert.

Wie in Abbildung 22 gezeigt, verteilen sich die Effizienzklassen der WG sehr unterschiedlich, je nachdem, ob Bedarfs- oder Verbrauchsausweise analysiert werden. Dies ist neben der Problematik des Bedarfs-/Verbrauchsabgleich auch auf die unterschiedlichen Ausstellungsanlässe der Energieausweise zurückzuführen. So besagt § 80 Absatz 3 Satz 2 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), dass „für Wohngebäude, die weniger als fünf Wohnungen haben und für die der Bauantrag vor dem 1. November 1977 gestellt worden ist, ein Energiebedarfsausweis auszustellen“ ist, dementsprechend sind diese alten und tendenziell energetisch schlechteren Gebäude bei Verbrauchsausweisen unterrepräsentiert. Gleichzeitig ist für neue Gebäude gemäß § 80 Absatz 1 GEG ein Bedarfsausweis auszustellen, so dass auch diese bei Verbrauchsausweisen unterrepräsentiert sind.

Gegen die Verwendung von den im Energieausweis angegebenen THG-Emissionen sprechen diverse Gründe:

- Die für die Ermittlung der THG-Emissionen zu verwendenden THG-Faktoren im GEG unterscheiden sich von den Werten, die gemäß dem CO₂KostAufG anzuwenden sind.
- Die Analyse der in der Energieausweisstichprobe hinterlegten THG-Faktoren hat ergeben, dass diese in vielen Fällen von den lt. GEG vorgegebenen Werten abweichen. Zum Teil sind die Gründe berechtigt, z.B. dass bei Fernwärme die realen Faktoren angesetzt werden oder über den THG-Faktor ein Energieträgermix aus Erd- und Biogas abgebildet wird.
- Die im Energieausweis enthaltenen THG-Emissionen können neben den für das CO₂KostAufG relevanten Energieträgern auch die Emissionen der Energieträger, die nicht für die Kostenaufteilung herangezogen werden, wie Strom oder biogene Energieträger, enthalten.
- Die im Energieausweis enthaltenen THG-Emissionen können neben den aus der Heiznutzenergie entstehenden Emissionen auch Emissionen zu Lüftung oder Kühlung enthalten.

Weiterhin wurde analysiert, ob sich die Bedarfs- bzw. Verbrauchskennwerte aus dem Energieausweis für die Kostenaufteilung heranziehen lassen. Auch hier besteht die Problematik, dass unterschiedliche Nutzenergien und ggf. Energieträger in diesen Kennwerten berücksichtigt werden, die für die Kostenaufteilung gemäß aktueller CO₂-Kostenaufteilungsgesetzgebung nicht relevant sind.

Im Folgenden werden die Argumente für und gegen ein System zur Einstufung von WG in die Kostenaufteilungsklassen anhand von Energieausweisdaten im Vergleich zum bisherigen System der Einstufung mittels der Verbrauchsabrechnungen aufgeführt.

7.1 Vorteile der Einstufung von Wohngebäuden in Kostenaufteilungsklassen anhand von Energieausweisen

- Keine jährlichen Schwankungen bei der Einstufung durch Witterung und Nutzungsverhalten. Denn durch die Gültigkeitsdauer der Energieausweise von 10 Jahren würde sich die Einstufung nur ändern, wenn ein neuer Energieausweis erstellt wird. Hierdurch ist eine längerfristige Sicherheit hinsichtlich der Einstufung eines Gebäudes in die jeweilige Kostenaufteilungsstufe gegeben und damit eine finanzielle Planbarkeit.
- Wegfall Konvertierung der Nutz- zu Wohnfläche: Im Falle eines Systems basierend auf Energieausweisen würde die dort verwendete Energiebezugsfläche, die nicht mit der Wohnfläche übereinstimmt, als Grundlage dienen. Dadurch würden Fehler bei der Konvertierung von Nutz- zu Wohnfläche ausgeschlossen werden bzw. diese Problematik nur bei der Erstellung der Ausweise eine Rolle spielen.

7.2 Nachteile der Einstufung von Wohngebäuden in Kostenaufteilungsklassen anhand von Energieausweisen

- Zusätzlicher **administrativer Aufwand** für Vermietende und Abrechnungsdienstleister, da Energieausweise zusätzlich zu den bereits vorliegenden Daten für die Heizkostenabrechnung hinzugezogen werden müssen.
- Die Frage nach der **Rechtssicherheit der Energieausweise** als Grundlage für die Aufteilung ist ungeklärt. Bei Verbrauchsausweisen findet bisher keine Berücksichtigung des konkreten Nutzendenverhaltens zur Bereinigung der Verbrauchswerte statt, so dass aufgrund der langen Gültigkeitsdauer der Energieausweise von 10 Jahren die Mietenden argumentieren könnten, dass ihr Nutzendenverhalten anders ist als zu dem Zeitpunkt, als die Verbrauchsdaten für die Erstellung eines Verbrauchsausweises aufgenommen wurden.
- **Unterschiedliche Bilanzrahmen für Energieausweis und Verbrauchserfassung:** Für Gebäude, bei denen Zähler und Gebäudebilanzrahmen für die Energieausweiserstellung nicht übereinstimmen, z.B. ein Zähler für mehrere Gebäude(-teile), für die ein jeweils einzelner Energieausweis vorliegt, ergeben sich Herausforderungen in der korrekten Zuordnung.
- Es gibt große **Unterschiede zwischen Verbrauchs- und Bedarfsausweis**. Aus den Erkenntnissen der Verteilung der Effizienzklasse in den unterschiedlichen Ausweisarten in Abbildung 22 zeigt sich, dass die Art des Ausweises Einfluss auf die Effizienzklasse hat und damit auch ein effizienzklassenbasiertes Kostenverteilungssystem hierdurch beeinflusst würde.
 - Lange **Gültigkeitsdauer des Verbrauchsausweises:** Durch die Gültigkeitsdauer von 10 Jahren würde bei Gebäuden, die einen Verbrauchsausweis haben, eine Verhaltensveränderung der Nutzenden keine Veränderung der CO₂-Kosteneinstufung auslösen und damit den Nutzenden auch keine finanziellen Vorteile gewähren.
 - **Unterschiedliche Emissionsfaktoren:** In Energieausweisen sind verpflichtend die Emissionsfaktoren gem. GEG Anlage 9 zu verwenden. Diese weichen von den für die CO₂-Kostenaufteilung anzusetzenden Faktoren gem. der Emissionsberichterstattungsverordnung (EBeV) für die Jahre 2023 bis 2030 ab. Hier müsste daher einer Angleichung entweder im GEG oder im CO₂KostAufG vorgenommen werden, sofern die im Energieausweis ausgewiesenen THG-Emissionen zur Einstufung verwendet werden sollen.

- **Dynamik der Emissionsfaktoren:** Emissionsfaktoren von Wärmenetzen unterliegen durch die geplante und im Gange befindliche Wärmewende einer Dynamik, die durch statische Emissionsfaktoren, die im Energieausweis verwendet werden, nicht abgebildet wird. Dadurch würden Verbesserungen der Emissionsfaktoren bei Wärmelieferungen ggf. erst mit einem Verzug von 10 Jahren in die Einstufung der CO₂-Kostenaufteilung einfließen.
- **Nutzfläche vs. Wohnfläche:** Die unterschiedlichen Flächenbezüge im Energieverbrauchsausweis und dem CO₂KostAufG können zu Akzeptanzproblemen führen. Hier sollte, sofern Energieausweise für die CO₂-Kostenaufteilung herangezogen werden, eine Angleichung in einer der gesetzlichen Regelungen vorgenommen werden. Im Energieverbrauchsausweis sind spezifische Werte, die sich auf Flächen beziehen (wie der THG-Emissionswert) mit Bezug auf die Energiebezugsfläche angegeben. Diese kann gemäß § 82 Absatz 2 GEG mittels Faktoren aus der Wohnfläche bestimmt werden, sofern sie nicht gemäß DIN V 18599 als die Nutzfläche eines WG, die beheizt oder gekühlt wird, berechnet wird.
Im Gegensatz dazu beziehen sich die spezifischen Emissionen, die für das CO₂KostAufG herangezogen werden, auf die reine Wohnfläche.
- **Keine flächendeckende Verfügbarkeit von Energieausweisen:** Mit Stand Februar 2025 wurden ca. 5,16 Mio. Energieausweise für WG seit 2014 erstellt und beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) registriert. Bei einem Gesamtbestand von ca. 19,96 Mio. WG (dena (2025), Seite 7) liegt der Anteil der WG, die bereits einen Energieausweis haben, bei ca. 25,9 %. Hierbei wird vernachlässigt, dass für einen unbekannten Anteil der WG im Zeitraum 2014-2025 mehr als ein Energieausweis ausgestellt wurde, z.B. auf Grund von Modernisierungen. Bei gleichbleibender Ausstellungszahl von Energieausweisen in den nächsten Jahren würde sich diese Zahl nicht wesentlich erhöhen, da ja auch alte Energieausweise nach 10 Jahren erneuert werden müssen. Eine Vollabdeckung aller WG wird nicht erreicht, sofern nicht zusätzliche Anlässe zur Erstellung von Energieausweisen gesetzlich verankert werden.

7.3 Fazit

Wie oben aufgeführt sprechen gewichtige Gründe gegen eine Regelung des Stufenmodells anhand der Energieausweise. Seit Einführung der CO₂-Kostenaufteilung im Rahmen des CO₂KostAufG können bezüglich der in Abschnitt 7.3 aufgeführten Herausforderungen mit den Energieausweisen keine grundlegenden Änderungen festgestellt werden, so dass die damals zu Grunde liegenden Beweggründe weiterhin Gültigkeit haben.

Für den Beibehalt der Einstufung anhand der realen Verbräuche spricht weiterhin, dass dies von der großen Mehrheit der an der Befragung teilnehmenden Akteur*innen als die einfachere Variante angesehen wird (siehe Abschnitt 5.1).

8 Schutz der Mietenden bei Brennstoffwechsel

8.1 Vorbemerkung

Die Evaluierung des CO₂KostAufG wird gemäß § 10 Satz 2 CO₂KostAufG regelmäßig alle zwei Jahre durchgeführt und umfasst nach dessen Nr. 4 insbesondere die Prüfung, ob Mietende bei einem Brennstoffwechsel durch das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)¹⁸ ausreichend geschützt sind oder ob darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen geboten sind. Diese Prüfung ist Gegenstand dieses Kapitels.

8.2 Aufteilung der Kohlendioxidkosten zwischen Vermietenden und Mietenden nach dem CO₂KostAufG

Mit dem CO₂KostAufG soll der aus der Kostenbelastung herrührende Anreiz zu klimaschonendem Brennstoffverbrauch entsprechend der energetischen Qualität des Gebäudes auf beide Parteien des Mietverhältnisses verteilt werden. Die anhand der energetischen Qualität des vermieteten Wohngebäudes gestufte Belastung der Mietvertragsparteien durch einen ansteigenden Kohlendioxidpreis soll für Mietende zu energieeffizientem Verhalten und für Vermietende zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme und energetische Sanierungen führen.¹⁹

Beim CO₂KostAufG ist zunächst zwischen den verschiedenen Wärmeerzeugungssystemen und deren Installationsort sowie dem eingesetzten Energieträger bzw. Brennstoff zu unterscheiden. Danach gilt das CO₂KostAufG für (ganz oder teilweise) in Vermietung befindliche Gebäude, in denen Brennstoffe in getrennten oder verbundenen Anlagen zur Wärmeerzeugung für Heizung oder für Heizung und Warmwasser genutzt werden, die dem BEHG unterfallen, § 2 Absatz 1 Satz 1 CO₂KostAufG.²⁰ Darüber hinaus gilt das CO₂KostAufG auch für Wärmelieferungen hinsichtlich der für die Wärmeerzeugung eingesetzten Brennstoffe, § 2 Absatz 1 Satz 2 CO₂KostAufG.²¹

Die Aufteilung der Kohlendioxidkosten zwischen Mietenden und Vermietenden ist in den §§ 5 bis 8 CO₂KostAufG geregelt. Das CO₂KostAufG ist in seiner Anwendung beschränkt auf die Kohlendioxidkosten, die in den Kosten der zur Versorgung mit Wärme oder Warmwasser verbrauchten Brennstoffe (§ 2 Absatz 2 Nr. 1 CO₂KostAufG) oder in den Kosten für die Wärmelieferung oder Warmwasserlieferung (§ 2 Absatz 2 Nr. 2 CO₂KostAufG) enthalten sind.

Der Begriff der Kohlendioxidkosten i.S.d. CO₂KostAufG bezeichnet den gemäß § 3 Absatz 1 Nr. 2 CO₂KostAufG auf der Brennstoff- oder Wärmelieferrechnung als Preisbestandteil der Kohlendioxidkosten ausgewiesenen Betrag, der für Treibhausgasemissionen anfällt, die durch die gelieferte oder zur Wärmeerzeugung eingesetzte Menge an Brennstoff verursacht werden.²² Von dem

¹⁸ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7.1.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109) geändert worden ist.

¹⁹ BT-Drs. 20/3172, S. 2.

²⁰ BeckOGK/Börstinghaus CO₂KostAufG, 1.10.2025, § 2, Rn. 3.

²¹ BeckOGK/Börstinghaus CO₂KostAufG, 1.10.2025 § 2, Rn. 4.

²² BeckOGK/Börstinghaus CO₂KostAufG, 1.10.2025, § 2, Rn.10.

Begriff nicht umfasst sind alle weiteren Aufwendungen oder sonstige Begleitkosten, die im Zusammenhang mit der Lieferung oder Rechnungsstellung anfallen können.²³

Die Aufteilung der Kohlendioxidkosten nach dem CO₂KostAufG zwischen Vermietenden und Mietenden soll Mietende zu Energieeinsparungen sowie Vermietende zu energetischen Sanierungen anreizen. Um die gewünschte Anreizwirkung zu erreichen, sollen die Kosten entsprechend den Verantwortungsbereichen und Einflussmöglichkeiten von Vermietenden- und Mietendenseite abgestuft getragen werden.²⁴

Wie bereits in Kapitel 2 umfangreich dargestellt, sieht das CO₂KostAufG daher ein Stufenmodell vor, das anhand des Kohlendioxidausstoßes des Gebäudes festlegt, in welchem Verhältnis Kohlendioxidkosten auf Vermietende und Mietende in WG aufgeteilt werden. Bei Nichtwohngebäuden gilt zunächst eine hälftige Teilung der CO₂-Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden.²⁵

Das in § 5 CO₂KostAufG in Verbindung mit dessen Anlage geregelte und bereits in Kapitel 6 umfangreich dargestellte Stufenmodell für WG ist das Kernstück des CO₂KostAufG. Zentrale Kenngröße ist dabei der Kohlendioxidausstoß eines Gebäudes in Kilogramm CO₂ pro Quadratmeter Wohnfläche in einem (Abrechnungs-) Jahr (spezifischer Kohlendioxidausstoß). Je höher der spezifische CO₂-Ausstoß eines Gebäudes ist, desto größer ist der Anteil der CO₂-Kosten, den die Vermietenden zu tragen haben.

Die anhand der energetischen Qualität des vermieteten WG gestufte Belastung der Mietvertragsparteien durch einen ansteigenden Kohlendioxidpreis soll, wie in Kapitel 6 umfangreich dargestellt, nach dem Willen des Gesetzgebers zu einer doppelten Anreizwirkung führen: für Mietende zu energieeffizientem Verhalten und für Vermietende zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme und energetische Sanierungen.²⁶

Ein wesentliches Ziel des Gesetzgebers ist also, für Vermietende einen Anreiz zu energetischen Sanierungen zu setzen.

Sofern Vermietende die Heizungs- oder Warmwasserversorgungsanlage selbst betreiben und die Kosten auf die Mietenden umlegen, stehen ihnen im Wesentlichen zwei Alternativen zur Verfügung, um den Kohlendioxidausstoß eines Gebäudes zu reduzieren und somit (bei WG nach dem Stufenmodell) weniger Kohlendioxidkosten tragen zu müssen: Eine energetische Sanierung des Gebäudes – worunter regelmäßig auch ein Heizungstausch fällt – oder ein Brennstoffwechsel auf einen Ersatzbrennstoff, der nicht mit einem Kohlendioxidpreis belegt ist.²⁷

Wird die Heizungs- oder Warmwasserversorgungsanlage mit einem Ersatzbrennstoff betrieben, können Vermietende also eine eigene Belastung mit einem Kohlendioxidpreis vermeiden. Zwar gilt das Gleiche auch für Mietende. Auch diese müssen in diesem Fall den klogisch keinen Kohlendioxidpreis bezahlen – ein Kohlendioxidpreis entsteht schlicht nicht. Da biogene Ersatzbrennstoffe sowie Wasserstoff bisher lediglich begrenzt verfügbar sind, wird mit einem

²³ BeckOGK/Börstinghaus CO₂KostAufG, 1.10.2025, § 2, Rn.11.

²⁴ BT-Drs. 20/3172, S. 1.

²⁵ BT-Drs. 20/3172, S. 2.

²⁶ BT-Drs. 20/3172, S. 2.

²⁷ Wird die Heizungsanlage bspw. durch die Mietenden selbst betrieben und der Energieträger durch die Mietenden selbst beschafft, so kann das Wirtschaftlichkeitsgebot für diese Konstellation nicht greifen. Diese Fallgestaltungen werden daher vorliegend nicht untersucht. Als Ersatzbrennstoff kommen dabei zum Beispiel Biomethan, biogenes Flüssiggas oder Bioheizöl in Betracht.

Brennstoffwechsel allerdings oftmals eine erhebliche Kostensteigerung für die Brennstoffbeschaffung einhergehen.²⁸ Etwaige aus dem Brennstoffwechsel resultierenden höheren Brennstoffkosten haben dabei jedoch die Mietenden zu tragen.²⁹

Die Möglichkeit der Vermietenden, durch einen Brennstoffwechsel Kohlendioxidkosten zu vermeiden, birgt insbesondere zwei Gefahren:

- Einseitige finanzielle Belastung der Mietenden durch hohe Brennstoffkosten
- Fehlender Anreiz für Vermietende zur energetischen Sanierung

Angesichts der identifizierten ersten Gefahr einer einseitigen finanziellen Belastung der Mietenden durch hohe Brennstoffkosten erhält der hier zu bearbeitende Evaluierungsauftrag des Gesetzgebers in § 10 Satz 2 Nr. 4 CO₂KostAufG seine besondere Relevanz. Denn die Evaluierung umfasst, wie ausgeführt, insbesondere die Prüfung, ob die Mietenden bei einem Brennstoffwechsel durch das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB ausreichend geschützt sind oder ob hierfür darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen geboten sind.

Nachfolgend wird zunächst der Schutz der Mietenden durch das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB - im Folgenden auch als mietrechtliches Wirtschaftlichkeitsgebot bezeichnet - dargestellt (vgl. sogleich unter 8.3). Sodann werden Regelungsmöglichkeiten für einen stärkeren Mieterschutz erörtert (vgl. hierzu unter 8.4).

