

## Kurzstudie

# Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff-Emissionshandels auf Mieter\*innen

Im Rahmen des Vorhabens „Wissenschaftliche Analysen zu aktuellen klimapolitischen Fragen im Bereich der Energieeffizienz insbesondere in den Sektoren Industrie, GHD und Gebäude“ (67KE0064)

Autoren: Friedhelm Keimeyer, Öko-Institut  
Prof. Dr. Stefan Klinski, Professur an der HWR  
Dr. Sibylle Braungardt, Öko-Institut  
Dr. Veit Bürger, Öko-Institut.

Ansprechpartner: Friedhelm Keimeyer, Öko-Institut, Tel: +49-30-405085-308, [f.keimeyer@oeko.de](mailto:f.keimeyer@oeko.de)

Berlin, 03.07.2020

Diese Kurzstudie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) erstellt.

Im Auftrag des:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1 .</b>	<b>AUFGABENSTELLUNG UND ZIELSETZUNG DES PAPIERS .....</b>	<b>3</b>
<b>2 .</b>	<b>HINTERGRUND .....</b>	<b>3</b>
<b>3 .</b>	<b>RECHTLICHE AUSGANGSLAGE.....</b>	<b>4</b>
3.1	CO <sub>2</sub> -Bepreisung als Heizkosten .....	5
3.2	CO <sub>2</sub> -Bepreisung als (mietrechtliche) Betriebskosten .....	6
<b>4 .</b>	<b>BESCHRÄNKUNG DER ÜBERWÄLZBARKEIT DER KOSTEN EINER CO<sub>2</sub>- BEPREISUNG.....</b>	<b>7</b>
4.1	Verfassungsrechtliche Würdigung .....	8
4.2	Europarecht steht nicht entgegen.....	10
4.3	Verhältnis zur Erhöhung der Kaltmiete .....	10
4.4	Sonderfall der sog. Gasetagenheizungen .....	10
4.5	Herstellung der Transparenz zur Berechnung der Kosten der CO <sub>2</sub> -Bepreisung.....	13
4.6	Rechtstechnische Umsetzung .....	13
4.7	Formulierungsvorschläge.....	14
4.7.1	Konkrete Bestimmung in der Heizkostenverordnung .....	14
4.7.2	Verordnungsermächtigung im EnEG/GEG .....	15
4.7.3	Änderungen im BGB .....	16
<b>5 .</b>	<b>ABSCHÄTZUNG DER AUSWIRKUNGEN DER REGELUNGEN AUF VERSCHIEDENE TYPHAUSHALTE.....</b>	<b>16</b>
<b>6 .</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT .....</b>	<b>23</b>

## 1 . Aufgabenstellung und Zielsetzung des Papiers

Hintergrund der vorliegenden Aufgabenstellung ist der Prüfauftrag im Rahmen des „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“<sup>1</sup>. Demnach ist die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch ein nationalen Emissionshandel für die Sektoren Gebäude und Verkehr geplant. Die Einführung dieses Emissionshandels erfolgte durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG).<sup>2</sup>

Als begleitende Maßnahme ist vorgesehen:<sup>3</sup>

*„Zur Vermeidung sozialer Härten bei steigenden Heizkosten werden wir die Wohngeldbezieher durch eine Erhöhung des Wohngeldes um 10 Prozent unterstützen. Darüber hinaus werden Änderungen im Mietrecht geprüft, die eine begrenzte Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorsehen. Dies führt zu einer doppelten Anreizwirkung: Für Mieter zu energieeffizientem Verhalten und für Vermieter zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen.“*

Vor diesem Hintergrund sind die Autor\*innen vom BMU beauftragt worden, eine entsprechende Begrenzung der Umlagefähigkeit rechtlich zu prüfen sowie Berechnungen für beispielhafte Typhaushalte durchzuführen.