8.3 Schutz der Mietenden durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot

8.3.1 Vorbemerkung

Wie dargestellt, werden durch das CO₂KostAufG die Vermietenden einerseits verpflichtet, einen Anteil der CO₂-Kosten zu tragen. Andererseits können sie ihren Anteil an den Kohlendioxidkosten wiederum einsparen, indem sie die Heizungs- und Warmwasserversorgungsanlage in dem vermieteten Gebäude mit einem Ersatzbrennstoff betreiben, der nicht mit einem Kohlendioxidpreis belegt ist. Etwaige infolge eines Brennstoffwechsels erhöhten Brennstoffkosten tragen weiterhin die Mietenden, und die mit einem Wechsel zu einem Ersatzbrennstoff einhergehenden Preissteigerungen dürften nicht unerheblich sein.

Dies vorausgeschickt, ist nunmehr auf das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB einzugehen. Konkret ist entsprechend des Evaluierungsauftrags des Gesetzgebers in § 10 Satz 2 Nr. 4 CO₂KostAufG zu klären, inwiefern das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot Mietende ausreichend bei einem Brennstoffwechsel schützt.

²⁸ Pahle, Die CO₂-Bepreisung im Umbruch, April 2024; Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Auswirkungen und Preispfade des EU-ETS 2, 31.03.2025, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>

²⁹ BT-Drs. 20/3172, S. 39.

8.3.2 Anwendbarkeit des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots

Die Regelung des § 556 Absatz 3 Satz 1 BGB bestimmt, dass über die Vorauszahlungen für Betriebskosten jährlich abzurechnen ist (Halbsatz 1) und dass dabei der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten ist (Halbsatz 2). Diese Regelung wird auch als mietrechtliches Wirtschaftlichkeitsgebot bezeichnet und kann vertraglich nicht ausgeschlossen werden.³⁰

Anzumerken ist zunächst, dass die Formulierung in § 556 Absatz 3 Satz 1 BGB missverständlich ist, da Vermietende das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot nicht bei der Erstellung der Abrechnung zu beachten haben, sondern bereits bei den Maßnahmen, die zur Entstehung der Betriebskosten führen.³¹

Das von den Vermietenden zu beachtende mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot des § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB findet bei jedem Verhalten von Vermietenden Anwendung, das umlagefähige Betriebskosten verursacht und dem sogenannten „vermietendenrelevanten Bereich“ zuzuordnen ist. Nach der Rechtsprechung des BGH bezeichnet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die vertragliche Nebenpflicht des Vermieters, bei Maßnahmen und Entscheidungen, die Einfluss auf die Höhe der - nach entsprechender Vereinbarung - vom Mieter zu tragenden Betriebskosten haben, auf ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis Rücksicht zu nehmen.³² Darunter fallen alle Entscheidungen und Handlungen, die ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Vermietenden fallen. Maßgeblich ist dabei insbesondere deren Verhalten beim Abschluss von Verträgen – etwa bei der Auswahl überteuerter Brennstoffe oder sonstiger Leistungen, beim Bezug unnötiger oder überdimensionierter Leistungen oder bei der Unterlassung notwendiger Wartungsmaßnahmen, wie etwa an der Heizungsanlage.³³

Vermietende sind regelmäßig für die Beheizung im allgemein zugänglichen Teil des Gebäudes – also außerhalb der vermieteten Wohnungen – und jedenfalls für die Beheizbarkeit der vermieteten Räume verantwortlich. Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass die Anlage regelmäßig auf ihre Gefährlosigkeit und Gebrauchstauglichkeit überprüft wird. Verfügen sie nicht über die erforderliche Sachkunde, hat die Überprüfung durch eine fachkundige Person zu erfolgen.³⁴

Das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB ist bei durch einen Brennstoffwechsel verursachten erhöhten Betriebskosten anwendbar, wie sich aus den folgenden Ausführungen ergibt.

Gemäß der Legaldefinition in § 556 Absatz 1 Satz 2 BGB versteht man unter Betriebskosten im Sinne des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots *„die Kosten, die dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten durch das Eigentum oder das Erbbaurecht am Grundstück oder durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks laufend entstehen.“*

³⁰ MüKoBGB/Zehle, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 125.

³¹ MüKoBGB/Zehle, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 114.

³² BGH, Urt. vom 6.7.2011 - VIII ZR 340/10, Rn. 13.

³³ Milger, Praktische Probleme bei der Durchsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebots, NZM 2012, 657 (660).

³⁴ Bub/Treier MietR-HdB/Paschke, 5. Auflage 2019, Kapitel III, Rn. 3071.

Diese Definition entspricht dem Wortlaut des § 1 Absatz 1 Satz 1 der Betriebskostenverordnung (BetrKV).³⁵

Die Kosten der zur Versorgung mit Wärme oder Warmwasser verbrauchten Brennstoffe zählen gemäß § 2 Satz 1 Nr. 4a, 4b, 4c, 5a, 5b sowie 6a und 6b BetrKV zu den umlagefähigen Betriebskosten. Auch die Kosten für die Wärmelieferung oder Warmwasserlieferung fallen unter die Betriebskosten im Sinne dieser Vorschriften.

Erfasst werden daher insbesondere die Kosten für den Betrieb einer zentralen Heizungsanlage einschließlich der verbrauchten Brennstoffe, einer zentralen Brennstoffversorgungsanlage, die Kosten für eine gewerbliche Wärmelieferung – etwa bei Fernwärmebezug – sowie die Kosten der Reinigung und Wartung von Etagenheizungen.³⁶

Sofern also den Vermietenden der Betrieb der Heizungsanlage und die Beschaffung der notwendigen Brennstoffe obliegt, handelt es sich bei den insoweit entstehenden Kosten um Betriebskosten, und das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot ist auf diese Betriebskosten anwendbar. Dies gilt auch für erhöhte Brennstoffkosten bei einem Wechsel auf Ersatzbrennstoffe.

Dabei ist es für die Anwendbarkeit des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots unerheblich, ob die diesbezügliche Kostenverteilung auf den Vorgaben der insoweit spezielleren HeizkostenV beruht, oder ob es sich um eine rechtsgeschäftliche Vereinbarung zwischen den Parteien des Mietvertrages handelt. Für die Informationen der Abrechnung verweist § 6a Absatz 4 HeizkostenV sogar ausdrücklich auf die Vorgaben des § 556 Absatz 3 BGB, dessen Pflichten unberührt bleiben. Laut der Verordnungsbegründung bezieht sich dieser Verweis allerdings ausschließlich darauf, dass unabhängig von der in § 6a HeizkostenV geregelten Pflicht zur Übermittlung von unterjährigen Abrechnungs- oder Verbrauchsinformationen nach § 556 Absatz 3 BGB jährlich über die Betriebskosten abzurechnen ist.³⁷

Die HeizkostenV gilt gemäß § 1 HeizkostenV grundsätzlich für die Wärmeversorgung und Warmwasserversorgung in allen Gebäuden mit einer Mehrzahl von Nutzenden.³⁸ § 2 HeizkostenV regelt insoweit den Vorrang der Vorschriften der HeizkostenV vor rechtsgeschäftlichen Bestimmungen. Eine Ausnahme gilt nur für Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen Vermietende eine Wohnung selbst bewohnen sowie in den in § 11 HeizkostenV geregelten Fällen.

Die HeizkostenV regelt in ihrem Anwendungsbereich allgemein die Pflicht zur Verbrauchserfassung, notwendige technische Ausstattungen zur Verbrauchserfassung sowie die Pflicht zur verbrauchsabhängigen Kostenverteilung im Rahmen der Heizkostenabrechnung.

Vermietende sind grundsätzlich verpflichtet, Wohn- und – sofern mietvertraglich erfasst – auch Geschäftsräume in einem Zustand zu überlassen und zu erhalten, der deren Gebrauch zum vertragsgemäßen Zweck ermöglicht, § 535 Absatz 1 Satz 2 BGB. Dazu gehört insbesondere die Pflicht, eine ausreichende Versorgung mit Wärme und Warmwasser sicherzustellen. Diese Verpflichtung besteht jedenfalls dann, wenn bei Vertragsschluss eine entsprechende

³⁵ Betriebskostenverordnung vom 25.11.2003 (BGBl. I S. 2346, 2347), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16.10.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) geändert worden ist.

³⁶ BeckOK BGB/Wiederhold, 73. Ed. 1.11.2024, BGB, § 556, Rn. 23 ff.

³⁷ BT-Drs. 643/21, S. 21 f.

³⁸ BeckOGK/Dräger, Stand 1.10.2025, HeizkostenV, § 1 Rn. 3.

Versorgungseinrichtung – etwa eine zentrale Heizungsanlage – bereits vorhanden und durch die Vermietenden betrieben wird.³⁹

8.3.3 Inhalt des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots

Wie ausgeführt, ist das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB geregelt.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der abgerechneten Betriebskosten i. S. d. § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB ist vom Standpunkt vernünftiger Vermietenden auszugehen, welche ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis im Auge behalten.⁴⁰ Bei Maßnahmen und Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Höhe der vom Mietenden zu tragenden Betriebskosten haben, hat der Vermietende daher ein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wahren. Ziel ist es, Mietende nur mit solchen Betriebskosten zu belasten, die erforderlich und angemessen sind.⁴¹ Allgemein ergibt sich daraus, dass das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot eine auf Treu und Glauben (§ 242 BGB) beruhende vertragliche Nebenpflicht der Vermietenden im Sinne des § 241 Absatz 2 BGB darstellt.

Demnach dürfen nur solche Betriebskosten abgerechnet werden, die bei gewissenhafter Abwägung aller Umstände und bei ordentlicher Geschäftsführung gerechtfertigt sind.⁴²

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Mietrechtsreform im Jahr 2001 wurde durch den Rechtsausschuss bemängelt, dass die Aspekte des Umweltschutzes in dem Gesetzentwurf noch stärker zum Ausdruck kommen müssen.⁴³ Insbesondere mit Blick auf den hier in Rede stehenden § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB führte der Rechtsausschuss aus:

„In Absatz 3 Satz 1 wird ein zweiter Halbsatz angefügt, wonach der Vermieter bei der Bewirtschaftung des Eigentums den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten hat. Dies hält der Ausschuss gerade vor dem Hintergrund der in letzter Zeit immer stärker steigenden Betriebskosten („Zweite Miete“) aus Gründen der Klarstellung für besonders wichtig. Zudem gebietet der Umweltschutz einen sparsamen Umgang mit Energieressourcen. Auch diesem Aspekt soll durch die Umformulierung Ausdruck verliehen werden. Der Vermieter ist angehalten, im Rahmen eines gewissen Ermessensspielraumes möglichst wirtschaftlich, d. h. mit Blick auf ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis vorzugehen.“⁴⁴

In der Literatur wird daher teilweise angenommen, dass das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in zweierlei Richtung wirkt. Einerseits solle es die Mietenden vor einer erhöhten Kostenbelastung schützen. Andererseits solle es dem Schutz der Allgemeinheit i. S. des Umweltschutzes dienen.⁴⁵

³⁹ So auch: MüKoBGB/Häublein, 9. Auflage 2023, BGB § 535, Rn. 92.

⁴⁰ BGH, Urt. vom 28.11.2007 - VIII ZR 243/06, NJW 2008, 440; OLG Karlsruhe (9. ZS in Freiburg), Rechtsentscheid vom 20.9.1984 - 9 ReMiet 6/83, OLGZ 1985, 252 (254); OLG Brandenburg, Urt. vom 4.7.2007 - 3 U 38/07.

⁴¹ BGH, Urt. vom 9.12.2009 - XII ZR 109/08, NJW 2010, 671; BGH, Urt. vom 13.10.2010 - XII ZR 129/09, BGH, Urt. vom 13.10.2010 - XII ZR 129/09, NZM 2010, 864, Rn. 16; BGH, Urt. vom 28.11.2007 - VIII ZR 243/06, BGH, Urt. vom 28.11.2007 - VIII ZR 243/06, NZM 2008, 78, Rn. 14.

⁴² BeckOK Mietrecht/Pfeifer, 40. Ed. 1.5.2025, BGB § 556, Rn. 201, unter Bezugnahme auf § 24 Absatz 2 II. BV.

⁴³ BT-Drs. 14/5663, S. 75.

⁴⁴ BT-Drs. 14/5663, S. 79.

⁴⁵ LSK 2010, 380729, vollständiger Aufsatz: Lange/Börstinghaus, Das Gebot der Wirtschaftlichkeit, WuM 2010, 538.

Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass das Mietverhältnis ein privatrechtliches Rechtsverhältnis ist, das den Austausch von Leistung und Gegenleistung zum Gegenstand hat. Deswegen dürfte der Umweltschutz als Belang der Allgemeinheit nicht als Richtschnur für ein Handeln der Vermietenden und die Umlegung von entsprechenden Kosten auf die Mietenden herangezogen werden können. Maßstab ist grundsätzlich ein durchschnittliches Versorgungsniveau. Nur dort, wo der Gesetzgeber im Interesse des Umweltschutzes verbindliche Vorgaben macht, kann ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bereits mit dem Hinweis entkräftet werden, dass der Gesetzgeber die kostenintensivere Lösung ausdrücklich zugunsten des Umweltschutzes vorgeschrieben hat.⁴⁶

Wesentlicher Inhalt des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots ist also der Schutz der Mietenden vor übermäßiger Kostenbelastung.

In Literatur und Rechtsprechung haben sich zum Inhalt des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots verschiedene Grundsätze entwickelt, die zum besseren Verständnis nachfolgend zunächst abstrakt dargestellt werden:

8.3.3.1 Keine Belastung mit nicht erforderlichen Kosten

Vermietende haben zu vermeiden, Kosten für die Mietenden zu verursachen, die nicht erforderlich sind. Welche Maßnahmen erforderlich sind, hängt wesentlich vom Charakter des Mietobjekts und den individuellen Umständen ab.⁴⁷ Die Erforderlichkeit der Kosten beurteilt sich – bei Fehlen vertraglicher Vereinbarungen zum Nutzungszweck – anhand objektiver Maßstäbe. Subjektive Vorstellungen der Vermietenden sind dabei nicht entscheidend.⁴⁸

Die Pflicht zur Vermeidung unnötiger Kosten ist unter Berücksichtigung des Erforderlichkeitsmaßstabs von Vermietenden insbesondere im Zusammenhang mit Verträgen, die diese im Rahmen des Betriebs der Immobilie abschließen, zu beachten. Bei einem Verstoß gegen diese Pflicht bleiben Kosten zwar umlagefähig, begründen jedoch in dieser Höhe einen Schadensersatzanspruch, der auf Freistellung von diesen unnötigen Kosten gerichtet ist.⁴⁹ Ein Beispiel hierfür können Wartungsverträge über Einrichtungen und Anlagen sein, die regelmäßig keinem Verschleiß unterliegen und denen kein Gefahrenpotential innewohnt.⁵⁰

Mit Blick auf die hier zu betrachtenden Mehrkosten, die durch einen Brennstoffwechsel verursacht werden, dürfte diese Konstellation allerdings – wenn überhaupt – eine untergeordnete Bedeutung zukommen.

⁴⁶ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 123. Keimeyer/Bei der Wieden/Braungardt/Hoesch/Justen/Mersini/Klinski: Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand - Analyse und Weiterentwicklung der Rechtslage nach der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes, Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erneuerbare-waermeversorgung-im-vermieteten>, S. 57 mwN.

⁴⁷ BGH, Urt. vom 7.4.2004 - VIII ZR 167/03.

⁴⁸ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556 Rn. 117.

⁴⁹ BeckOGK/Dräger, Stand 1.10.2025, BGB § 556, Rn. 175.

⁵⁰ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 116.

8.3.3.2 Keine Belastung mit der Höhe nach unangemessenen Kosten

Von hoher Relevanz für die Betrachtung von Kosten, die durch einen Brennstoffwechsel verursacht werden, ist hingegen die Frage, ob es sich bei den entstehenden Mehrkosten um der Höhe nach unangemessenen Kosten handelt.

Das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichtet Vermietende auch dazu, keine Kosten zu verursachen, die zwar dem Grunde nach erforderlich, aber in ihrer Höhe unangemessen sind.⁵¹ Dies kann der Fall sein, wenn sich Vermietende auf unangemessene, marktunübliche oder überhöhte Entgeltvereinbarungen mit Dritten einlassen (z.B. zu hohe Grundpreise im Wärmelieferungsvertrag). Der Preis muss in das Verhältnis zum Leistungsinhalt gesetzt werden. Dabei kommt es lediglich darauf an, dass der Preis insgesamt nicht marktunüblich ist. Auf Preisbestandteile der zugrunde liegenden Kalkulation kommt es hingegen nicht an.⁵² Vermietende sind nicht dazu verpflichtet die preisgünstigsten Anbietenden auszuwählen, dürfen aber auch nicht ohne sachlichen Grund ein preisgünstigeres Angebot ausschlagen. Sie können die Rechtmäßigkeit ihres Auswahlprozesses daher beispielsweise durch Vergleichsangebote belegen. Bei der Auswahl der Angebote ist auch der Verwaltungsaufwand der Vermietenden zu berücksichtigen. Das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichtet die Vermietenden dazu, sich einen Marktüberblick zu verschaffen, nicht jedoch dazu alle denkbaren Anbietenden zu betrachten. Diese Pflicht trifft Vermietende nur innerhalb der gewählten Versorgungsart und verpflichtet sie nicht dazu, schon bei der Auswahl die wirtschaftlich vorteilhafteste Versorgungsvariante zu wählen.⁵³ In Anbetracht der bestehenden Schwierigkeiten bei der abstrakten Ermittlung eines angemessenen Preises wird in der Rechtsprechung vereinzelt unter Heranziehung der Wesentlichkeitsgrenze des § 5 Absatz 2 des Wirtschaftsstrafgesetzes (WiStG) zugelassen, dass die aufgewendeten Kosten die üblichen Kosten um 20 % übersteigen können.⁵⁴ Eine solche Bewertung sollte jedoch nicht als starre Obergrenze einer möglichen Kostensteigerung angesehen werden. Vielmehr verpflichtet das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot Vermietende zu kostengünstiger Beschaffung. Dabei haben Vermietende auch besonders günstige Beschaffungsmöglichkeiten zu nutzen, soweit dies zumutbar ist. Hierbei kann zusätzlich zur Wesentlichkeitsgrenze von 20 % die Kontrollüberlegung angestellt werden, ob verständige Vermietende die Kosten auch veranlasst hätten, wenn die Vermietenden diese selbst tragen müssten.⁵⁵

Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass hohe Kosten, die auf eine bloße Unwirtschaftlichkeit von Anlagen zurückzuführen ist, in der Regel nur dann vom Wirtschaftlichkeitsgebot erfasst werden, wenn die Anlagen wegen unzutreffender Geeignetheit unwirtschaftlich arbeiten und damit bereits nach objektiven Maßstäben als unwirtschaftlich zu betrachten sind (wie z.B. bei überdimensionierten Anlagen).⁵⁶

8.3.3.4 Entscheidungsspielraum der Vermietenden

Sofern sich anhand der vorstehenden Kriterien feststellen lässt, dass mit dem Einholen mehrerer Vergleichsangebote nicht gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen wird, weil es

⁵¹ BeckOK BGB/Wiederhold, 73. Ed. 1.11.2024, § 556 BGB, Rn. 107.

⁵² BGH, Urt. v. 27.10.2021 – VIII ZR 102/21, BeckRS 2021, 36663, Rn. 44.

⁵³ BGH, Urt. vom 13.6. 2007 - VIII ZR 78/06, BGH NZM 2007, 563.

⁵⁴ AG Köln, Urt. vom 5.1.1999 - 217 C 57/98.

⁵⁵ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 118.

⁵⁶ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 120.

sich bei den entstehenden Kosten weder um nicht erforderliche Kosten noch um unangemessene Kosten handelt, kommt Vermietenden ein Entscheidungsspielraum zu. Dabei haben Vermietende zwar weiterhin das Interesse der Mietenden insbesondere an geringen Kosten und einer ordnungsgemäßen Erbringung der vertraglich geschuldeten (Neben)Leistungen zu berücksichtigen. Sie sind allerdings nicht stets zur Wahl des preislich günstigsten Angebots verpflichtet. In ihrer Entscheidungsfindung können Vermietende auch Kriterien wie das Interesse an Schutz und Erhaltung des Gebäudes und einen geringen Verwaltungsaufwand sowie die Kompetenz und Zuverlässigkeit der Vertragspartner*in, die Betriebsgröße der Vertragspartner*in und die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen.⁵⁷

Zwar kann im Rahmen der Entscheidungsfindung auch auf das Interesse von Vermietenden abgestellt werden, nach Möglichkeit einen bewährten Anbietenden weiter zu beschäftigen („bekannt und bewährt“). Allerdings verpflichtet das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot Vermietende zu einer regelmäßigen Kostenkontrolle. Zwar werden Vermietende durch die Kostenkontrollpflicht nicht gleichzeitig verpflichtet, laufende Verträge neu zu verhandeln. Allerdings dürfte ein zwischenzeitlich als unwirtschaftlich zu betrachtender Vertrag nicht verlängert werden.⁵⁸

Mit Blick auf Preiserhöhungen im Rahmen von Versorgungsverträgen wird in der Literatur unter Verweis auf ein Urteil des AG Pinneberg, teilweise angenommen, dass Vermietende die Wirksamkeit der Preiserhöhung zu prüfen haben und ihr andernfalls widersprechen müssten.⁵⁹ Eine entsprechende obergerichtliche oder höchstrichterliche Entscheidung zum Bestehen einer solchen Pflicht liegt allerdings nicht vor.

8.3.4 Mögliche Verstöße gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bei einem Brennstoffwechsel

Nach den Ausführungen zum Inhalt des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB ist nunmehr gemäß des Evaluierungsauftrags des Gesetzgebers in § 10 Satz 2 Nr. 4 CO₂KostAufG zu klären, ob bzw. inwiefern bei einem Brennstoffwechsel Verstöße gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in Betracht kommen. Denn das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB schützt Mietende bei einem Brennstoffwechsel dann nicht ausreichend, wenn die durch einen Brennstoffwechsel verursachten erhöhten und vollumfänglich durch die Mietenden zu tragenden Brennstoffkosten gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, und zudem die Rechtsfolgen eines solchen Verstoßes keinen geeigneten Schutz der Mietenden darstellen (zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes siehe unter 8.3.5).

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen lässt sich feststellen, dass Mehrkosten, die aus einem Brennstoffwechsel resultieren, dann keinen Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot darstellen können, wenn die aus dem Brennstoffwechsel resultierenden Mehrkosten ausschließlich aus der Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht resultieren.⁶⁰ Denn in diesem Fall sind die entstehenden Kosten in jedem Fall erforderlich und angemessen. Sofern Vermietenden

⁵⁷ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 123.

⁵⁸ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 124.

⁵⁹ MüKoBGB/Zehlele, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 124; Langenberg/Zehlele, BetrKostR, 11. Auflage 2025, J. Rn. 64; beide mit Verweis auf AG Pinneberg, Urt. v. 17.10.2013 – 83 C 207/12.

⁶⁰ Keimeyer/Bei der Wieden/Braungardt/Hoesch/Justen/Mersini/Klinski: Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand - Analyse und Weiterentwicklung der Rechtslage nach der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes, Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erneuerbare-waermeversorgung-im-vermieteten>, S. 58.

bei der Erfüllung der Pflicht ein Entscheidungsspielraum verbleibt, wäre ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot allerdings weiterhin denkbar.

Dabei ist insbesondere die Regelung des § 71 im Gebäudeenergiegesetz (GEG) zu beachten.

Nach § 71 Absatz 1 GEG darf eine Heizungsanlage zum Zwecke der Inbetriebnahme in einem Gebäude nur eingebaut oder aufgestellt werden, wenn sie mindestens 65 % der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugt. Diese im Zuge der GEG-Novelle 2024 eingeführte Vorgabe stellt ein Kernelement des Gesetzes dar.⁶¹

§ 71 Absatz 8 GEG enthält eine Übergangsvorschrift für die Anwendung der Vorgabe aus § 71 Absatz 1 GEG und dient der Verzahnung der Vorgaben des GEG mit der kommunalen Wärmeplanung nach dem Wärmeplanungsgesetz (WPG).⁶² Danach greift die Vorgabe aus § 71 Absatz 1 GEG abhängig von der Einwohnendenzahl des Gemeindegebiets, in dem das Gebäude gelegen ist, erst ab dem 01.07.2026 (mehr als 100.000 Einwohner*innen) bzw. ab dem 01.07.2028 (100.000 oder weniger Einwohner*innen). § 71 Absatz 8 Satz 3 GEG enthält zudem eine Rückausnahme für die abweichenden Fristen aus § 71 Absatz 8 Satz 1 bzw. Satz 2 GEG. Danach sind die Anforderungen nach § 71 Absatz 1 GEG ungeachtet der Ausnahmen aus § 71 Absatz 8 Satz 1 und Satz 2 GEG einen Monat nach der Bekanntgabe einer Entscheidung der nach Landesrecht zuständigen Stelle über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau eines Wärmenetzes oder als Wasserstoffnetzausbaubereich anzuwenden. Hiermit wird Bezug genommen auf die §§ 26, 27 WPG, wonach auf der Grundlage der Wärmeplanung verbindliche Entscheidungen getroffen und ausgewiesen werden können. Sobald diese (bisher kaum praxisrelevante) Rückausnahme greift, wären mithin die Voraussetzungen des § 71 Absatz 1 GEG vollumfänglich zu erfüllen.

Dementsprechend enthält § 71 Absatz 9 GEG eine Übergangsregelung für Betreiber einer mit flüssigem oder gasförmigem Brennstoff beschickten Heizungsanlage, die sich an den in § 71 Absatz 8 GEG niedergelegten Übergangsfristen bezieht.⁶³ Danach muss ein/e Gebäudeeigentümer*in, der/die nach Ablauf des 31.12.2023 und vor Ablauf der jeweiligen Frist aus § 71 Absatz 8 GEG eine neue Heizungsanlage einbaut, die mit flüssigem oder gasförmigen Brennstoff beschickt ist, gestaffelte Mindestanteile für den Betrieb der Heizungsanlage mit Brennstoff aus erneuerbaren Energien erfüllen. Denn § 71 Absatz 9 GEG sieht insoweit vor, dass betroffene Heizungsanlagen ab dem 01.01.2029 mindestens 15 %, ab dem 01.01.2035 mindestens 30 % und ab dem 01.01.2040 mindestens 60 % der mit der Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomasse oder grünem oder blauem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugen.⁶⁴ Mit dieser Vorgabe wird sichergestellt, dass auch ein Betreiber einer mit flüssigem oder gasförmigem Brennstoff beschickten Heizungsanlage, die vor Ablauf der Übergangsfristen des § 71 Absatz 8 GEG eingebaut worden ist und die Vorgabe aus § 71 Absatz 1 Satz 1 GEG nicht erfüllt, dennoch stufenweise einen höheren Anteil erneuerbarer Brennstoffe nutzt.⁶⁵

⁶¹ BeckOGK/Rasbach, Stand 15.8.2024, GEG § 71, Rn. 14.

⁶² BeckOGK/Rasbach, Stand 15.8.2024, GEG § 71, Rn. 44.

⁶³ BeckOGK/Rasbach, Stand 15.8.2024, GEG § 71, Rn. 52.

⁶⁴ Keimeyer/Bei der Wieden/Braungardt/Hoesch/Justen/Mersini/Klinski: Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand - Analyse und Weiterentwicklung der Rechtslage nach der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes, Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erneuerbare-waermeversorgung-im-vermieteten>, S. 58.

⁶⁵ BeckOGK/Rasbach, Stand 15.8.2024, GEG § 71, Rn. 53.

Aus § 71 GEG kann sich mithin eine gesetzliche Pflicht für Vermietende ergeben, ihre Heizungsanlage zu einem bestimmten Anteil mit erneuerbaren Energien zu betreiben.

Wie bereits dargestellt, kann das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in Fällen der Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht nur Anwendung finden, wenn den Vermietenden hierbei ein gewisser Entscheidungsspielraum zukommt. Ein solcher Entscheidungsspielraum steht den Vermietenden jedenfalls dann zu, wenn sie für die Versorgung mit erneuerbaren Energien aus Vergleichsangeboten verschiedener Versorger wählen können. In diesem Fall verpflichtet das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot die Vermietenden nach hiesiger Lesart dazu, ein Angebot mit angemessenen Kosten zu wählen.

Darüber hinaus dürfte das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot nach hiesigem Verständnis jedenfalls auf den Anteil uneingeschränkt Anwendung finden, der den gesetzlich festgelegten Mindestanteil übersteigt. Sofern Vermietende ihre Heizungsanlage also anstelle des gesetzlichen Mindestanteils an biogenem Brennstoff mit einem höheren Anteil an biogenem Brennstoff speisen, wären die entstehenden Mehrkosten anhand der Voraussetzungen des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebotes zu beurteilen.

Schließlich gilt es bei dem Vorstehenden zu beachten, dass das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot nur innerhalb der gewählten Wärmeversorgungsart Anwendung finden kann. Ist mit dem Heizungstausch auch ein Wechsel der Versorgungsart verbunden, bleibt es bei der Feststellung (siehe oben), dass das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot auf einen Wechsel der Versorgungsart nicht anwendbar ist.

8.3.4.1 Untersuchte Fallkonstellationen

Zur Beantwortung der Frage, ob bzw. inwiefern bei einem Brennstoffwechsel Verstöße gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in Betracht kommen, werden die in diesem Bericht untersuchten Fallkonstellationen

- Umstieg von fossilem Erdgas auf biogene Gase (z.B. Biomethan oder biogenes Flüssiggas) in bestehendem Gaskessel
- Umstieg von fossilem Heizöl auf flüssige biogene Brennstoffe (z.B. sog. „Bioheizöl“) in bestehendem Ölkessel

im Folgenden aus rechtlicher Sicht betrachtet.⁶⁶

8.3.4.2 Initiator des Brennstoffwechsels

Klarzustellen ist, dass ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot nur in Betracht kommt, wenn der Brennstoffwechsel durch die Vermietenden initiiert wird. Denn das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot ist eine auf Treu und Glauben (§ 242 BGB) beruhende vertragliche Nebenpflicht der Vermietenden im Sinne des § 241 Absatz 2 BGB. Dementsprechend scheidet bei einem durch die Mietenden initiierten und durchgeführten Brennstoffwechsel ein Verstoß gegen das

⁶⁶ Zwar entstehen bei einer energetischen Sanierung ebenfalls Kosten, die Vermietende in den Grenzen der §§ 559 ff BGB auf Mietende umlegen können („Modernisierungsumlage“). Ein in diesem Zusammenhang möglicherweise bestehendes Schutzvakuum zu Lasten der Mietenden ist allerdings nicht Teil der vorliegenden rechtlichen Evaluierung des Schutzes der Mietenden bei einem Brennstoffwechsel.

mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus (bspw. bei dem eigenständigen Betrieb einer Gasetagenheizung durch Mietende).

8.3.4.3 Kein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bei Auswahl der Versorgungsart

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass lediglich ein Brennstoffwechsel, nicht aber ein Wechsel der Versorgungsart, dem Anwendungsbereich des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots unterfällt, wie ausgeführt. Maßgeblich ist also zunächst die rechtliche Einordnung des jeweiligen Vorgangs (z. B. Umstieg auf biogene Gase (z.B. Biomethan oder biogenes Flüssiggas) in einem bestehenden Gaskessel oder Umstieg auf flüssige biogene Brennstoffe wie „Bioheizöl“ in einem bestehenden Ölkessel): Handelt es sich um einen Brennstoffwechsel oder um einen Wechsel der Versorgungsart?

Die HeizkostenV unterscheidet insoweit zwischen zwei grundlegenden Versorgungsarten, einerseits der Eigenversorgung durch zentrale Heizungs- und Warmwasseranlagen im Eigentum der Vermietenden, andererseits der externen, in der Regel gewerblichen Wärmelieferung durch Dritte. Diese Unterscheidung ist von zentraler Bedeutung für die Frage, ob und inwieweit mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsanforderungen greifen.⁶⁷

Nach der Rechtsprechung liegt ein Wechsel der Versorgungsart insbesondere dann vor, wenn ein grundlegender Systemwechsel erfolgt. Klassische Beispiele hierfür sind die Umstellung von dezentralen Einzelöfen auf eine zentrale Heizungsanlage oder die Ablösung einer zentralen Gasheizung durch eine Fernwärmeversorgung.⁶⁸ In diesen Fällen wird nicht lediglich der eingesetzte Energieträger ausgetauscht, sondern das gesamte Versorgungssystem eines Gebäudes verändert. Der Begriff der Versorgungsart ist also weit zu fassen und beschreibt das strukturelle Konzept der Energieversorgung, ohne sich auf einen konkreten Brennstoff festzulegen.

Demgegenüber ist unter einem Brennstoffwechsel die Änderung des konkret eingesetzten Energieträgers zu verstehen, ohne dass die grundlegende Versorgungsstruktur des Gebäudes verändert wird. Ein Beispiel ist die Substitution fossilen Erdgases durch Biomethan. In derartigen Konstellationen bleibt die technische Infrastruktur – wie Heizkessel, Leitungsnetz und Brenner – regelmäßig unverändert bestehen.

Für diese Sichtweise spricht die ursprüngliche Gesetzesbegründung zu § 10 CO₂KostAufG -E, die als Beispiel für einen Brennstoffwechsel unter anderem die Umstellung von Erdgas auf Biomethan nennt.⁶⁹ Aber auch die Rechtsprechung – etwa das OVG Mecklenburg-Vorpommern – folgt dieser Sichtweise und stuft entsprechende Umstellungen als Brennstoffwechsel ein.⁷⁰

Diese Form der Unterscheidung anhand der Kategorien eines Wechsels der Versorgungsart versus Wechsel eines konkreten Brennstoffes deckt sich zudem auch mit der einschlägigen höchstrichterlichen Rechtsprechung des BGH:

„Die Revision hält dem entgegen, den von der Bekl. vorgelegten Vergleichsberechnungen sei jedenfalls zu entnehmen, dass die Kl. durch „die Art, wie sie die Wohnung der Bekl. mit Wärme

⁶⁷ Bub/Treier MietR-HdB/Emmerich, 5. Auflage 2019, Kapitel III Rn. 375.

⁶⁸ LG Chemnitz, Urt. vom 10.6.2003 - 6 S 2390/02, NZM 2004, 138, 139; LG Chemnitz, Urt. vom 1.11.1999 - 12 S 2013/99, NJW-RR 2000, 81.

⁶⁹ BT-Drs. 20/3172, S. 39.

⁷⁰ OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 20.12.2022 - 3 LB 851/17.

versorge”, gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoße, und dass deshalb die Kl. hätte darlegen müssen, warum „das von ihr gewählte Wärmebelieferungskonzept” dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht widerspreche. Diesem Einwand liegt offenbar die Vorstellung zu Grunde, das Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichte den Vermieter schon bei der Auswahl unter den örtlich angebotenen Versorgungsarten und nicht erst innerhalb der von ihm gewählten Versorgungsart, stets die wirtschaftlich vorteilhafteste Versorgungsalternative zu wählen. Ein solches Verständnis des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots erscheint dem Senat als zu weit gehend. Die den Vermieter auferlegte Pflicht zur Rücksichtnahme auf die finanziellen Interessen seiner Mieter kann nicht so weit gehen, dass ein Mieter, die - wie die Bekl. - eine bei Abschluss des Mietvertrags mittels Wärmecontracting versorgte Wohnung anmietet und sich vertraglich zur anteiligen Tragung der Kosten der Wärmelieferung verpflichtet, der Vermieter bei Abrechnung der Betriebskosten entgegenhalten könnte, die Mietwohnung hätte mittels Fernwärme oder durch eine von der Vermieter selbst betriebene Zentralheizung preiswerter versorgt werden können.“⁷¹

Nach alledem spricht vieles dafür, beispielsweise die Umstellung von fossilem Erdgas auf Biomethan als reinen Brennstoffwechsel zu qualifizieren.

Anders verhält es sich hingegen bei einem tatsächlichen Wechsel der Versorgungsart. Dies gilt im Übrigen auch in Fällen der Umstellung von einer Eigenversorgung durch Vermietende auf ein Contracting-Modell, das eine gewerbliche Wärmelieferung beinhaltet, oder auf Fernwärmeversorgung. In diesen Fällen greift das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot wie bereits dargelegt nicht.⁷²

Festzuhalten ist damit, dass die (Investitions-)Entscheidung über die Versorgungsart nicht gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen kann, weil ein Wechsel der Versorgungsart schon nicht von den Grundsätzen des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots erfasst ist. Denn der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gilt nur innerhalb der von Vermietenden gewählten Versorgungsart und verpflichtet Vermietende nicht, schon bei der Auswahl der Versorgungsart die wirtschaftlich vorteilhafteste Versorgungsvariante zu wählen.

8.3.4.5 Möglicher Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot hinsichtlich der Höhe der Brennstoffkosten bei Brennstoffwechsel

Wie festgestellt kommt ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot in Betracht, wenn sich durch den von den Vermietenden initiierten Brennstoffwechsel die Brennstoffkosten, die vollumfänglich von den Mietenden zu tragen sind, erhöhen. Für die Bewertung der Frage, ob ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot vorliegt, ist dabei aus juristischer Sicht nicht entscheidend, ob der Brennstoffwechsel von fossilem Erdgas auf biogene Gase oder von fossilem Heizöl auf flüssige biogene Brennstoffe erfolgt. Maßgeblich sind einzig die aus dem Brennstoffwechsel resultierenden Mehrkosten der Mietenden.

Ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot kann insbesondere dann in Betracht kommen, wenn ein durch die Vermietenden veranlasster Brennstoffwechsel zu unverhältnismäßig

⁷¹ BGH, Urt. vom 13.6.2007 - VIII ZR 78/06, BGH, Urt. vom 13.6.2007 - VIII ZR 78/06, NZM 2007, 563 (Hervorhebungen durch Autorinnen und Autoren).

⁷² BGH, Urt. vom 13.6.2007 - VIII ZR 78/06, BGH, Urt. vom 13.6.2007 - VIII ZR 78/06, NZM 2007, 563; so auch MüKoBGB/Zehlelein, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 119.

erhöhten Brennstoffkosten führt. Wie bereits ausgeführt, sind die Vermietenden verpflichtet, bei der Auswahl von Versorgungsverträgen ein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wahren. Dies schließt aus, dass sie sich auf unangemessene, marktunübliche oder wirtschaftlich nicht vertretbare Entgeltvereinbarungen mit Dritten einlassen – etwa im Rahmen eines Wärmelieferungsvertrags mit überhöhten Grundpreisen.

Zwar besteht keine Verpflichtung, stets das günstigste Angebot zu wählen; die Vermietenden dürfen jedoch ohne sachlich nachvollziehbaren Grund kein wirtschaftlich günstigeres Angebot ausschlagen. Maßgeblich ist, ob das vereinbarte Entgelt noch als verhältnismäßig zur erbrachten Leistung anzusehen ist.