Die Autor\*innen können insoweit auch auf Vorarbeiten in dem UFOPLAN-Projekt „Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich“ zurückgreifen, in denen die grundsätzliche Frage einer Begrenzung der Umlagefähigkeit von Heizkosten bereits grundlegend erörtert wurde.<sup>4</sup> Aufbauend auf diesen insbesondere verfassungsrechtlichen Grundüberlegungen erfolgt vorliegend eine Fokussierung auf die in 2019 neu eingeführte CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

## 2 . Hintergrund

Um die verabschiedeten Klimaziele zu erreichen, ist es erforderlich, dass in allen Sektoren ambitionierte Maßnahmenpakete verabschiedet werden. Für den Gebäudesektor stellt sich hierbei soziale Fragen sehr viel direkter als in anderen Sektoren, da Raumwärme und Warmwasser zu den Grundbedürfnissen der Menschen gehören. Im Gebäudesektor soll die CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch die höheren Kosten für fossile Energieträger eine Lenkungswirkung hin

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/download/klimaschutzprogramm-2030-zur-umsetzung-des-klimaschutzplans-2050/> (letzter Zugriff: 04.02.2019).

<sup>2</sup> Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728).

<sup>3</sup> S. 29 im Abschnitt „3.3.3 Änderungen beim Wohngeld und beim Mietrecht“.

<sup>4</sup> Klinski, in: Bürger/Hermann/Keimeyer/Brunn/Klinski: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, 2013, S. 204ff. downloadbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/climate\\_change\\_11\\_2013\\_konzepte\\_fuer\\_die\\_beseitigung\\_rechtlicher\\_hemmnisse\\_des\\_klimaschutzes\\_im\\_gebaeudebereich\\_bf\\_0\\_0\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/climate_change_11_2013_konzepte_fuer_die_beseitigung_rechtlicher_hemmnisse_des_klimaschutzes_im_gebaeudebereich_bf_0_0_0.pdf) (letzter Zugriff: 04.02.2019).

zu energieeffizientem Verhalten sowie stärkeren Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen führen.

Es ist jedoch zu erwarten, dass in der Praxis – aus unterschiedlichsten Gründen – viele der adressierten Betroffenen kurzfristig kaum entsprechend reagieren können. Auch vor dem Hintergrund des in Art. 20 Grundgesetz (GG) verankerten Sozialstaatsprinzip ist es deshalb erforderlich, Belastungen und Entlastungen verursachungs- und verantwortungsgerecht zu verteilen.

Im Gebäudebereich stellt das sog. Vermieter-Mieter-Dilemma hierbei eine der großen Herausforderungen da: Mieter haben regelmäßig keinen Einfluss auf die Art der Energieerzeugung sowie die energetische Qualität des Gebäudes. Ihre verbleibenden Einflussmöglichkeiten durch das eigene Heizverhalten sind in vielen Fällen gering, da der Verbrauch oftmals zu einem großen Teil durch die vorhandene bauliche und wärmetechnische Infrastruktur vorherbestimmt ist.

Es ist zu prüfen, ob eine Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einen Beitrag leisten kann, um die neu entstandenen Kosten verursachungs- und verantwortungsgerecht zwischen den Akteuren zu verteilen. Im Verhältnis zu den übrigen, bereits bestehenden Kosten für Raumwärme und Warmwasser stellen die neuen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung jedoch bis 2025 nur einen geringen Anteil dar. Sofern sich nach dem Jahr 2026 deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Preise einstellen, wäre die Wirkung entsprechend größer.

Für diese Prüfung wird vorliegend davon ausgegangen, dass die Mehrkosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu gleichen Teilen zwischen Vermieter und Mieter aufgeteilt werden sollen (50:50). Eine solche „paritätische Finanzierung“ wäre einfach und transparent für die beteiligten Akteure. Zudem würde eine einheitliche Regelung nicht nur administrative Kosten sparen, sondern wäre auch politisch leichter zu vermitteln als ein anderweitig differenzierender oder nach unterschiedlichen Fallkonstellationen unterscheidender Zuteilungsschlüssel.

### 3 . Rechtliche Ausgangslage

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die rechtliche Ausgangslage für die Versorgung mit Wärme und Warmwasser gegeben. Die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden in das bestehende System der miet- und energierechtlichen Normen eingeordnet.

Bei den Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Gebäudesektor handelt es sich im Ergebnis um Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser. Ohne eine Änderung der derzeitigen Rechtslage wären die Kosten im Sinne der insoweit maßgebenden Rechtsvorschriften begrifflich sowohl als „Heizkosten“ als auch als „Betriebskosten“ zu qualifizieren.