Zur Orientierung kann dabei auf die sogenannte Wesentlichkeitsgrenze von 20 % zurückgegriffen werden, wie sie in § 5 des WiStG 1954 verankert ist. Diese Grenze wird sowohl in der Literatur⁷³ als auch in der Rechtsprechung⁷⁴ als Maßstab herangezogen, um die Zumutbarkeit von Mehrkosten im Zusammenhang mit dem mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot zu bewerten. Im mietrechtlichen Zusammenhang betrifft dies insbesondere Fälle, in denen Wärmelieferverträge oder Brennstoffbeschaffungen zu einer erheblichen Kostenbelastung der Mietenden führen.

So wurde ausgeführt, dass eine Überschreitung der marktüblichen Brennstoffkosten um mehr als 20 % regelmäßig als Indiz für eine Pflichtverletzung anzusehen ist. In diesen Fällen liegt es nahe, dass die Vermietenden eine wirtschaftlich nicht vertretbare Entscheidung getroffen und die daraus resultierenden Mehrkosten unzulässigerweise auf die Mietenden abgewälzt haben.⁷⁵ Nach den bereits dargestellten Fallgruppen handelt es sich dabei um einen Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot wegen der Höhe der Kosten. Die Unwirtschaftlichkeit kann dabei auch über die Kontrollfrage ermittelt werden, ob die Vermietenden diese Kosten auch dann veranlasst hätten, wenn sie sie selbst tragen müssten. Dabei dürfte allerdings der ansonsten im Wege des CO₂KostAufG zu tragende Kostenanteil der Vermietenden mitzuberücksichtigen sein. Da es sich hierbei jedoch um eine höchst subjektive und in der Praxis kaum beweisbare Kontrollfrage handelt, kann diese nur ergänzend zur Wesentlichkeitsgrenze des § 5 Absatz 2 WiStG⁷⁶ herangezogen werden.

Die Wesentlichkeitsgrenze von 20 % sollte allerdings – wie bereits dargestellt – nicht als eine starre Grenze betrachtet werde. Vielmehr bedarf es stets einer einzelfallbezogenen Prüfung unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände. Die 20 %-Grenze dient insoweit lediglich als grober Orientierungsrahmen – sie operationalisiert das abstrakte Wirtschaftlichkeitsgebot und ersetzt nicht die notwendige Einzelfallbetrachtung.⁷⁷

Damit kann festgehalten werden, dass ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot bei einem durch die Vermietenden veranlassten Brennstoffwechsel insbesondere dann in Betracht kommt, wenn dieser zu unverhältnismäßig erhöhten Brennstoffkosten führt. Letzteres dürfte in der Regel anzunehmen sein, wenn eine Überschreitung der marktüblichen Brennstoffkosten um mehr als

⁷³ MüKoBGB/Zehle, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 118.

⁷⁴ LG Dresden, Urt. vom 1.8.2006 - 4 S 460/05, BeckRS 2012, 1799; AG Köln, Urt. vom 5.1.1999 - 217 C 57/98, BeckRS 1999, 30999292.

⁷⁵ LG Dresden, Urt. vom 1.8.2006 - 4 S 460/05, BeckRS 2012, 1799.

⁷⁶ Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I S. 1313), das zuletzt durch Artikel 76 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

⁷⁷ MüKoBGB/Zehle, 9. Auflage 2023, BGB § 556, Rn. 118.

20 % gegeben ist. Demgegenüber scheidet bei einem Wechsel der Versorgungsart ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus.

8.3.5 Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot und Prozessuales

Zu erörtern sind schließlich die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB bei einem durch die Vermietenden veranlassten Brennstoffwechsel, der zu unverhältnismäßig erhöhten Brennstoffkosten führt. Denn das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB schützt Mietende bei einem Brennstoffwechsel dann nicht ausreichend, wenn die durch einen Brennstoffwechsel verursachten erhöhten und vollumfänglich durch die Mietenden zu tragenden Brennstoffkosten gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, und zudem die Rechtsfolgen eines solchen Verstoßes keinen geeigneten Schutz der Mietenden darstellen.

Verstöße gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB stellen die Verletzung einer vertraglichen Nebenpflicht dar, wie ausgeführt. Sofern Vermietende mithin einen Brennstoffwechsel initiieren, der zu unverhältnismäßigen Mehrkosten führt und somit nach den zuvor dargestellten Kriterien gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot verstößt, ist hierin eine Verletzung dieser vertraglichen Nebenpflicht zu sehen. Soweit Vermietende die Pflichtverletzung zu vertreten haben, führt dies zu einem Schadensersatzanspruch der Mietenden nach den §§ 280 Absatz 1, 249 BGB – wobei nach § 280 Absatz 1 Satz 2 BGB widerleglich vermutet wird, dass Vermietende die Pflichtverletzung zu vertreten haben. Widerspricht die Bewirtschaftung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit liegt darin regelmäßig eine Verletzung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt i. S. d. § 276 Absatz 2 BGB und somit ein fahrlässiges Verhalten. Der Schaden der Mietenden ist dabei in der Belastung mit den durch den Brennstoffwechsel entstehenden unverhältnismäßigen Mehrkosten zu erkennen. Die Mietenden hätten in einem solchen Fall dementsprechend einen Anspruch nach § 249 Absatz 1 BGB auf Freistellung von diesen unnötigen Kosten.⁷⁸

Um einen solchen Schadensersatzanspruch gerichtlich geltend zu machen, müssen Mietende den Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot allerdings darlegen und beweisen. Denn nach den allgemeinen Grundsätzen trifft Mietende die Pflicht die Pflichtverletzung darzulegen und zu beweisen – also mithin alle Tatsachen, aus denen sich der Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt.⁷⁹ Hierzu müssen Mietende insbesondere darlegen und beweisen, dass der Brennstoff zu einem deutlich geringeren Preis zu beschaffen gewesen wäre.⁸⁰

Grundsätzlich ist es zunächst Aufgabe der Mietenden darzulegen und zu beweisen, dass ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot und damit eine Pflichtverletzung des Vermieters vorliegt.⁸¹ Dementsprechend müssen Mietende konkret darlegen, dass beispielsweise Heizwärme und Warmwasser in den der Abrechnung zu Grunde liegenden Zeiträumen preiswerter angeboten wurden. Nach der Rechtsprechung des BGH finden auch die Grundsätze zur sekundären Darlegungslast regelmäßig keine Anwendung. Denn bei der Frage, ob Vermietende bei finanziellen Dispositionen, die

⁷⁸ BeckOGK/Drager, Stand 1.10.2025, BGB § 556, Rn. 175.

⁷⁹ MüKoBGB/Zehle, 9. Auflage 2023, § 556 BGB Rn. 126.

⁸⁰ BeckOGK/Drager, Stand 1.10.2025, BGB § 556 Rn. 176.

⁸¹ BGH, Urt. vom 6.7.2011 - VIII ZR 340/10, Rz. 16.

Auswirkungen auf die Betriebskosten haben, auf ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis Rücksicht genommen hat, gehe es regelmäßig nicht um interne, für Mietende nicht ersichtliche Kostenkalkulationen der Vermietenden, sondern um objektive Gegebenheiten, wie etwa durch Bescheid festgesetzte öffentlich-rechtliche Gebühren und Abgaben oder die ortsübliche Entlohnung eines Hauswirts oder die Beschaffung von Brennstoff für die Heizungsanlage zu marktüblichen Preisen.⁸²

Bei einer Heranziehung der dargestellten Kostenschwelle von 20 % müssten die Mietenden also darlegen und beweisen, dass bei einem Brennstoffwechsel die aufgewandten Brennstoffkosten die üblichen Brennstoffkosten um 20 % oder mehr übersteigen.⁸³

8.3.6 Kein ausreichender Schutz der Mietenden durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot

Zwar haben Mietende bei einem Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot i. S. d. § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB einen Schadensersatzanspruch gegenüber den Vermietenden nach §§ 280 Absatz 1, 249 BGB, der sie von wirtschaftlich unangemessenen Kosten freihalten soll. Allerdings müssen Mietende die Tatsachen, aus denen sich der Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot ergibt, darlegen und beweisen, einschließlich des Umstands, dass die aufgewandten Brennstoffkosten die üblichen Brennstoffkosten um 20 % oder mehr übersteigen. Deshalb sind Mietende bei einem Brennstoffwechsel nach hiesiger Auffassung nicht ausreichend geschützt bzw. erscheint der Schutzmechanismus insbesondere zur Erreichung der intendierten wechselseitigen Anreizwirkung des CO₂KostAufG verbesserungswürdig. Dies gilt gerade in Anbetracht der dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung zu den Anforderungen an den Nachweis eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot, die letztlich ein hohes Prozessrisiko auf Seiten der Mietenden zur Folge haben. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einem Gerichtsverfahren der Aspekt des Umweltschutzes – in Gestalt der Umstellung auf einen klimafreundlicheren Brennstoff – als sachlich gerechtfertigt bzw. als höherrangig gegenüber dem Schutz der Mietenden gewertet wird, und daher im Ergebnis ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot und mithin ein Schadensersatzanspruch abgelehnt wird. In einem solchen Fall hätten Mietende nicht nur die erhöhten Brennstoffkosten, sondern auch angesichts der im Falle des Unterlegens die Prozesskosten zu tragen. Ausweislich der Gesetzesbegründung zum ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG-E hat auch der Gesetzgeber diese Gefahr gesehen.⁸⁴

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass mit einem Brennstoffwechsel in der Praxis durchaus auch Rechtsunsicherheiten bei den Vermietenden einher gehen können. Denn mit einer Umstellung auf einen klimafreundlicheren und nicht unwesentlich teureren Brennstoff (z.B. Biogas oder Bioöl), besteht für die Vermietenden das Risiko, dass die Kosten eines solchen Brennstoffwechsels im Streitfall vor Gericht als wirtschaftlich unangemessen bewertet werden.

Insgesamt kann daher an dieser Stelle die These aufgestellt werden, dass bei Brennstoffwechseln im Zusammenhang mit dem CO₂KostAufG bei gleichzeitigem zu erwartendem deutlichem Anstieg der

⁸² BGH, Urt. vom 6.7.2011 - VIII ZR 340/10, Rz. 21.

⁸³ Als Maßstab für übliche Brennstoffkosten könnte insoweit der in dem jeweiligen Netzgebiet geltende Grundversorgungstarif für Erdgas auf Basis des Grund- und Arbeitspreises bzw. der jährliche Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs herangezogen werden.

⁸⁴ BT-Drs. 20/3172, S. 39 f.

Kosten von Ersatzbrennstoffen Rechtstreitigkeiten in Bezug auf das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot künftig nicht ausgeschlossen werden können.

Die Herausforderung der Darlegungs- und Beweislast bei einem möglichen Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot im Zusammenhang mit einem Brennstoffwechsel hatte im Übrigen auch die Bundesregierung thematisiert, und hatte daher in ihrem ursprünglichen Regierungsentwurf⁸⁵ die Regelung § 10 CO₂KostAufG-E vorgesehen. § 10 CO₂KostAufG-E lautete:

„§ 10 Einsatz von Ersatzbrennstoffen

(1) Stellt der Vermieter nach dem 25. Mai 2022 von Erdgas auf einen anderen gasförmigen Brennstoff mit einem biogenen Anteil oder Wasserstoff zur Erzeugung von Wärme oder von Wärme und Warmwasser um, so trägt der Mieter die Kosten des verbrauchten Brennstoffs nur bis zu der Höhe des in dem jeweiligen Netzgebiet geltenden Grundversorgungstarifs für Erdgas auf Basis des Grund- und Arbeitspreises.

(2) Stellt der Vermieter nach dem 25. Mai 2022 von festen oder flüssigen fossilen Brennstoffen nach § 2 Absatz 1 auf biogene feste oder flüssige Brennstoffe zur Erzeugung von Wärme oder Wärme und Warmwasser um, gilt Absatz 1 mit der Maßgabe, dass der jährliche Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs zu Grunde zu legen ist, sofern der Preis des biogenen Brennstoffs pro Energieeinheit höher ist als der Preis des ersetzten fossilen Brennstoffs. (3) Stellt der Vermieter auf Ersatzbrennstoffe im Sinne von Absatz 1 oder von Absatz 2 um, die einen Anteil an fossilen Brennstoffen enthalten, erfolgt für diesen Anteil die Aufteilung der Kohlendioxidkosten zwischen Vermieter und Mieter nach den Vorschriften dieses Gesetzes.“

Zur Begründung hat der Gesetzgeber ausgeführt:

„Zwar schützt den Mieter bereits das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot vor der Umlage beträchtlicher Mehrkosten durch einen Brennstoffwechsel. Das Wirtschaftlichkeitsgebot erlaubt nämlich nur die Abrechnung solcher Betriebskosten, die bei gewissenhafter Abwägung aller Umstände und bei ordentlicher Geschäftsführung gerechtfertigt sind. Der Vermieter hat gegenüber dem Mieter die vertragliche Nebenpflicht, bei Maßnahmen und Entscheidungen, welche Einfluss auf die Höhe der letztlich von diesem zu tragenden Nebenkosten haben, auf ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis Rücksicht zu nehmen.

Der Schutz des Wirtschaftlichkeitsgebotes wäre allerdings nach erst erfolgtem Brennstoffwechsel im Wege eines Schadenersatzanspruches vor Gericht einzuklagen. In der Sache hätten die Gerichte die Frage zu klären, ab welcher Höhe an Mehrkosten kein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis mehr vorliegt. Das Inkrafttreten des Gesetzes wäre daher im Hinblick auf den Einsatz von Ersatzbrennstoffen mit einer Rechtsunsicherheit und mit gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Mietparteien verbunden. Deshalb ist ein Mechanismus notwendig, der solchen Brennstoffwechseln vorbeugt und eine klare Grenze für die Umlagefähigkeit von Mehrkosten setzt.

⁸⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz - CO₂KostAufG-E), BT-Drs. 20/3172 vom 24.8.2022.

*Die Regelung ist anwendungssicher und vermeidet die beschriebenen Rechtsstreitigkeiten.*⁸⁶

Das Risiko gerichtlicher Auseinandersetzungen hatte der Gesetzgeber also ebenfalls erkannt bzw. er wollte derartige Rechtsstreitigkeiten mit der Regelung § 10 CO₂KostAufG-E vermeiden. Wie gesehen, hat der Gesetzgeber hierbei berücksichtigt, dass der alleinige Rückgriff auf das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot mit Rechtsunsicherheit und mit dem Risiko von Rechtsstreitigkeiten zwischen Mietvertragsparteien verbunden ist und aus diesem Grund befunden, dass ein Mechanismus notwendig sei, der Brennstoffwechseln vorbeugt und eine klare Grenze für die Umlagefähigkeit von Mehrkosten setzt.⁸⁷ Dennoch hat der Gesetzgeber von der Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E im Ergebnis wieder Abstand genommen. Zu den Argumenten, die gegen den § 10 CO₂KostAufG-E vorgetragen wurden, wird auf das Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 26. September 2022 verwiesen.⁸⁸

8.4 Regelungsmöglichkeiten für einen stärkeren Schutz der Mietenden

Nachdem festgestellt wurde, dass Mietende bei Brennstoffwechseln durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot i. S. d. § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB nicht ausreichend geschützt sind bzw. besser geschützt werden sollten, um die intendierte Anreizwirkung zu verstärken, ist nunmehr zu erörtern, ob und ggf. welche darüberhinausgehenden gesetzlichen Regelungen geboten sind.

In Anbetracht der Tatsache, dass eine zu diesem Bericht durchgeführte Recherche nach Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem CO₂KostAufG und einem Brennstoffwechsel auf den einschlägigen juristischen Datenbanken ergebnislos blieb, könnte es auch eine Möglichkeit sein, mit einer Entscheidung über alternative Regelungen bis zur nächsten Evaluierung abzuwarten. Dies wird sogleich als sog. „Null-Variante“ bezeichnete Möglichkeit dargestellt.

Bereits im heute geltenden Rechtsrahmen kam die hier geführte Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB Mietende bei einem Brennstoffwechsel nicht ausreichend schützt. Denn ein effektiver Schutz der Mietenden wäre mit den Unwägbarkeiten einer gerichtlichen Auseinandersetzung behaftet. Inwieweit das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot Mietende bei einem Brennstoffwechsel schützen würde, hinge mangels klarem (gesetzlichem) Maßstab von den Umständen des Einzelfalls und der Bewertung durch das zuständige Gericht ab. Dies gilt jedenfalls bis zu einer entsprechenden Klärung im Wege höchstrichterlicher Rechtsprechung.

Um vor diesem Hintergrund eine verlässliche und für Vermietende und Mietende vorhersehbare Regelungen für eine Verteilung der durch einen Brennstoffwechsel entstehenden Mehrkosten zu schaffen, werden nachfolgend über die Darstellung der „Null-Variante“ hinaus drei Regelungsmöglichkeiten dargestellt, die zu einer höheren Rechtssicherheit beitragen können.

Über allen Regelungsmöglichkeiten schwebt die grundlegende Herausforderung, dass die Kosten der gesetzgeberisch intendierten energetischen Sanierung der WG in Deutschland zunächst von den

⁸⁶ BT-Drs. 20/3172, S. 39 f.

⁸⁷ BT-Drs. 20/3172, S. 39 f.

⁸⁸ Wortprotokoll der 18. Sitzung vom Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen vom 26.09.2022, Protokoll-Nr. 20/18, S. 18.

Vermietenden zu tragen sind, während von den Sanierungsmaßnahmen in erster Linie die Mietenden profitieren, die durch eine energetische Sanierung des Gebäudes ihren Brennstoffverbrauch und die damit im Zusammenhang stehenden Kosten minimieren können (sog. Vermietenden-Mietenden-Dilemma).⁸⁹ Vermietende haben zwar grundsätzlich die Möglichkeit, nach einer erfolgreichen Sanierung die Miete zu erhöhen. Allerdings sind sie dabei an die Vorgaben der §§ 558 ff. BGB gebunden. Weder dürfen die darin festgeschriebenen Höchstgrenzen für Mieterhöhungen überschritten werden noch dürfen die zeitlichen Intervalle, in denen Mieterhöhungen vorgenommen werden dürfen, unterschritten werden. Solchen Regelungen wohnt eine potenziell hemmende Wirkung auf Sanierungsvorhaben inne. Denn sofern Vermietende befürchten müssen, aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht sämtlichen Aufwand im Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen über eine Erhöhung der Miete refinanzieren zu können, könnten diese von Sanierungsmaßnahmen entweder grundsätzlich Abstand nehmen oder versuchen, durch eine zeitliche Verteilung verschiedener Maßnahmen eine Refinanzierbarkeit sicherzustellen. Eine solche Verzögerung steht allerdings in diametralem Widerspruch zu den nationalen und unionalen Klimazielen.

8.4.1 „Null-Variante“

Neben den Möglichkeiten, eine Neuregelung des Mieterschutzes bereits jetzt vorzunehmen, besteht auch die hier als „Null-Variante“ bezeichnete Option, mit einer Überarbeitung des Schutzes der Mietenden noch die nächste Evaluierungsperiode abzuwarten. Gemäß § 10 CO₂KostAufG ist die Evaluierung im Zwei-Jahres-Zyklus durchzuführen, sodass bis zum 31.12.2027 eine erneute Begutachtung vorzunehmen sein wird.