## 3.1 CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Heizkosten

Die<sup>5</sup> aufgrund des § 2 Abs. 2 und 3 sowie der §§ 3a und 5 des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG)<sup>6</sup> erlassene Heizkostenverordnung (HeizkostenV)<sup>7</sup> regelt die Verteilung der Kosten des Betriebs zentraler Heizungsanlagen und zentraler Warmwasserversorgungsanlagen, durch die mehrere Nutzer und Nutzerinnen versorgt werden. Dies gilt auch, wenn die Lieferung von Wärme und Warmwasser durch Dritte erfolgt.

Im Sinne einer umfassenden Einbeziehung aller Nutzungsverhältnisse, bei denen Heizungs- und Warmwasserkosten verteilt werden können, erfolgt keine Unterscheidung, ob die Räumlichkeiten zu Wohnzwecken oder gewerblich genutzt werden und welche Rechtsnatur die Nutzungsverhältnisse haben.<sup>8</sup> Die Heizkostenverordnung ist auch im Bereich des Wohnungseigentums (§ 1 Abs. 2 Nr. 3; § 3 HeizkostenV), bei dinglichen Nutzungsrechten, wie beispielsweise bei Dauerwohnrechten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 HeizkostenV) und bei sonstigen Rechtsverhältnissen wie der Untermiete anzuwenden (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 HeizkostenV).

Auch diejenigen, denen der Betrieb einer solchen Anlage in der Weise übertragen wurde, dass sie ein Entgelt von den Nutzern und Nutzerinnen fordern können (Contractoren), oder (Fern-)Wärmelieferanten müssen die Kosten entsprechend der Heizkostenverordnung verbrauchsabhängig verteilen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2; Abs. 3 HeizkostenV). Letzteres gilt jedoch nur, soweit vereinbart ist, dass zwischen Wärmelieferant und Nutzer bzw. Nutzerin eine Direktabrechnung stattfindet und nicht der für den Einzelnen gemessene Verbrauch („Einzelverbrauch“), sondern die Anteile der Nutzer und Nutzerinnen am Gesamtverbrauch zu Grunde gelegt werden (§ 1 Abs. 3 HeizkostenV).

Die Vorgaben der Heizkostenverordnung gehen nach § 2 HeizkostenV als zwingendes Recht anderen rechtsgeschäftlichen Bestimmungen vor, soweit nicht die Verordnung selbst Ausnahmen vorsieht.<sup>9</sup> Hierdurch werden sowohl der in § 535 Abs. 1 S. 3 BGB<sup>10</sup> niedergelegte Grundsatz, dass grundsätzlich

---

<sup>5</sup> Dieser Absatz beruht auf Keimyer, in: Keimyer/Hennig/Jank/Metzger/Kenkmann: Informative und transparente Heizkostenabrechnung als Beitrag für den Klimaschutz, S. 45, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/informative-transparente-heizkostenabrechnung-als>.

<sup>6</sup> Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist.

<sup>7</sup> Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Heizkostenverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3250).

<sup>8</sup> Kreuzberg/Wien, Handbuch der Heizkostenabrechnung, 1.3.3 (§ 1 HeizkostenV).

<sup>9</sup> In § 11 HeizkostenV sind die Ausnahmen aufgeführt.

<sup>10</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2911) geändert worden ist.

Vermieter und Vermieterinnen die Betriebskosten tragen müssen, als auch die in §§ 556, 556a BGB verankerten Gestaltungsmöglichkeiten zur Umlage der Betriebskosten auf die Mieter und Mieterinnen verdrängt.<sup>11</sup>

Nach § 4 HeizkostenV trifft die Gebäudeeigentümer (bzw. ihnen Gleichgestellte, zur Umlage der Kosten Berechtigte) die Pflicht, den anteiligen Verbrauch der Nutzer und Nutzerinnen an Wärme und Warmwasser zu erfassen. Die §§ 6 bis 8 HeizkostenV regeln des Weiteren, dass die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser auf der Grundlage dieser Verbrauchserfassung auf die einzelnen Nutzer und Nutzerinnen zu verteilen sind. Dabei sind die Kosten grundsätzlich zu mindestens 50% und höchstens 70% nach dem erfassten Verbrauch der Nutzerinnen und Nutzer zu verteilen.<sup>12</sup> Die restlichen Kosten werden verbrauchsunabhängig umgelegt – in der Regel nach der Wohn- oder Nutzfläche (also ebenfalls nicht vom Gebäudeeigentümer getragen).

§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2 HeizkostenV zählen abschließend die einzelnen Kostenarten auf, welche in die Heizkostenabrechnung eingestellt und damit umgelegt werden können. Hierzu zählen insbesondere „die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung“ (Brennstoffkosten), also regelmäßig die Kosten für Öl, Gas, Strom oder Fernwärme. Die Höhe der Kosten ergibt sich hierbei aus der Rechnung des Lieferanten.<sup>13</sup> Folglich sind auch Kosten einer vorgelagerten Regulierung bzw. zuvor erhobene Abgaben enthalten. Im Ergebnis sind die mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einhergehenden Kosten als Teil der Brennstoffkosten umlagefähig.

### 3.2 CO<sub>2</sub>-Bepreisung als (mietrechtliche) Betriebskosten

Bei den Kosten für die Versorgung mit Wärme und Warmwasser handelt es sich rechtlich gesehen um Betriebskosten im Sinne der Definition des § 556 Abs. 1 S. 2 BGB: „Betriebskosten sind 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.“ § 1 der Betriebskostenverordnung (BetrKV)<sup>14</sup> gibt diese Definition erneut wieder und grenzt die Betriebskosten von den Verwaltungskosten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BetrKV) und den Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten ab (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrKV).

Die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind – ausgehend von der derzeitigen Aufzählung in § 2 BetrKV – als Betriebskosten unter Nr. 4 (Heizkosten), Nr. 5

---

<sup>11</sup> Eingehend Lammel, in Lammel: HeizkostenV, 4. Aufl. 2015, § 2 Rn. 7 ff. (insb. 13) m.w.N.

<sup>12</sup> § 9 HeizkostenV sieht für Anlagen, die sowohl Wärme als auch Warmwasser liefern (sog. „verbundene Anlagen“), ein Verfahren vor, um diese Kosten entsprechend aufzuteilen. Dies ist erforderlich, um überhaupt die Verteilungsmaßstäbe für Wärme (§ 7 HeizkostenV) und Warmwasser (§ 8 HeizkostenV) anwenden zu können (vgl. Schmidt-Futterer/Lammel, § 9 HeizkostenV, Rn. 3).

<sup>13</sup> MüKoBGB/Zehlein, 8. Aufl. 2020, HeizkostenV § 7 Rn. 6.

<sup>14</sup> Betriebskostenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958) geändert worden ist.

(Warmwasserkosten) und Nr. 6 (Kosten verbundener Heizungs- und Warmwasserversorgungsanlagen) zu subsumieren. Denn wie unter 3.1 dargelegt, sind die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unter die „Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung“ zu subsumieren.

Die mietrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten über die Umlegbarkeit der Betriebskosten (§§ 556, 556a BGB) werden von der Heizkostenverordnung jedoch verdrängt, so dass diese im Hinblick auf Heizkosten nur noch von Bedeutung sind, soweit die HeizkostenV keine Anwendung findet. Das gilt zum einen für Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen eine der Vermieter selbst bewohnt (siehe § 2 HeizkostenV), zum anderen für Gebäude ohne Zentralheizungsanlagen (siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 HeizkostenV), bei denen es in Ausnahmefällen ebenfalls so liegen kann, dass die Heizanlage vom Vermieter betrieben wird, von diesem die laufenden Brennstoffrechnungen bezahlt werden, jedoch vertraglich eine Umlegung als Betriebskosten vorgesehen ist.

In einzelnen Äußerungen der Rechtsliteratur sowie einigen älteren Gerichtsentscheidungen wird zwar die Auffassung vertreten, dass die HeizkostenV nur Anwendung findet, wenn mietvertraglich überhaupt eine Umlegung vorgesehen ist, so dass vertraglich eine vollständige Übernahme durch den Vermieter vereinbart werden könnte („Bruttowarmmiete“).<sup>15</sup> Dem ist der BGH jedoch in einer Entscheidung aus dem Jahr 2006 höchstrichterlich entgegengetreten.<sup>16</sup> Damit ist geklärt, dass die Bestimmungen der BetrKV im Anwendungsbereich der HeizkostenV leerlaufen.