Da die Wirkungen des CO₂KostAufG erst mit gewisser Verzögerung eintreten und in der jetzt betrachteten Zeitspanne noch keine gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Kostentragungspflichten des CO₂KostAufG zu verzeichnen waren, könnte ein Abwarten angemessen sein. So könnte zum nächsten Evaluierungszeitpunkt eindeutiger festgestellt werden, welche Wirkungen des CO₂KostAufG für Mietende verursacht hat und ob ihr Schutz ausreichend ist.

Gegen ein Abwarten könnte sprechen, dass eine mit dem Abwarten verbundene Stärkung des Mieterschutzes nicht vor dem Jahr 2028 verspätet sein könnte. Denn durch die Erweiterung des europäischen Emissionshandels werden die Rahmenbedingungen, nach denen sich der für das CO₂KostAufG relevante Emissionspreis bildet, maßgeblich verändert.

Mit der Richtlinie (EU) 2023/959 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie – EHRL)⁹⁰ hat der europäische Gesetzgeber das bestehende EU-ETS 1 um ein eigenständiges System für die Sektoren Gebäude und Verkehr (EU-ETS 2) erweitert. In dieses neue System wird ab dem Jahr 2027 der Gebäudesektor überführt, es sei denn es kommt gemäß § 56 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) zu einer Verschiebung des ersten abgabepflichtigen Berichtsjahres auf 2028. Eine solche Verschiebung ist auf Grundlage von Artikel

⁸⁹ Thomalla „Teilwarmmietenmodelle als Anreiz für energetische Gebäudesanierungen“, KlimR 2023, 108.

⁹⁰ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32ff.) zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Plattform Strategische Technologien für Europa (STEP) und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnungen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/241 (ABl. L, 2024/795, 29.2.2024).

30k der EHRL möglich, sofern außergewöhnlich hohe Energiepreise vorliegen. Die nationale Umsetzung erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des TEHG vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70), das am 6. März 2025 in Kraft getreten ist. Im EU-ETS 2 wird der relevante Kohlendioxidpreis nicht mehr – wie bisher im nEHS nach dem BEHG – durch Festpreise oder Preiskorridore staatlich festgesetzt, sondern unterliegt den allgemeinen Marktmechanismen eines freien Zertifikathandels. Gemäß § 10 Absatz 2 BEHG gilt im nEHS derzeit ein gesetzlich festgelegter Festpreis für Emissionszertifikate (im Jahr 2025: 55 EUR). Für das Jahr 2026 sieht § 10 Absatz 2 Satz 3 BEHG einen Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 EUR und einem Höchstpreis von 65 EUR pro Zertifikat vor. Ab dem Jahr 2027 entfällt diese staatliche Preisfestsetzung.⁹¹ Sichere Prognosen zu der Preisentwicklung lassen sich derzeit noch nicht treffen. Teilweise wird – abhängig von dem zugrunde gelegten Modell – im EU-ETS 2 von einer Preisspanne von 60 € bis 380 € ausgegangen.⁹²

Diese Preissteigerungen können dann über das CO₂KostAufG die Mietenden treffen. Ein Abwarten könnte daher zur Folge haben, dass den eventuellen Kostensteigerungen durch den EU-ETS 2 ein nur unzureichender Schutz gegenübersteht und Mietende sich unverhältnismäßig hohen Kosten ausgesetzt sehen.

8.4.2 Beweiserleichterungen

Als Regelungsmöglichkeiten für einen stärkeren Mieterschutz bei einem Brennstoffwechsel kommen zunächst Beweiserleichterungen in Betracht.

Denn, wie bereits dargestellt, obliegt es im Rahmen des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots i. S. d. § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB bislang den Mietenden, im Streitfall darzulegen und zu beweisen, dass die konkrete Form der Versorgung durch einen anderen Anbietenden günstiger hätte erbracht werden können.⁹³ Demnach hätten Mietende den Nachweis dafür zu erbringen, dass andere Brennstoffanbietende den Brennstoff preisgünstiger angeboten hätten. Hierzu müssten dementsprechend Vergleichsangebote der unterschiedlichen im Netzgebiet tätigen Brennstoffanbietenden eingeholt und mit dem bestehenden Versorgungsvertrag verglichen werden. Diese Darlegungs- und Beweislast kann in der Praxis jedoch eine erhebliche Hürde darstellen, insbesondere, wenn Mietende keinen Zugang zu den relevanten Informationen haben – bspw. bei einer Ausschreibung des Versorgungsvertrages. Diese Hürde bliebe zudem auch bestehen, wenn insoweit die Regelung des § 20 Absatz 1 Satz 2 Neubaumietenverordnung⁹⁴ entsprechend herangezogen wird. Diese Regelung bestimmt zwar, dass nur solche Kosten umgelegt werden dürfen, die bei gewissenhafter Abwägung aller Umstände und bei ordentlicher Geschäftsführung gerechtfertigt sind. Wie oben unter 8.3.3 dargestellt, wird diese Regelung auch im Rahmen der Prüfung des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots nach § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB herangezogen, um dieses Gebot näher zu definieren.⁹⁵ Daher bliebe es auch bei einem Rückgriff auf § 20 Absatz 1

⁹¹ siehe dazu: Erster Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz Bt.-Drs. 20/4861 S. 2 und 11; Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz Bt.-Drs. 20/14488 S. 18.

⁹² Friedrich-Ebert-Stiftung, Die CO₂-Bepreisung im Umbruch, April 2024, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>; Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Auswirkungen und Preispfade des EU-ETS 2, 31.03.2025, abrufbar unter: https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2025/04/EU-ETS2_Endbericht.pdf.

⁹³ BGH, Urt. vom 13.6.2007 - VIII ZR 78/06, BGH NZM 2007, 563.

⁹⁴ Neubaumietenverordnung 1970 in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990 (BGBl. I S. 2204), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346) geändert worden ist.

⁹⁵ BGH, Urt. vom 13. 10. 2010 - XII ZR 129/09, NZM 2010, 864 Rn. 18.

Satz 2 Neubaumietenverordnung im Ergebnis dabei, dass Mietende einen Verstoß gegen diese Grundsätze nachzuweisen hätten. Eine tatsächliche Beweiserleichterung würde damit also nicht geschaffen.

Vor diesem Hintergrund könnte eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, die Mietenden die Beweisführung im Rahmen des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots erleichtert.

Eine solche Möglichkeit wäre eine gesetzliche Regelung, die im Kontext eines durch Vermietende veranlassten Brennstoffwechsels eine **widerlegliche Vermutung** zur Unangemessenheit der finanziellen Mehrbelastung normiert. Als Beispiel für eine solche Regelung kann § 477 Absatz 1 Satz 1 BGB herangezogen werden, der eine widerlegliche Vermutung im Verbrauchsgüterkauf regelt, die im Ergebnis eine Beweislastumkehr zur Folge hat. § 477 Absatz 1 Satz 1 BGB lautet:

„Zeigt sich innerhalb eines Jahres seit Gefahrübergang ein von den Anforderungen nach § 434 oder § 475b abweichender Zustand der Ware, so wird vermutet, dass die Ware bereits bei Gefahrübergang mangelhaft war, es sei denn, diese Vermutung ist mit der Art der Ware oder des mangelhaften Zustands unvereinbar.“

Konkret könnte durch eine widerlegliche Vermutung geregelt werden, dass ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB bei einem Brennstoffwechsel gegeben ist, wenn dieser zu einer Steigerung der Brennstoffkosten in einer zu bestimmenden Höhe führt. Um die Höhe der Angemessenheitsgrenze einer durch einen Brennstoffwechsel indizierten Kostensteigerung zu bestimmen, könnte auf die bereits erwähnte Wesentlichkeitsschwelle des § 5 Absatz 2 WiStG zurückgegriffen werden. In diesem Fall würde vermutet, dass eine durch einen Brennstoffwechsel indizierte Kostensteigerung von 20 % oder mehr unangemessen wäre. Bei dieser Berechnung dürfte allerdings nicht außer Betracht gelassen werden, dass ein Brennstoffwechsel hin zu einem biogenen Ersatzbrennstoff zur Folge hat, dass auch der Anteil der von den Mietenden zu tragenden CO₂-Kosten entfallen würde. Damit wäre für die Ermittlung einer Kostensteigerung von mindestens 20 % auf die bisher entstehenden Heizkosten abzüglich der eingesparten CO₂-Kosten abzustellen. Diesem Umstand kann bei einem zu erwartenden Anstieg des CO₂-Preises in Zukunft eine gesteigerte Bedeutung bei der Bewertung der Angemessenheit der Kostensteigerung zukommen.

Über eine solche widerlegliche Vermutung könnte mithin geregelt werden, dass bei einer durch einen Brennstoffwechsel indizierten Kostensteigerung um 20 % oder mehr die Unangemessenheit der übersteigenden Kosten widerleglich vermutet wird, wobei etwaig ersparte CO₂-Kosten zu berücksichtigen sind. Dadurch hätten Vermietende im Streitfall nachzuweisen, dass der Bezug eines bestimmten Ersatzbrennstoffs, dem wirtschaftlich günstigsten bzw. verhältnismäßigsten Angebot entsprach und die Kostensteigerung um mehr als 20 % unvermeidbar war.

Neben einer solchen widerleglichen Vermutung besteht die Möglichkeit, Vermietenden eine **Informationspflicht** bei Brennstoffwechseln aufzuerlegen. Vermietende könnten also dazu verpflichtet werden, Mietende über einen beabsichtigten Brennstoffwechsel zu informieren und in diesem Zusammenhang Mietenden Informationen zur Verfügung zu stellen, aus denen die Gründe für die Wahl eines bestimmten Brennstoffes und eines bestimmten Lieferanten ersichtlich wird. Vermietende könnten darüber hinaus verpflichtet werden, Mietende im Rahmen dieser Anzeige über

die wirtschaftlichen Folgen eines solchen Wechsels aufzuklären und darzulegen, dass das gewählte Angebot das wirtschaftlich attraktivste Angebot ist.

Durch eine solche Regelung könnten Mietende prüfen, ob und inwieweit ihr berechtigtes Interesse an einer kostengünstigen Wärmeversorgung berücksichtigt wurde. Sofern es im Zusammenhang mit dem Brennstoffwechsel dennoch zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung käme, wäre Mietenden die Beweisführung hinsichtlich eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebots durch die zur Verfügung gestellten Informationen erleichtert. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen Mietende keinen Zugang zu den relevanten Informationen haben wie zum Beispiel bei einer Ausschreibung des Versorgungsvertrages.

Schließlich könnte darüber nachgedacht werden, ob Vermietende dazu verpflichtet werden, bei einem Brennstoffwechsel zunächst die **Zustimmung der Mietenden** einzuholen. Dies würde den Mieterschutz sicherlich deutlich stärken. Allerdings wäre vor einer Implementierung eines solchen Zustimmungserfordernis insbesondere zu prüfen, inwieweit eine solche gesetzliche Pflicht in die Grundrechte der Vermietenden, speziell aus Art. 12 GG und Art. 14 GG, eingreifen würde bzw. ob dieser Eingriff gegebenenfalls gerechtfertigt wäre. Mit einer solchen aktiven Zustimmung der Mietenden dürften Rechtsstreitigkeiten nahezu ausgeschlossen sein und es dürfte mithin kein Erfordernis für Beweiserleichterungen bestehen. Dabei bestünde allerdings die Gefahr, dass Mietende durch eine Verweigerung der Zustimmung selbst solche Brennstoffwechsel verhindern könnten, die nach dem GEG von Vermietenden gefordert werden. Dieses wenig sinnvoll erscheinende Ergebnis ließe sich nur durch eine Rückausnahme vermeiden, die vorsehen müsste, dass sich das Zustimmungserfordernis der Mietenden nur auf Brennstoffwechsel bezieht, die die gesetzlich vorgeschriebene Höhe des Einsatzes biogener Brennstoffe übersteigen.

Während die erste Regelungsmöglichkeit über eine widerlegliche Vermutung nach hiesiger Auffassung zwar eine gute Möglichkeit darstellt, Mietenden einen Schutz zu gewährleisten, der die Risiken von Mietenden bei einer gerichtlichen Geltendmachung eines Verstoßes gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot deutlich mindert, dürften die beiden anderen Regelungsmöglichkeiten (Informationspflicht bzw. Zustimmungserfordernis) zu einem kaum zu bewältigenden Verwaltungsaufwand, insbesondere auch bei Wohnungsbaugesellschaften, führen und im Regelfall den Brennstoffwechsel auch verhindern.

Allerdings muss auch bei einer widerleglichen Vermutung beachtet werden, dass sich Rechtsstreitigkeiten dadurch im Zweifel nicht vermeiden lassen. Durch eine widerlegliche Vermutung würde lediglich die prozessuale Position der Mietenden gestärkt. Eine gerichtliche Überprüfung im Einzelfall ließe sich nicht vermeiden. Ebenso bliebe es bei einer solchen widerleglichen Vermutung bei der Gefahr, dass durch die Rechtsprechung Grundsätze zu der Frage entwickelt werden können, wann die Kostensteigerung im Einzelfall dennoch angemessen ist. Dies könnte im Ergebnis wiederum zu einer Schwächung der Position des Mietenden führen.

Dennoch erscheint innerhalb der dargestellten denkbaren Beweiserleichterungen die erste Möglichkeit, die Einführung einer widerleglichen Vermutung dergestalt, dass eine durch einen Brennstoffwechsel indizierte Kostensteigerung von 20 % oder mehr unangemessen ist, und einen Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot dargestellt, als vorzugswürdig.

8.4.3 § 10 CO₂KostAufG-E

Eine zweite Regelungsmöglichkeit für einen stärkeren Mieterschutz bei einem Brennstoffwechsel wäre, eine Regelung in das CO₂KostAufG-E einzuführen, die dem ursprünglichen § 10 CO₂KostAufG-E entspricht.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum CO₂KostAufG-E hatte der Gesetzgeber das dargestellte Risiko der Mietenden vor erhöhten Brennstoffkosten bei einem Brennstoffwechsel hin zu biogenen Ersatzbrennstoffen erkannt und hatte daher in dem zuvor bereits zitierten § 10 CO₂KostAufG-E eine Regelung vorgesehen, die eine Begrenzung der Kostentragung der entstehenden Mehrkosten durch Mietende vorsah. Ziel der Regelung in § 10 CO₂KostAufG-E war es, durch eine gesetzliche Deckelung der Umlagefähigkeit eine klare, rechtssichere Grenze zu ziehen und so Mietende vor übermäßigen Mehrkosten infolge eines einseitig veranlassten Brennstoffwechsels zu schützen. Durch eine Orientierung an objektiv nachprüfbaren Vergleichspreisen – etwa dem Grundversorgungstarif für Erdgas beim örtlichen Energieversorger – sollte das Risiko von einer übermäßigen Beanspruchung von Mietenden minimiert werden.

Mit dieser Regelung hätte der Gesetzgeber mithin den intendierten Schutz der Mietenden umsetzen können und verhindert, dass Mietende, die durch einen Brennstoffwechsel verursachten Mehrkosten allein zu tragen haben. Nach dem Wortlaut der Regelung wären Mietende sogar in dem Fall vor den erhöhten Brennstoffkosten geschützt, wenn Vermietende aufgrund § 71 GEG zu einem Brennstoffwechsel verpflichtet wären. Der Schutz würde in diesem Fall also bedeutend weitergehen als der allgemeine Schutz über das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot. Um hier zu einem angemessenen Interessensausgleich zwischen Mietenden und Vermietenden zu gelangen, könnte diese Regelung allerdings auch modifiziert werden (siehe hierzu Ziff. 8.4.4).

Wie bereits dargestellt, gab es Kritik an der vorgeschlagenen Regelung.

Insbesondere in der Ausschusssitzung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 26. September 2022 wurde kritisiert, dass die vorgesehene Deckelung der Umlagefähigkeit von Brennstoffkosten – etwa durch Orientierung am Grundversorgungstarif für Erdgas – eine „in das Gesetz gegossene Verhinderung von einer Umstellung auf erneuerbare Energien“ sei.⁹⁶

Vermietende würden durch eine gesetzlich fixierte Begrenzung der Umlagefähigkeit von Kosten – beispielsweise bei einem Wechsel von Erdgas zu (teurerem) Biomethan – wirtschaftlich überfordert, so die Kritik. Insbesondere sei es ihnen nicht zuzumuten, die entstehenden Mehrkosten allein zu tragen, wenn sie sich klimapolitisch sinnvoll verhalten und auf erneuerbare Energieträger umstellen. Die Folge wäre – so die Kritik – dass Vermietende von einer Umstellung absehen – nicht aus Überzeugung, sondern aus wirtschaftlicher Vorsicht. Die intendierte ökologische Lenkungswirkung würde damit ins Gegenteil verkehrt: Ein als Anreiz verstandenes Gesetz würde zur Investitionshemmung führen.

§ 71 GEG wird jedenfalls in Bezug auf neue Heizungsanlagen ohnehin zu einer Pflicht zu einem teilweisen Brennstoffwechsel bei neuen Heizungsanlagen führen. Insofern greift die Kritik – wenn

⁹⁶ Wortprotokoll der 18. Sitzung vom Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen vom 26.09.2022, Protokoll-Nr. 20/18, S. 17 f.

überhaupt – nur in Bezug auf Bestandsanlagen. Die unbelegte Kritik ist allerdings inhaltlich zweifelhaft. Ein Brennstoffwechsel würde durch einen § 10 CO₂KostAufG-E nach hiesiger Auffassung keineswegs vollständig verhindert. Jedenfalls mit Blick auf neue Heizungsanlagen wird ein Wechsel hin zu biogenen Brennstoffen durch § 71 GEG gesichert.

Darüber hinaus verfolgte der Gesetzgeber mit der Einführung des CO₂KostAufG insbesondere das Ziel, Vermietende zu energetischen Sanierungen anzureizen. Durch energetische Sanierungen können Vermietende Einfluss auf den Energieverbrauch der Mietenden nehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht unverhältnismäßig, Vermietende auch zu bestimmten Anteilen an den entstehenden Mehrkosten durch einen Brennstoffwechsel zu beteiligen. Überdies würde durch eine Beteiligung der Vermietenden an den durch einen Brennstoffwechsel verursachten Mehrkosten verhindern, dass das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers (Anreiz zur energetischen Sanierung) bei einem Brennstoffwechsel faktisch unerreichbar wird. Denn sofern sich Vermietende durch einen Brennstoffwechsel von den CO₂-Kosten befreien können, ohne weitere Mehrkosten befürchten zu müssen, dürfte der Anreiz zu darüberhinausgehenden energetischen Sanierungen gering sein.

Wird beim Brennstoffwechsel als Maßstab für eine geeignete Regelung ausschließlich auf das Potenzial zum Mieterschutz abgestellt, wäre eine Regelung, wie sie § 10 CO₂KostAufG-E vorgesehen hatte, nach hiesigem Verständnis weiterhin grundsätzlich geeignet, diese Funktion (Anreiz zur energetischen Sanierung) zu erfüllen.⁹⁷ Wie dargestellt, führt die Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E zu einem weitaus höheren Schutz der Mietenden, da diese auch in Fällen einer gesetzlichen Pflicht, einen Brennstoffwechsel durchzuführen, vor den daraus resultierenden Mehrkosten geschützt wären.