## 4 . Beschränkung der Überwälzbarkeit der Kosten einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Im folgenden Abschnitt soll geprüft werden, ob und wie die Umlagefähigkeit der Kosten einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeschränkt werden kann. Zunächst erfolgt hierzu eine verfassungsrechtliche Würdigung (4.1), anschließend wird klargestellt, dass europäisches Recht nicht entgegensteht (4.2). Darauf aufbauend wird das Verhältnis zwischen umzulegenden Kosten und Kaltmiete beleuchtet (4.3) sowie auf den Sonderfall der Gasetagenheizungen eingegangen (4.4). Optionen zur Herstellung der Transparenz zur Berechnung der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden unter 4.5 erörtert. Schließlich sollen Wege einer rechtstechnischen Umsetzung (4.6) erörtert werden, welche in einen Formulierungsvorschlag (4.7) münden.

---

<sup>15</sup> Eingehend Lammel, in Lammel: HeizkostenV, 4. Aufl. 2015, § 2 Rn. 7 ff. (insb. 13) m.w.N.

<sup>16</sup> BGH, Urteil vom 19. 7. 2006 - VIII ZR 212/05 (NZM 2006, 652).

## 4.1 Verfassungsrechtliche Würdigung

Sofern<sup>17</sup> sich eine neu hinzukommende Kostenbelastung – wie vorliegend die CO<sub>2</sub>-Bepreisung – gegenständlich aus den allgemeinen Brennstoffkosten herausrechnen lassen, ist es vorstellbar, flankierend zu regeln, dass diese zusätzlichen Kosten nicht auf die Mieter umgelegt werden dürfen.

Für die Vermieterseite stellt sich eine solche Herauslösung als Zusatzbelastung dar, mit der in den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 Abs. 1 GG) eingegriffen wird. Mit einer entsprechenden Regelung würde der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber die Reichweite des Grundrechts auf Eigentum jedoch auf verhältnismäßige Weise beschränken (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Es ist nicht ersichtlich, dass darin eine unzumutbare Belastung der Vermieter liegen könnte.

Können die Vermieter die Belastung nicht über die nach der HeizkostenV umzulegenden Heizkosten auf die Mieter überwälzen, so müssen sie die Mehraufwendungen aus der Kaltmiete heraus zum Ausgleich bringen.<sup>18</sup> Dafür steht ihnen der Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete zur Verfügung, zusätzliche Erhöhungsmöglichkeiten würde die Neuregelung nicht mit sich bringen. Ein weitergehendes Verbot der Mieterhöhung im Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete wäre damit jedoch nicht verbunden. Dafür würde es rechtstechnisch auch an geeigneten Anknüpfungspunkten fehlen.

Verfassungsrechtlich stößt eine gesetzliche Herauslösung der betreffenden Beträge aus der Umlage der Betriebs- bzw. Heizkosten nicht auf ernstliche Bedenken. Es ist von der gesetzlichen Zielsetzung her folgerichtig, in entsprechender Weise zu verfahren. Die Belastung trifft dann – zumindest anteilig – diejenigen Personen, auf deren Entscheidungen mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingewirkt werden soll. Das ist ihnen gegenüber nicht unzumutbar, zumal die Vergleichsgruppe der selbstnutzenden Eigentümer rechtlich in gleicher Weise behandelt wird. Wesentlich problematischer wäre es, umgekehrt zu verfahren und den Vermietern eine uneingeschränkte Abwälzung der Aufwendungen auf die Mieter zu ermöglichen. Denn in diesem Falle wäre die Wirksamkeit des Instruments im Mietbereich nicht gegeben, so dass sich die Frage stellen würde, ob dies den Mietern gegenüber verhältnismäßig wäre, weil sie effektiv die finanzielle Last tragen müssten, ohne für die energetische Gebäudequalität verantwortlich zu sein oder (wesentlichen) Einfluss auf ihre Verbesserung zu haben.

Den Vermietern würden mit der Herauslösung aus der Betriebs- und Heizkostenumlage keine Zusatzbelastungen auferlegt, welche die Nutzung der Gebäude als Mietobjekte substantiell in Frage stellen könnten – worauf verfassungsrechtlich abzustellen ist.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Abschnitt beruht auf Klinski, in: Bürger/Hermann/Keimeyer/Brunn/Klinski: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, 2013, S. 192ff.

<sup>18</sup> Siehe hierzu näher unten, Abschnitt 4.3.