8.4.4 Modifizierung des § 10 CO₂KostAufG-E

Eine dritte Regelungsmöglichkeit für einen stärkeren Mieterschutz bei einem Brennstoffwechsel kommt in Gestalt eines modifizierten § 10 CO₂KostAufG-E in Betracht.

Wie bereits dargestellt ist nach § 71 Absatz 9 GEG für die dort im Einzelnen genannten Neuanlagen (Anlagen, die während der Übergangsfrist nach dem 31.12.2023 und vor Geltung der Vorgabe zur Heizung mit Wärme aus 65 % erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme eingebaut wurden), ein (sukzessiver) Brennstoffwechsel zukünftig verpflichtend. Um auch bei Bestandsanlagen, die vor dem 31.12.2023 eingebaut wurden, eine Anreizwirkung zu einem Brennstoffwechsel zu erhalten, könnte eine Begrenzung der Kostentragungspflicht dahingehend modifiziert werden, dass den Vermietenden zwar eine Preissteigerung bei Brennstoffwechseln zu Lasten der Mietenden zugestanden wird, diese aber in ihrer Höhe begrenzt wird („Deckelung“).

Während § 10 CO₂KostAufG-E in der ursprünglichen Fassung (Regierungsentwurf)⁹⁸ die maximale Kostentragungslast der Mietenden strikt am Grundversorgungstarif bzw. jährlichen Durchschnittspreis des fossilen Brennstoffs ermittelt, könnte die höchstens zulässige Kostenumlage anhand der Wesentlichkeitsschwelle des § 5 Absatz 2 WiStG bestimmt werden.

⁹⁷ Ggf. könnte dabei der bisherige Absatz 2 des § 10 CO₂KostAufG-E dahingehend klarstellend geändert werden, dass lediglich Brennstoffwechsel, in Abgrenzung zum Wechsel der Versorgungsart, erfasst werden. Dies erscheint mit Blick auf den Anwendungsbereich des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB unter dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung sinnvoll.

⁹⁸ BT-Drs. 20/3172.

Hierdurch würde die bereits in der Rechtsprechung und Literatur zu § 556 Absatz 3 Satz 1 BGB angelegte Schutzwelle des mietrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots ausdrücklich im CO₂KostAufG geregelt werden. Fraglich ist dabei, welcher Referenzwert einer solchen Betrachtung zugrundezulegen wäre, um die Zulässigkeit der Kostenteilung zu bestimmen.

Bei enger Anlehnung an das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot könnte als Referenzwert die individuelle Kostenlast der Mietenden vor dem Brennstoffwechsel dienen. Diese individuelle Kostenlast der Mietenden dürfte nach einem Brennstoffwechsel zwar in der Regel höher ausfallen als der Grundversorgungstarif bzw. als der jährliche Durchschnittspreis. Sie wäre aber insgesamt begrenzt durch die Wesentlichkeitsschwelle von 20 %. Eine diese Wesentlichkeitsschwelle erreichende oder darüberhinausgehende Kostentragung durch die Mietenden wäre unzulässig. Wie bereits dargestellt, wäre bei der Anwendung der Wesentlichkeitsschwelle allerdings zu berücksichtigen, dass durch den Brennstoffwechsel CO₂-Kosten eingespart werden.

Gegen die Verwendung eines solchen individuellen Maßstabes könnte insbesondere sprechen, dass Veränderungen bei den individuellen Brennstoffkosten zwingend auch aktuelle Entwicklungen abbilden. Käme es beispielsweise zu einer neuerlichen Energiekrise, würden die individuellen Brennstoffkosten die tatsächlichen Preise am Markt ggf. nicht bzw. nicht unmittelbar abbilden. Darüber hinaus kommt in Betracht, dass auch schon vor dem Brennstoffwechsel ein relativ teurer Energiebezug gewählt wurde (oder ggf. auch schon zuvor ein Verstoß gegen das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot vorlag). Ein Abstellen auf einen relativen Vergleich vor- und nach einer Umstellung führt deshalb zu zahlreichen Folgeproblemen, wie sie aus § 566c BGB und der Wärmelieferverordnung (WärmeLV)⁹⁹ bekannt sind. Dies gilt insbesondere auch bei neuen oder geänderten staatlichen Preisbestandteilen. Zudem gibt es potenziell Nachweisprobleme für Mietende, welche den Energieverbrauch und die entsprechenden Kosten vor dem Brennstoffwechsel nicht kennen.

Alternativ könnte als Referenzwert auch der Grundversorgungstarif für Erdgas bzw. der jährliche Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs herangezogen werden. Dies würde mit einer Objektivierung des Referenzpreises einhergehen und die Zulässigkeit etwaiger Kostensteigerungen leichter nachprüfbar machen.

Um zudem gegenüber der ursprünglichen Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E auch auf Seiten der Vermietenden eine gewisse Flexibilität zu erhalten, könnte neben der – ursprünglichen bereits vorgesehenen – Heranziehung des Grundversorgungstarifs für Erdgas bzw. des jährlichen Durchschnittspreises des ersetzten fossilen Brennstoffs die Wesentlichkeitsschwelle aus § 5 Absatz 2 WiStG angewendet werden.

Zur Systematik kann insoweit beispielhaft auf die Regelung des § 42a Absatz 4 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verwiesen werden. Diese Vorschrift regelt den zulässigen Preis für sogenannten Mieterstrom und deckelt diesen mit unmittelbarer Wirkung *ipso iure* auf 90 % des jeweiligen (Strom-) Grundversorgungstarifs.

Übertragen auf eine modifizierte Regelung des § 10 CO₂KostAufG-E hätten Vermietende bei einem Brennstoffwechsel mithin solche Mehrkosten zu tragen, die den Grundversorgungstarif für Erdgas

⁹⁹ Wärmelieferverordnung vom 7. Juni 2013 (BGBl. I S. 1509).

bzw. den jährlichen Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs um mindestens 20 % übersteigen.

Darüber hinaus sollte bei einer Modifizierung des § 10 CO₂KostAufG-E beachtet werden, dass Vermietende aus § 71 GEG bei neuen Heizungsanlagen zukünftig dazu verpflichtet sein können, einen anteiligen Brennstoffwechsel vorzunehmen. Um dies angemessen zu berücksichtigen, könnte wiederum ein entsprechender Ausschlusstatbestand geschaffen werden, der die Anwendung des modifizierten § 10 CO₂KostAufG-E für die Fälle ausschließt, in denen der Vermietende nach § 71 GEG zu einem Brennstoffwechsel verpflichtet ist. Eine solche Regelung sollte sich nach hiesiger Auffassung allerdings auch nur auf den Anteil beziehen, zu dem die Heizungsanlage nach § 71 GEG zwingend mit erneuerbaren Energien betrieben werden muss. Denn nur in dieser Höhe kann dem Einwand der Unwirtschaftlichkeit der entstehenden Mehrkosten der Wille des Gesetzgebers entgegengehalten werden. Der übersteigende Anteil wäre weiterhin an den oben beschriebenen Vergleichsmaßstäben zu messen. Etwaige Mehrkosten wären sodann zu dem jeweiligen Anteil von Mietenden zu tragen. Ein solcher Ausschlusstatbestand würde mithin regeln, dass die vorstehenden Regelungen zur Kostentragungspflicht der Vermietenden auf den Anteil keine Anwendung findet, zu dem Vermietende qua Gesetzes verpflichtet sind, die verwendeten fossilen Brennstoffe (sukzessive) durch erneuerbare Brennstoffe zu ersetzen.

Eine solche preisliche Deckelung auf ein umlegbares Höchstmaß ist dem Mietrecht nicht fremd. Insoweit kann auf § 559 Absatz 3a Satz 3 sowie § 559e Absatz 3 BGB (jeweils i. V. m. § 555b BGB) verwiesen werden, die ein zulässiges Höchstmaß für Erhöhungen der Kaltmiete infolge eines Einbaus einer neuen Heizungsanlage von € 0,50 pro Quadratmeter vorsehen.¹⁰⁰

Allerdings könnte ein absolut bestimmtes Höchstmaß in Bezug auf den hier zu betrachtenden Brennstoffwechsel zur Einsparung von Kohlendioxidkosten aufgrund der Preisvolatilität der Kohlendioxidkosten jedenfalls ab dem Jahr 2027 nicht mehr zielführend sein. Denn, wie bereits beschrieben, lassen sich derzeit keine exakten Prognosen darüber anstellen, wie sich der Kohlendioxidpreis in Zukunft entwickeln wird. Damit besteht das Risiko, dass ein heute absolut bestimmtes Höchstmaß in Zukunft keine sachgerechte Kostenaufteilung mehr ermöglicht. Dieses Risiko könnte wiederum durch eine flexible Regelung, die sich beispielsweise an dem zum jeweiligen Zeitpunkt aktuellen Grundversorgungstarif bzw. dem jährlichen Durchschnittspreis des ersetzten fossilen Brennstoffs orientiert, minimiert werden.

Im Ergebnis wäre eine Regelung zur Begrenzung der Kostentragungspflicht der Mietenden zu den Brennstoffkosten („Deckelung“) nach hiesiger Einschätzung ein geeigneter Änderungsvorschlag für einen stärkeren Mieterschutz bei einem Brennstoffwechsel. Dieser wäre im Übrigen auch grundsätzlich geeignet, die Interessen von Vermietenden und Mietenden in Ausgleich zu bringen. Denn einerseits würde damit eine transparente Obergrenze für die von den Mietenden zu tragenden Kosten geschaffen. Andererseits verbliebe für Vermietende ausreichend Gestaltungsspielraum für einen Brennstoffwechsel mit einer kalkulierbaren Kostentragungspflicht. Dieser Gestaltungsspielraum für einen Brennstoffwechsel und die diesbezügliche Anreizwirkung wäre jedenfalls im Vergleich zu der nicht modifizierten Fassung des § 10 CO₂KostAufG-E deutlich verstärkt. Im Ergebnis könnte eine

¹⁰⁰ Hierzu umfassend: Keimeyer/Bei der Wieden/Braungardt/Hoesch/Justen/Mersini/Klinski: Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand - Analyse und Weiterentwicklung der Rechtslage nach der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes, Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erneuerbare-waermeversorgung-im-vermieteten>.

solche Regelung auch eine Möglichkeit darstellen, das bestehende Vermietenden-Mietenden-Dilemma zu durchbrechen bzw. es jedenfalls zu entschärfen.

Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche Kritik an § 10 CO₂KostAufG-E auch bei einer Modifizierung bestehen bleiben könnte. Zwar könnten die Interessen der Vermietenden durch eine Implementierung der Wesentlichkeitsschwelle stärker berücksichtigt werden. Dennoch bestünde weiterhin die Möglichkeit, dass Vermietende durch das Risiko einer hohen Kostenlast von einem Brennstoffwechsel Abstand nehmen. Wie bereits dargestellt, ist allerdings ein wesentliches Ziel des CO₂KostAufG Anreize zur energetischen Sanierung zu setzen. Dieses Ziel dürfte durch eine stärkere Beteiligung von Vermietenden an den Brennstoffkosten auch in diesen Fällen weiterhin erreichbar sein. Denn Vermietende können weiterhin durch energetische Sanierungen auf den Verbrauch der Mietenden einwirken.

8.5 Ergebnis

Nach alledem ist festzuhalten, dass Mietende bei einem Brennstoffwechsel durch das mietrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 556 Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 BGB derzeit nicht ausreichend vor Mehrkosten geschützt sind, so dass darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen geboten sind. Es wurden drei Änderungsvorschläge beschrieben.

9 Stufenmodell für Nichtwohngebäude

Für Nichtwohngebäude (NWG) existiert derzeit keine Stufenkurve wie für Wohngebäude (WG). Stattdessen werden in jeder Immobilie die CO₂-Kosten hälftig zwischen Vermietenden und Mietenden aufgeteilt. Diese pauschale Aufteilung mindert die finanzielle Lenkungswirkung des CO₂-Preises für Vermietende von NWG mit hohen Emissionen, aber auch die aus Vermietersicht möglichen Vorteile besonders emissionsarmer Gebäude. Daher wird in diesem Kapitel ein Vorschlag erarbeitet für eine Stufenkurve für NWG.

9.1 Grundannahmen für die Auswertung

Es werden die **Verbrauchsausweise** verwendet, die in der Energieausweis-Datenbank den **Ausstellungsanlass „Vermietung/Verkauf“** haben, da sich das CO₂KostAufG nur auf vermietete Gebäude bezieht. Es ergeben sich zwei Unsicherheiten: Zum einen sind in dem Verbrauchsausweis-Sample so gut wie keine vermieteten Gebäude neueren Baujahrs enthalten, da deren Bedarfsausweis vom Bauantrag 10 Jahre Gültigkeit hat und entsprechend kein Verbrauchsausweis vorliegt. Zum anderen kann nicht unterschieden werden zwischen verkauften und vermieteten Gebäuden. Es besteht aber kein Grund zur Annahme, dass verkaufte Gebäude systematisch höhere oder niedrigere Emissionen verursachen als vermietete. Insgesamt stellen die Verbrauchsausweise mit dem Ausstellungsanlass „Vermietung/Verkauf“ die beste verfügbare Datenquelle zum Energieverbrauch von vermieteten NWG in Deutschland dar.

In den folgenden Auswertungen werden die realen Verbräuche im Verbrauchsausweis verwendet, d.h. aus den letzten drei Jahren bei Erstellung des Ausweises. Es erfolgt keine Verwendung der Witterungsbereinigung im Energieausweis, da die Anpassung auf ein veraltetes Klimamittel tendenziell zu hohe Verbräuche ergibt. Außerdem beinhaltet die Stichprobe bereits Daten aus verschiedenen Jahren, was zu einem gewissen Ausgleich warmer und kalter Jahre führt. Für die Abrechnung der CO₂-Kosten sind zudem ebenfalls die realen und nicht die witterungsbereinigten Verbräuche relevant.

Gemäß dem CO₂KostAufG werden nur Emissionen der Energieträger Gas, Heizöl, Kohle und Fernwärme für Raumwärme und Warmwasser betrachtet. Bei Kraft-Wärme-Kopplung wird nur der Wärmeanteil betrachtet. Indirekte Emissionen aus Stromverbrauch werden nicht im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) bepreist und sind nicht Gegenstand der CO₂-Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden.

Für die Berechnung der Emissionen werden die Emissionsfaktoren der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem BEHG für die Jahre 2023 bis 2030 verwendet (EBeV 2030). In Anlage 2 Teil 4 sind hier Werte zu finden für fossile Energieträger. Für den Energieträger „Nah/Fernwärme“ in den Energieausweisen wird ein Wert von 210 gCO₂/kWh verwendet. Dies stellt den Durchschnitt der abgerechneten CO₂-Kosten von ista dar.

Der § 9 CO₂KostAufG beschreibt, dass Vermietende ihren Anteil an den CO₂-Kosten um die Hälfte kürzen können, wenn einer energetischen Verbesserung Gründe entgegenstehen wie denkmalrechtlich Beschränkungen oder ein Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme. Der verwendete Datensatz der Energieausweise lässt keine Rückschlüsse auf diese Tatbestände zu.

9.2 Auswertungen des Datensatzes

In Abbildung 29 ist zum einen die Anzahl der für NWG ausgestellt und beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) registrierten Verbrauchsausweise dargestellt. Zum anderen werden die Anzahlen der Verbrauchsausweise gezeigt, die in der DIBt-Stichprobe vorliegen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Schemaversionen 2016, 2020, 2023 und 2024. Erst ab der Schemaversion 2020 wurde die Hauptnutzungskategorie bzw. Gebäudekategorie für NWG eingeführt. Deshalb basieren alle folgenden Auswertungen nur auf den Verbrauchsausweisen der DIBt-Stichprobe mit dem Schema 2020+.

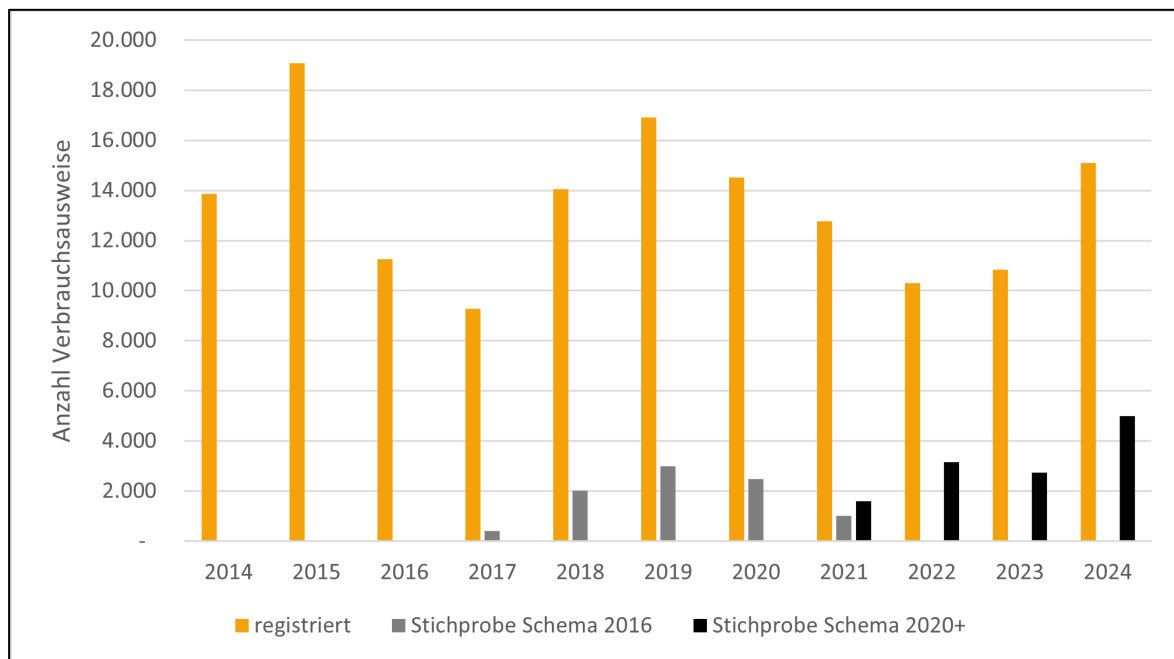


Abbildung 29: Anzahl registrierte und in Stichprobe enthaltene Verbrauchsausweise für NWG pro Jahr (Quelle: DIBt).

Innerhalb der Energieverbrauchsausweise, in denen ein für die CO₂-Kostenaufteilung relevanter Energieträger angegeben wurde, ergibt sich die folgende Verteilung: „Kraftwärmekopplung (KWK), gebäudeintegr.-/nah“: 7 (0 %), „Nah-/Fernwärme“: 2.200 (19 %), Erdgas: 7.657 (68 %), Heizöl: 1.419 (13 %). Die geringe Anzahl der gebäudeintegrierten KWK legt die Vermutung nahe, dass BHKWs im Energieausweis vor allem als Nah-/Fernwärme oder Erdgas-betriebene Systeme angegeben werden.

In Abbildung 30 sind die in der Stichprobe hinterlegten Ausstellungsanlässe gezeigt. Den größten Anteil macht „Vermietung-Verkauf“ aus. Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf diese knapp 8.000 Verbrauchsausweise.