<sup>19</sup> Siehe zu den maßgeblichen Maßstäben: Klinski, in: Bürger/Hermann/Keimeyer/Brunn/Klinski: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, 2013, S. 117 (Kap. 3.3.2).

Die Abweichung von der Regel der Umlegung auf die Mieter wäre im Kontext des BGB-Mietrechts und der HeizkostenV zwar neu und auf den ersten Eindruck nach ungewöhnlich. Allerdings wäre es auch kein systematisch unverträglicher Fremdkörper, da es hier um Kosten geht, die der Sache nach dem Gebäude als solchem zugerechnet werden können, so dass es nahe liegt, sie als Teil der Kaltmiete und nicht der Verbrauchskosten zu betrachten.

An diesem Ergebnis ändert sich auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes bzw. des Rückwirkungsverbots nichts. Daran könnte man denken, weil mit einem Verbot der Überwälzung auch in bestehende Verträge hineingewirkt wird, die möglicherweise nach Art einer Generalklausel vorsehen, dass sich die Betriebskostenumlage auf sämtliche laufenden Heizkosten erstreckt, so dass mit der gesetzlichen Neuregelung eine Änderung bestehender Vertragsverhältnisse bewirkt würde.

Auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts würde es sich hierbei nicht um eine (grundsätzlich untersagte) sog. echte Rückwirkung handeln, sondern eine sog. unechte Rückwirkung, weil hier nicht auf bereits abgeschlossene Sachverhalte eingewirkt würde, sondern auf noch nicht abgeschlossene, laufende Rechtsverhältnisse.<sup>20</sup> Das ist grundsätzlich zulässig, wenn sich dieser Grundrechtseingriff unter Würdigung der gesetzlichen Ziele als verhältnismäßig darstellt.<sup>21</sup> Daran kann hier kein ernsthafter Zweifel bestehen, zumal es im Sinne der intendierten Anreizwirkung folgerichtig ist, in entsprechender Weise zu verfahren. Hierbei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass es die CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei Abschluss der allermeisten bestehenden Mietverträge noch nicht gab und der Vertrauensschutz deshalb als niedrig einzuschätzen ist.<sup>22</sup> Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Einführung einer neuen finanziellen Belastung auch begleitende Regelungen erlässt, in welcher Höhe die Betroffenen diese jeweils tragen sollen.

Aus dem Blickwinkel des Grundgesetzes besteht sogar Spielraum für **weitergehende Beschränkungen der Heizkostenumlegung auf die Mieter**. Es ist verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, dass sämtliche Heizkosten automatisch an die Mieter durchgereicht werden. So wäre es beispielsweise auf Grundlage von Klimaschutzziele denkbar, für Gebäude mit besonders schlechten Energieeffizienzstandards festzulegen, dass die Heizkosten künftig nur noch zu einem bestimmten Prozentsatz auf die Mieter umgelegt werden dürfen. Damit würde zwar in laufende Vertragsverhältnisse wesentlich schärfer eingegriffen als bei dem vorliegend betrachteten teilweisen Begrenzung der Überwälzung der durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung verursachten Kosten. Dafür läge aber mit Blick auf die besonders niedrigen Effizienzstandards auch

---

<sup>20</sup> Grundlegend zur Unterscheidung BVerfGE 51, S. 356, 362; BVerfGE 72, S. 200, 242 ff. m.w.N.; BVerfG ZNER 2009, S. 27.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 72, S. 175, 196 m.w.N., BVerfG ZNER 2009, S. 27, Rdnr. 66 m.w.N.

<sup>22</sup> Für die Mietverträge, die nach Verabschiedung des BEHG abgeschlossen wurden und werden, ist der Vertrauensschutz als geringer zu bewerten, da sich aus dem unter 1 genannten Prüfauftrag des Klimaschutzprogramms 2030 ergibt, dass entsprechende Pläne von der Bundesregierung geprüft werden.

eine besondere Legitimation vor. Der Umstand, dass die Heizkostenverordnung bislang eine vollständige Überwälzung gestattet, steht dem nicht entgegen, da aus der Heizkostenverordnung bzw. der betreffenden Rechtsgrundlage im Energieeinspargesetz kein besonderer Vertrauenstatbestand abgeleitet werden kann, der zum Ausdruck bringen würde, dass sich die Gebäudeeigentümer auf Dauer auf das Fortbestehen dieser Rechtslage verlassen können.<sup>23</sup>

## 4.2 Europarecht steht nicht entgegen

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass eine Beschränkung der Überwälzbarkeit der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Konflikt mit dem Europäischen Recht stehen könnte.

## 4.3 Verhältnis zur Erhöhung der Kaltmiete

Die<sup>24</sup> Frage, ob die Vermieter daran gehindert sind, die zusätzlichen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als durchlaufende Nebenkosten vollständig an die Mieter weiterzugeben, verliert nicht dadurch an Bedeutung, dass den Vermietern prinzipiell die Möglichkeit einer „normalen“ Erhöhung der Kaltmiete offensteht. Das ist zwar grundsätzlich richtig. Die Möglichkeit einer „normalen“ Mieterhöhung ist jedoch an die Begrenzungen des § 558 BGB im Hinblick auf die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden, so dass die Kaltmiete nicht quasi beliebig erhöht werden darf. Zudem ist der Erhöhungsspielraum von der Marktlage vor Ort abhängig. Und schließlich: Sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich macht es einen wesentlichen Unterschied aus, ob der Erhöhungsbetrag Teil der Kaltmiete oder der laufenden Nebenkosten ist. Ist er Bestandteil der Kaltmiete, so verringert sich der Gewinn des Vermieters aus der Kaltmiete um den entsprechenden Betrag. Bei einer Behandlung als Teil der Nebenkosten wäre das nicht so. Ob der Vermieter die im Kaltmietengewinn entstehende „Lücke“ durch eine gezielte Erhöhung wieder schließen kann, ist eine andere Frage. Jedenfalls bräuchte ihn eine Rechtskonstruktion, bei der eine vollständige Abwälzbarkeit nicht zulässig ist, in eine Entscheidungssituation darüber, auf welche Weise er mit der neuen Belastung umgeht. Das Instrument wird dadurch für ihn spürbar. Genau auf diese Spürbarkeit zielt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ab: Mit ihr soll auch herausgefordert werden, dass sich Gebäudeeigentümer darüber Gedanken machen, ob sie energetisch sanieren oder lieber einen Anteil ihres kalkulierten Kaltmietengewinns für den Zusatzbetrag „opfert“.

## 4.4 Sonderfall der sog. Gasetagenheizungen

In dem (praktisch nicht seltenen) Sonderfall der dezentralen Heizungen (v.a. sog. Etagenheizungen, bei denen es sich jedoch meist um eigenständige

---

<sup>23</sup> Instruktiv zu diesem Sonderfall BVerfGE 102, S. 68, 97 f.

<sup>24</sup> Absatz beruht auf Klinski, in: Bürger/Hermann/Keimeyer/Brunn/Klinski: Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, S. 202.

Wohnungsheizungen handelt)<sup>25</sup> treffen die Belastungen allerdings nicht den Gebäudeeigentümer, sondern den Mieter als Betreiber der Heizanlage direkt. Eine reine Begrenzung der Umlagemöglichkeit liefe deshalb ins Leere.

Um dort die gleiche Wirkung zu erzielen, müsste bei dezentralen Heizanlagen weitergehend an einen Rückerstattungsanspruch der Mieter gegenüber den Vermietern gedacht werden – was ebenfalls denkbar ist, die Komplexität aber nochmals erhöhen würde.

Eine ähnlich gelagerte Konstellation liegt bei vermieteten Einfamilienhäusern vor, bei denen die Mieter direkt einen Vertrag mit dem Versorger abschließen oder selbst den Brennstoff einkaufen. Auch hier stellt sich die Frage, ob den Mietern ein entsprechender Rückerstattungsanspruch gegenüber den jeweiligen Eigentümern eingeräumt werden soll.

Nach hiesiger Einschätzung ist die Einführung solcher Sonderregelungen mit zusätzlichem Regelungs- und Durchführungsaufwand sowie Unsicherheiten und rechtlichen Streitigkeiten verbunden. Es ist auch zu bedenken, dass die jeweiligen Wohnungsnutzer im Falle von sog. Gasetagenheizungen den jeweils eigenen Energieverbrauch direkter steuern können, als es bei Zentralheizungen der Fall ist, bei denen immer auch anteilig die Heizwärme für das Gesamtgebäude mit zu bezahlen ist. Gleichzeitig wäre die Wirksamkeit des Instruments in den häufigen Fällen der Gasetagenheizung ohne eine Sonderregelung nicht gegeben.