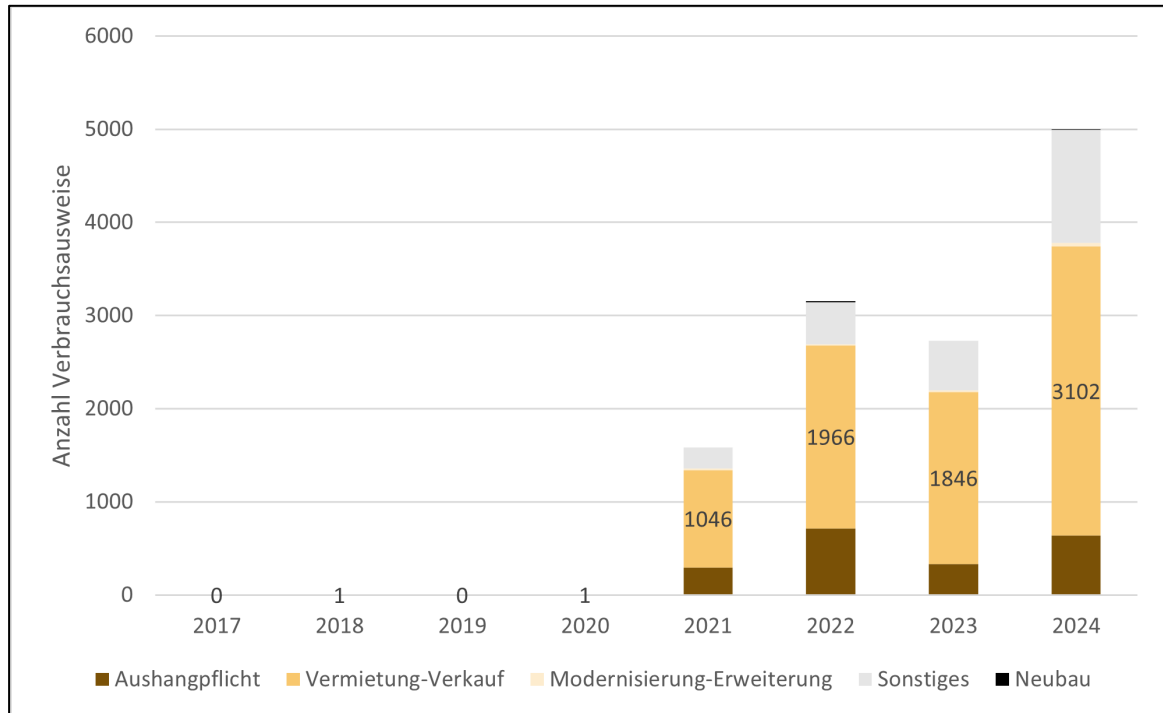


Abbildung 30: Ausstellungsanlässe der NWG-Verbrauchsausweise in Stichprobe mit Schemaversion 2020/2023/2024 (Quelle: DIBt).

Abbildung 31 zeigt die Verteilung der 52 Gebäudekategorien der Verbrauchsausweise mit dem Ausstellungsanlass „Vermietung/Verkauf“ in der DIBt-Stichprobe. Ein generelles Problem besteht bei der Zuordnung der einzelnen NWG zu den Kategorien. Im Energieverbrauchsausweis wird die Nutzung, die den größten flächenmäßigen Anteil ausmacht, als Hauptnutzung definiert. Die Nutzungen werden dabei aus den für die Bilanzierung zu erstellenden Zonierungen abgeleitet.

Für einige Kategorien ist die Stichprobe zu klein, um plausible Aussagen zur Effizienzverteilung ableiten zu können. Außerdem ist das Nutzungsprofil mancher Kategorien sehr ähnlich. Insgesamt ist eine Aggregation der 52 Gebäudekategorien notwendig und sinnvoll.



Abbildung 31: Anteil Verbrauchsausweise mit Ausstellungsanlass „Vermietung/Verkauf“ für NWG je Nutzungskategorie in DIBt-Energieausweisstichprobe (n=7.962) (Quelle: DIBt).

Für die folgenden Auswertungen wird die Typologie aus Tabelle 8 verwendet, die die 52 Gebäudekategorien des Energieverbrauchsausweises zu 10 Kategorien aggregiert.

Tabelle 8: Vorschlag für Zusammenfassung der NWG-Gebäudekategorien im Energieausweis für die Ableitung einer Stufenkurve (Quelle: Eigene Berechnungen).

Hauptnutzungskategorie im Energieausweis	Vorschlag Aggregation
1: Verwaltungsgebäude (allgemein)	Verwaltung
10: Hochschule und Forschung (allgemein)	Lehre & Forschung
11: Gebäude für Lehre	Lehre & Forschung
12: Institute für Lehre und Forschung	Lehre & Forschung
13: Gebäude für Forschung ohne Lehre	Lehre & Forschung
14: Laborgebäude	Lehre & Forschung
15: Gesundheitswesen (allgemein)	Gesundheitswesen
15: Gesundheitswesen (allgemein)	Gesundheitswesen
16: Krankenhäuser (ohne Forschung und Lehre)	Gesundheitswesen
17: Krankenhäuser (ohne Forschung und Lehre) und teilstationäre Versorgung	Gesundheitswesen
18: Medizinische Einrichtungen für nicht stationäre Versorgung	Gesundheitswesen
19: Gebäude für Reha, Kur und Genesung	Gesundheitswesen
2: Parlaments- und Gerichtsgebäude	Verwaltung
20: Bildungseinrichtungen (allgemein)	Unterrichtsgebäude
21: Schulen	Unterrichtsgebäude
22: Kinderbetreuungseinrichtungen	Unterrichtsgebäude
23: Kultureinrichtungen (allgemein)	Kultur- und Freizeitgebäude
24: Bibliotheken / Archive	Kultur- und Freizeitgebäude
25: Ausstellungsgebäude	Kultur- und Freizeitgebäude
26: Veranstaltungsgebäude	Kultur- und Freizeitgebäude
27: Gemeinschafts- / Gemeindehäuser	Kultur- und Freizeitgebäude
28: Opern / Theater	Kultur- und Freizeitgebäude
29: Sporteinrichtungen (allgemein)	Sportanlagen
3: Ministerien u. Ämter u. Behörden	Verwaltung
30: Sporthallen	Sportanlagen
31: Fitnessstudios	Sportanlagen
32: Schwimmhallen	Sportanlagen
33: Gebäude für Sportaußenanlagen	Sportanlagen
34: Verpflegungseinrichtungen (allgemein)	Hotels und Gaststätten
35: Beherbergungsstätten (allgemein)	Hotels und Gaststätten

Hauptnutzungskategorie im Energieausweis	Vorschlag Aggregation
36: Hotels / Pensionen	Hotels und Gaststätten
37: Jugendherbergen u. Ferienhäuser	Hotels und Gaststätten
38: Gaststätten	Hotels und Gaststätten
39: Mensen u. Kantinen	Hotels und Gaststätten
4: Polizeidienstgebäude	Verwaltung
40: Gewerbliche und industrielle Gebäude (allgemein)	Produktionsgebäude, Werkstätten
41: Gewerbliche und industrielle Gebäude - schwere Arbeit, stehende Tätigkeit	Produktionsgebäude, Werkstätten
42: Gewerbliche und industrielle Gebäude - Mischung aus leichter u. schwerer Arbeit	Produktionsgebäude, Werkstätten
43: Gewerbliche und industrielle Gebäude - leichte Arbeit, überwiegend sitzende Tätigkeit	Produktionsgebäude, Werkstätten
44: Gebäude für Lagerung	Produktionsgebäude, Werkstätten
45: Verkaufsstätten (allgemein)	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
46: Kaufhäuser	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
47: Kaufhauszentren / Einkaufszentren	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
48: Märkte	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
49: Märkte mit sehr hohem Anteil von Kühlung für Lebensmittel	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
5: Gebäude für öffentliche Bereitschaftsdienste	Verwaltung
50: Läden	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
51: Läden mit sehr hohem Anteil von Kühlung für Lebensmittel	Gebäudes des Groß- und Einzelhandels
52: Fernmeldetechnik	Sonstige
53: Sonstiges	Sonstige
6: Feuerwehrdienstgebäude	Verwaltung
7: Bürogebäude	Bürogebäude
8: Bürogebäude - überwiegend Großraumbüros	Bürogebäude
9: Bankgebäude	Bürogebäude

9.3 Ableitung eines Stufenmodells

Ziel ist die ungefähr hälftige Aufteilung der CO₂-Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden innerhalb jeder aggregierten Gebäudekategorie. Die errechneten CO₂-Emissionen der Verbrauchsausweis-Stichprobe werden dazu mit dem CO₂-Preis von 55 €/tCO₂ verrechnet. Dies entspricht dem Preis für 2025 gemäß BEHG und dem unteren Wert des Preiskorridors für 2026. Für die Ableitung des Stufenmodells ist die absolute Höhe der CO₂-Kosten jedoch ohnehin nicht relevant.

Die Ableitung des Stufenmodells erfolgt iterativ. Zunächst wird das Stufenmodell für WG einheitlich auf alle 10 aggregierten Gebäudekategorien angewandt mit dem in Abbildung 32 gezeigten Ergebnis. Nur für die Kategorien „Gebäude des Groß- und Einzelhandels“ und „Gesundheitswesen“ ergibt sich annähernd eine hälftige Aufteilung der Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden. In Bezug auf Emissionen könnte man für diese beiden Kategorien von einem wohnähnlichen Profil sprechen.

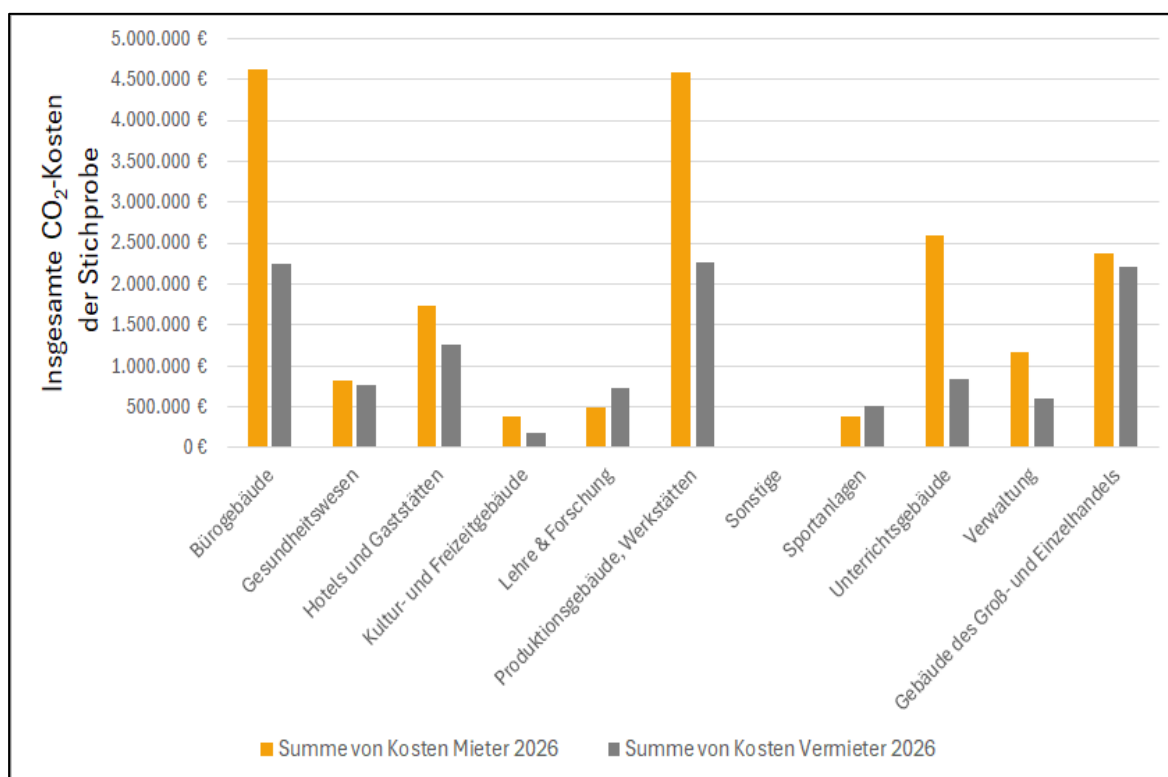


Abbildung 32: Kostenverteilung bei Anwendung des WG-Stufenmodells für NWG in der DIBt-Energieausweisstichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).

Mit den veränderlichen Größen Intervalllänge, Anfangs- und Endwert und der prozentualen Kostenaufteilung je Stufe ergibt sich ein Lösungsraum mit vielen verschiedenen möglichen Konstellationen, die eine hälftige Kostenaufteilung je Gebäudekategorie ergibt. Ein Ergebnis davon ist in Tabelle 9 kombiniert mit Tabelle 10 dargestellt. Die prozentuale Kostenaufteilung je Stufe ist dieselbe wie bei den WG. Lesebeispiel: In Gebäuden der Kategorie „Verwaltung“, die 0-7 kgCO₂/m²/Jahr verursachen, tragen Mietende 100 % der CO₂-Kosten. Bei einem Verbrauch von 7-11 kgCO₂/m²/Jahr tragen Mietende 90 % und Vermietende 10 % der Kosten.

Tabelle 9: Vorschlag eines Stufenmodells für NWG Teil 1

Stufen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Anteil Mietende	100 %	90 %	80 %	70 %	60 %	50 %	40 %	30 %	20 %	5 %
Anteil Vermietende	0 %	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	95 %

Tabelle 10: Vorschlag eines Stufenmodells für NWG Teil 2

Aggregierte Gebäudekategorien mit Intervallgrenzen in kgCO ₂ m ² /Jahr je Stufe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verwaltung	7	11	15	19	23	27	31	35	39	43
Lehre & Forschung	12	17	22	27	32	37	42	47	52	57
Gesundheitswesen	12	17	22	27	32	37	42	47	52	57
Unterrichtsgebäude	3	7	11	15	19	23	27	31	35	39
Kultur- und Freizeitgebäude	7	12	17	22	27	32	37	42	47	52
Sportanlagen	12	17	22	27	32	37	42	47	52	57
Hotels und Gaststätten	7	12	17	22	27	32	37	42	47	52
Produktionsgebäude, Werkstätten	5	9	13	17	21	25	29	33	37	41
Gebäude des Groß- und Einzelhandels	12	17	22	27	32	37	42	47	52	57
Sonstige	12	17	22	27	32	37	42	47	52	57
Bürogebäude	7	11	15	19	23	27	31	35	39	43

Es zeigt sich, dass manche der aggregierten Gebäudekategorien auch noch weiter zusammengefasst werden könnten, da bei ihnen dieselben Intervallgrenzen zu einer hälftigen Verteilung führen. Es ergeben sich folgende aggregierten Kategorien:

- Stufenmodell 1: WG-ähnliche Kategorie: Kultur- und Freizeitgebäude, Hotels und Gaststätten
- Stufenmodell 2: Verwaltung, Bürogebäude
- Stufenmodell 3: Lehre & Forschung, Gesundheitswesen, Sportanlagen, Gebäude des Groß- und Einzelhandels, Sonstige
- Stufenmodell 4: Unterrichtsgebäude
- Stufenmodell 5: Produktionsgebäude, Werkstätten

Abbildung 33 zeigt, dass die vorgeschlagenen Stufenmodelle dazu führen, dass je aggregierter Gebäudefunktion die CO₂-Kosten ungefähr hälftig zwischen Mietenden und Vermietenden verteilt werden.

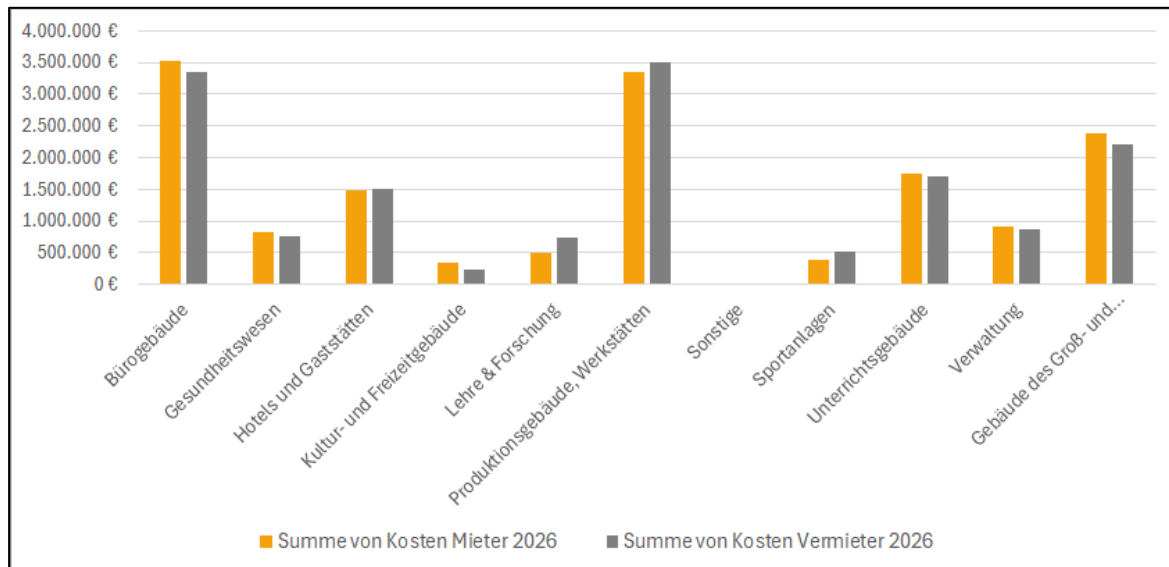


Abbildung 33: Aufteilung der CO₂-Kosten für NWG bei vorgeschlagenem Stufenmodell in DIBt-Energieausweistichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).

Abbildung 34 zeigt die Verteilung der Gebäude je Stufe, d.h. innerhalb der Intervallgrenzen aus Tabelle 9.

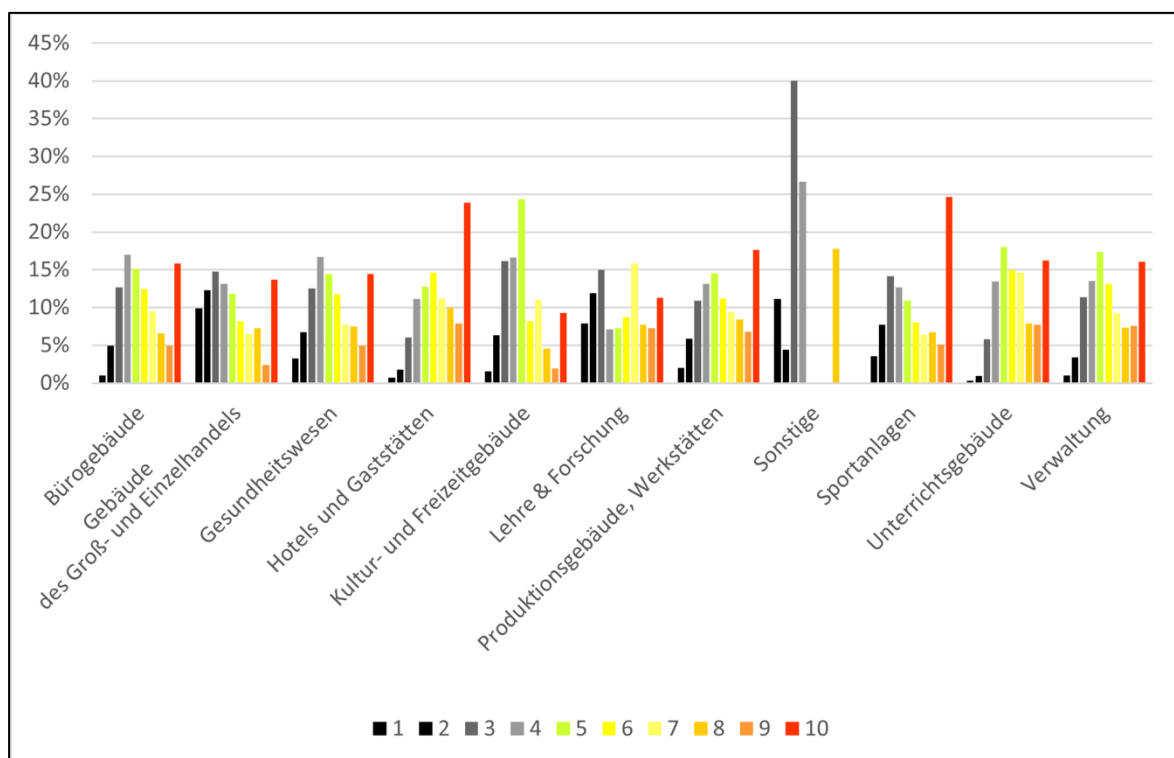


Abbildung 34: Anteil der NWG je Stufe dem vorgeschlagenen Stufenmodell in DIBt-Energieausweistichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).

Abbildung 35 zeigt den Anteil der Nichtwohnfläche je Stufe des vorgeschlagenen Stufenmodells. Es fällt auf, dass der Anteil der Stufe 10 mit den höchsten Emissionen bei der Verteilung nach Anzahl höher ist als bei der Verteilung nach Fläche. Daraus lässt sich schließen, dass vor allem kleine Gebäude hohe spezifische Emissionen haben. Dies liegt unter anderem daran, dass kleine Gebäude ein ungünstigeres Verhältnis von Hüllfläche und Volumen haben.

Insgesamt ergibt sich für die Verteilung der Stufen nach Fläche je aggregierter Gebäudekategorie annähernd eine Normalverteilung. Bei einer U-förmigen Verteilung läge die Vermutung nahe, dass eine weitere Unterteilung der aggregierten Gebäudeklasse notwendig wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Einzig bei den Produktionsgebäuden und Werkstätten verbleibt ein hoher Anteil der Nutzfläche in der schlechtesten Stufe 10, was auf eine größere Heterogenität innerhalb der Gebäudekategorie schließen lässt.

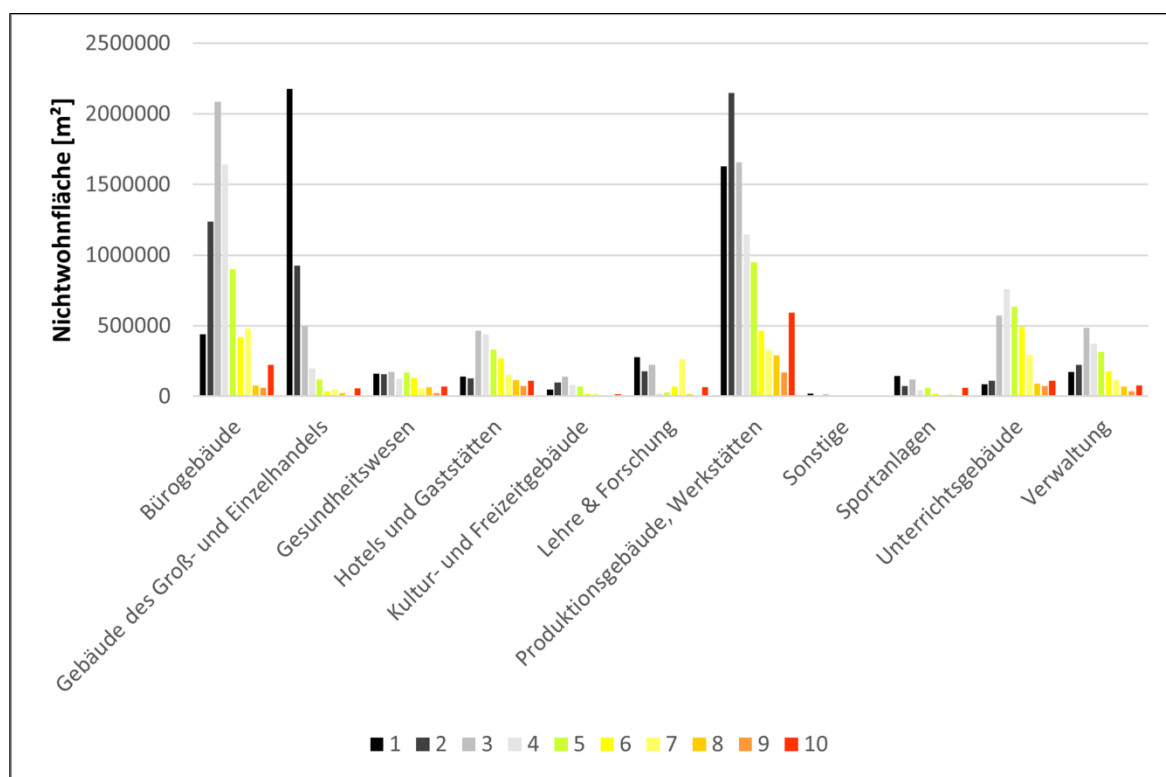


Abbildung 35: Anteil der Nichtwohnfläche je Stufe des vorgeschlagenen Stufenmodells in DIBt-Stichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).

9.4 Ausgestaltungsoptionen

Es ergeben sich im Wesentlichen vier Optionen für die Aufteilung der CO₂-Kosten für NWG:

- **Option 1:** Die derzeitige Regelung, dass in jedem Gebäude die CO₂-Kosten pauschal hälftig zwischen Vermietenden und Mietenden aufgeteilt werden, kann beibehalten werden. Dies hat den Vorteil, dass sich die etablierte Rechtslage und Abrechnungssystematik nicht ändert und der Gesetzestext seine ursprüngliche Länge beibehält. Ein Festhalten am Status-Quo hat den Nachteil, dass die Lenkungswirkung für Vermietende von emissionsintensiven NWG weiterhin gering bleibt.

- **Option 2:** Das existierende Stufenmodell für WG kann auf NWG mit vergleichbarer Emissionsintensität angewandt werden und die restlichen Gebäudekategorien verbleiben bei einer pauschalen hälftigen Aufteilung. Diese Idee scheint auf den ersten Blick ein vereinfachtes System zu ergeben. Auf dem zweiten Blick werden jedoch einige Nachteile gewahrt: Abbildung 34 zeigt, dass nur für Gebäude der Kategorien „Groß- und Einzelhandel“ und „Gesundheitswesen“ mit dem Stufenmodell der WG eine hälftige Verteilung erreicht wird. Der Großteil der NWG würde also bei der bestehenden hälftigen Verteilung bleiben. Für Anwender*innen dürfte es schwer verständlich sein, warum nur bei bestimmten NWG ein Stufenmodell anzuwenden ist und es entstünde eher Verwirrung als Vereinfachung.
- **Option 3:** Stufenkurven für alle 52 Gebäudekategorien des Energieverbrauchsausweises abzuleiten orientiert sich an der bestehenden Systematik. Allerdings ist auf der einen Seite die Fallzahl für viele Kategorien zu gering, um sinnvoll ein Stufenmodell abzuleiten. Und auf der anderen Seite ähneln sich viele der Kategorien stark. Außerdem würde dies bedeuten, dass das CO₂KostAufG um 52 Tabellen erweitert werden müsste, was nicht sehr praktikabel erscheint. Von Option 3 ist daher abzuraten.
- **Option 4:** Stufenkurven für aggregierte Gebäudekategorien z.B. 10 wie in Tabelle 9. In dieser Tabelle sind die Stufenmodelle für manche Kategorien identisch. D.h. es ergeben sich lediglich 5 Stufenmodelle. Die Unterscheidung der Kategorien berücksichtigt die Heterogenität der NWG und stellt einen Kompromiss zwischen Einfachheit und Einzelfallgerechtigkeit dar. Durch ein Stufenmodell kann eine verbesserte Lenkungswirkung des CO₂-Preises in vermieteten NWG erreicht werden.

9.5 Handlungsempfehlung

Eine NWG-Typologie durch eine Novelle des CO₂KostAufG steht nicht für sich allein. Bis Mitte 2026 muss die Bundesregierung die EU-Gebäuderichtlinie in nationales Recht umsetzen. Dies beinhaltet Sanierungsverpflichtungen durch Mindesteffizienzstandards (Minimum Energy Performance Standards, MEPS) und eine Reform der Energieausweise. Für beides müssen ähnliche Überlegungen zur Klassifizierung von NWG angestellt werden. Dem sollte das CO₂KostAufG nicht ohne vorherige Abstimmung vorgreifen. Insgesamt empfehlen wir, die Möglichkeiten zur Einführung eines Stufenmodells erneut zu prüfen im Nachgang der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) zur Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie.

10 **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Überblick zu Defiziten in der Anwendung (Quelle: Eigene Abschätzung). ...	7
Abbildung 2: Überblick der Arbeitspakete (Eigene Darstellung).	17
Abbildung 3: Wirkmodell für die Untersuchung (Eigene Darstellung).	20
Abbildung 4: Überblick zum Erhebungsverfahren (Eigene Darstellung).	20
Abbildung 5: Teilnehmende der Befragung nach Tätigkeitsbereich (Quelle: Befragung).	23
Abbildung 6: Teilnehmende der Befragung nach Größe (in WE) und Tätigkeitsbereich (Quelle: Befragung).	23
Abbildung 7: Ergebnisse der Befragung zu Zuständigkeiten bei der Abrechnung (Quelle: Befragung).	24
Abbildung 8: Einschätzungen aus der Befragung ob Verbrauchsdaten, Energieausweise oder beide Datengrundlagen einfach in der Umsetzung seien (Quelle: Befragung).	24
Abbildung 9: Ergebnisse der Befragung zu Schwierigkeiten im ersten Jahr („Im ersten Jahr bereitete die Umsetzung Schwierigkeiten.“) (Quelle: Befragung).	25
Abbildung 10: Ergebnisse der Befragung zu Entwicklung der Prozesse nach dem ersten Jahr („Unsere Prozesse haben sich inzwischen gut eingespielt.“) (Quelle: Befragung).	26
Abbildung 11: Ergebnisse der Befragung zu den Mehrkosten für die Durchführung der Abrechnung (Quelle: Befragung).	26
Abbildung 12: Übersicht der Fallkonstellationen mit besonderen Herausforderungen bei der Aufteilung der CO ₂ -Kosten (Quelle: Befragung).	27
Abbildung 13: Anzahl der vermieteten Wohnungen nach Eigentumsform und Energieträger (Quelle: Befragung).	28
Abbildung 14: Ergebnisse der Befragung zu „Wurde die CO ₂ -Kostenumlage auf alle von Ihrem Unternehmen verwalteten Wohneinheiten im Jahr 2023 angewendet?“ (Abrechnungs- bzw. Messdienstleister) (Quelle: Befragung).	28
Abbildung 15: Ergebnisse der Befragung zu „Bitte schätzen Sie, wie hoch der Anteil der Vermietenden in Wohneigentümergeinschaften ist, die die CO ₂ - Kostenumlage in der Praxis durchführen.“ (Haus- bzw. Immobilienverwaltungen) (Quelle: Befragung).	29

Abbildung 16: Überblick zu Defiziten in der Anwendung (Quelle: Eigene Abschätzung).	29
Abbildung 17: Ergebnisse der Befragung zur Anwendung der CO ₂ -Kostenaufteilung im Bereich der EFH und ZFH (Quelle: Befragung).....	30
Abbildung 18: Ergebnisse der Befragung zur Anwendung der CO ₂ -Kostenaufteilung im Bereich der Gasetagenheizungen (Quelle: Befragung).....	30
Abbildung 19: Ergebnisse der Befragung zum Verwaltungsaufwand bei Gasetagenheizungen und/oder EFH/ZFH (Quelle: Befragung).....	31
Abbildung 20: Übersicht der Herausforderungen im Zuge des CO ₂ KostAufG bei mit Fernwärme beheizten Gebäuden (Quelle: Befragung).....	31
Abbildung 21: Ergebnisse der Befragung zu Herausforderungen im Kontext der Emissionsfaktoren für Fernwärme (Quelle: Befragung).	32
Abbildung 22: Anteile der Effizienzklassen, unterteilt nach Bedarfs-/Verbrauchsausweis und EFH+ZFH/MFH (Quelle: DIBt).	35
Abbildung 23: Abschätzung der Verteilung der CO ₂ -Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden für MFH im Jahr 2023 auf Basis der Energieverbrauchsausweise (Quelle: DIBt).....	36
Abbildung 24: Aufteilung der WE nach Emissionsstufen für den Bestand drei verschiedener Abrechnungsdienstleister (Quelle: Abrechnungsdienstleisterdaten).	37
Abbildung 25: Abschätzung der Verteilung der CO ₂ -Kosten für MFH im Jahr 2023 auf Basis der Befragung (Quelle: Befragung).....	38
Abbildung 26: Temperaturanomalie in Deutschland (1881-2023) (Quelle: DWD).	40
Abbildung 27: Einschätzungen zur Lenkungswirkung des CO ₂ KostAufG zum Zeitpunkt der Befragung im März/April 2025 mit derzeitigen CO ₂ -Preisen (Quelle: Befragung).....	41
Abbildung 28: Einschätzungen zur perspektivischen Lenkungswirkung des CO ₂ KostAufG mit höheren CO ₂ -Preisen (Quelle: Befragung).	42
Abbildung 29: Anzahl registrierte und in Stichprobe enthaltene Verbrauchsausweise für NWG pro Jahr (Quelle: DIBt).	74
Abbildung 30: Ausstellungsanlässe der NWG-Verbrauchsausweise in Stichprobe mit Schemaversion 2020/2023/2024 (Quelle: DIBt).	75
Abbildung 31: Anteil Verbrauchsausweise mit Ausstellungsanlass „Vermietung/Verkauf“ für NWG je Nutzungskategorie in DIBt-Energieausweisstichprobe (n=7.962) (Quelle: DIBt).....	76

Abbildung 32: Kostenverteilung bei Anwendung des WG-Stufenmodells für NWG in der DIBt-Energieausweisstichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).	79
Abbildung 33: Aufteilung der CO ₂ -Kosten für NWG bei vorgeschlagenem Stufenmodell in DIBt-Energieausweisstichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).	81
Abbildung 34: Anteil der NWG je Stufe dem vorgeschlagenen Stufenmodell in DIBt-Energieausweisstichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).	81
Abbildung 35: Anteil der Nichtwohnfläche je Stufe des vorgeschlagenen Stufenmodells in DIBt-Stichprobe (alle Ausstellungsanlässe, n=10.825) (Quelle: DIBt).....	82

11 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick der Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden (Quelle: Befragung, Abrechnungsdienstleister, DIBt).	8
Tabelle 2:	Verbände, mit denen Interviews geführt wurden (Eigene Darstellung).	21
Tabelle 3:	Einzelunternehmen, mit denen Interviews geführt wurden (Eigene Darstellung).	22
Tabelle 4:	Anzahl Datensätze der DIBt-Energieausweisstichproben für NWG und WG (Quelle: DIBt).	33
Tabelle 5:	Registrierte Energieausweise seit 2014 (Quelle: DIBt).	34
Tabelle 6:	Überblick der Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden..	38
Tabelle 7:	Mittelwerte der Klimafaktoren für die Jahre 2014-2024 (Quelle: DWD). ...	40
Tabelle 8:	Vorschlag für Zusammenfassung der NWG-Gebäudekategorien im Energieausweis für die Ableitung einer Stufenkurve (Quelle: Eigene Berechnungen).	77
Tabelle 9:	Vorschlag eines Stufenmodells für NWG Teil 1	80
Tabelle 10:	Vorschlag eines Stufenmodells für NWG Teil 2	80

12 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVED	Bundesverband für Energie- und Wasserdatenmanagement e.V.
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CO ₂ KostAufG	Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz
CO ₂ KostAufG-E	Regierungsentwurf des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DWD	Deutscher Wetterdienst
EBeV	Emissionsberichterstattungsverordnung
EFH	Einfamilienhaus
EHRL	Emissionshandelsrichtlinie
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EPBD	Europäische Gebäuderichtlinie
EU-ETS 1	Europäisches Emissionshandelssystem 1
EU-ETS 2	Europäisches Emissionshandelssystem 2
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GEG	Gebäudeenergiegesetz
HeizkostenV	Heizkostenverordnung
IVD	Immobilienverband Deutschland
KWK	Kraftwärmekopplung
MFH	Mehrfamilienhäuser
nEHS	Nationales Emissionshandelssystem für den Gebäude- und Verkehrssektor
NWG	Nichtwohngebäude
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
THG	Treibhausgas
VDIV	Verband der Immobilienverwalter Deutschland e. V.
vzbv	Verbrauchszentrale Bundesverband

Abkürzung	Erläuterung
WärmeLV	Wärmelieferverordnung
WBG	Wohnungsbaugesellschaft mbH Weißwasser
WE	Wohneinheit(en)
WG	Wohngebäude
WiStrG	Wirtschaftsstrafgesetz
ZFH	Zweifamilienhaus
ZIA	Zentraler Immobilien Ausschuss

13 Anhang I: Interviewleitfaden

Interviewleitfaden Evaluierung CO₂-Kostenaufteilungsgesetz

CO₂-Kostenaufteilung in den Jahren 2023 und 2024

- Wie wurde die gesetzliche Vorgabe zur CO₂-Kostenaufteilung in *Ihrem Unternehmen* umgesetzt? (einfügen Berechnungsformel in Software)
 - Wie sind die ersten 2 Jahre aus ihrer Perspektive gelaufen?
 - Was ist gut und was schlecht gelaufen?
- Welche Hilfsmittel oder Ressourcen wurden für die Berechnung verwendet und wie werden diese bewertet (z. B. BMW-Webseite/Rechner, spezifische Softwaretools)?

Effizienz und Kosten der Umsetzung

- Wie beurteilen Sie die Effizienz der Umsetzung der CO₂-Kostenaufteilung mit den vorhandenen Daten aus der Heizkostenabrechnung?
- Konnten die vorhandenen Daten problemlos genutzt werden, oder waren größere Anpassungen notwendig? Welche Punkte (z. B. technische, organisatorische, datenspezifische) waren problematisch?
- Welche Mehrkosten ergeben sich? (Referenz: Vermieter*in macht es selbst)
- Für wie fehleranfällig halten Sie den Ansatz? (unterschiedliche Energieträger)
- Haben Sie Vorschläge für Anpassungen an den Stufenmodell?
- Welche Rückmeldungen haben Sie von Kund*innen, Eigentümer*innen oder Mieter*innen erhalten?

Rechtssicherheit

- Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen die Rechtssicherheit der CO₂-Kostenaufteilung angezweifelt wurde?
- Gab es Streitigkeiten mit Kunden oder anderen Parteien im Zusammenhang mit der CO₂-Kostenaufteilung?
- Falls ja, um welche konkreten Aspekte (z. B. Berechnungsgrundlagen, Datengrundlage, Kostenaufteilung) ging es?

Lenkungswirkung

- Nehmen Sie Bemühungen seitens der Vermietenden wahr die Einstufung des Gebäudes zu verbessern (durch Maßnahmen an Heizung oder Gebäude)
- Gibt es aus Ihrer Sicht unbeabsichtigte Konsequenzen oder Probleme, die durch die Ausgestaltung der Umsetzung entstanden sind?