Sollte eine entsprechende Sonderregelung getroffen werden, könnte diese wie folgt geregelt werden:

- Es gibt einen Anspruch des Mieters auf eine entsprechende Rückzahlung bzw. Verrechnung im Rahmen der Betriebskostenabrechnung.
- Hierfür muss der Mieter dem Vermieter zuvor seine Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung darlegen – regelmäßig dürfte dies durch Vorlage der Gasrechnung erfolgen.
- Der Vermieter bringt die hälftigen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Gutschrift in Abzug.

Fraglich dürfte sein, ob eine Ausschlussfrist für die Vorlage eingeführt werden sollte. Hier folgende Überlegungen:

---

<sup>25</sup> Laut der letzten Mikrozensuszusatzenerhebung (Daten von 2014) gibt es in DE folgenden Bestand an Etagenheizungen:  
750.000 Eigentumswohnungen (bei 16.413.000 Eigentumswohnungen insgesamt) -> Anteil 4,6%  
2.055.000 Mietwohnungen (bei 19.695.999 Mietwohnungen insgesamt) -> Anteil 10,4%  
In Summe werden also 2.805.000 Wohnungen über Etagenheizungen beheizt -> Anteil 7,8%.  
Dabei müsste es sich eigentlich immer um Mehrfamilienhäuser handeln. Denn eine Etagenheizung wird definiert als „eine zentrale Heizanlage für sämtliche Räume einer abgeschlossenen Wohnung, wobei sich die Heizquelle hierfür meist innerhalb dieser Wohnung befindet, z.B. eine Gastherme“. Bei EFH und ZFH und auch Reihenhäusern handelt es sich ja per Definitionem dann immer um eine Zentralheizung. Für Nichtwohngebäude gibt es keine Daten.

- Es könnte daran gedacht werden, die Darlegung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in das bestehende Gefüge zur Abrechnung der Betriebskosten einzubetten. Bisher muss die Abrechnung Mietern nach § 556 Abs. 3 S. 2 BGB spätestens **bis zum Ablauf des zwölften Monats nach Ende des Abrechnungszeitraums** mitgeteilt werden. Der Abrechnungszeitraum beträgt dabei gem. § 556 Abs. 3 S. 1 HS. 1 BGB grundsätzlich ein Jahr.<sup>26</sup> Er muss jedoch nicht mit dem Kalenderjahr identisch sein.<sup>27</sup> Als Beginn des Zeitraums kann vielmehr ein beliebiger Stichtag gewählt werden.<sup>28</sup> Nach Ablauf dieser Frist ist die Geltendmachung einer Nachforderung durch Vermieter ausgeschlossen, es sei denn, diese haben die verspätete Geltendmachung nicht zu vertreten.<sup>29</sup>
- Es könnte nun für die Mieter eine Ausschlussfrist gelten, welche kürzer ist als die bisher in § 556 Abs. 3 S. 2 BGB verankerte, damit dem Vermieter noch ausreichend Zeit für eine Prüfung und Abrechnung verbleibt. Als Stichtag käme deshalb beispielsweise in Betracht diesen auf den **„Ablauf des sechsten Monats nach Ende des Abrechnungszeitraums“** zu legen.
- Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass der Abrechnungszeitraum – aus gutem Grund – von dem Vermieter festgelegt werden kann und die Mieter diesen in aller Regel nicht – zumindest nicht bewusst – kennen. Von daher ist davon auszugehen, dass eine große Unsicherheit hinsichtlich der Frist entstehen wird.
- Zudem müssten Vermieter, die bisher zügig nach dem Ende des Abrechnungszeitraums abrechneten, nun einige Monate warten – bis die für den Mieter geltende Ausschlussfrist abgelaufen ist.
- Hinzuweisen ist auch, dass das Recht des **Wohnungseigentums** bisher keine entsprechende Frist kennt, so dass WEG-Verwaltungen gegenüber Wohnungseigentümern bisher auch noch später abrechnen können. Als natürliche Grenze wird die regelmäßige (dreijährige) Verjährungsfrist nach §§ 195, 199 BGB angesehen. Hierfür könnte ggf. eine abweichende Regelung getroffen werden.
- Alternativ könnte auf eine Ausschlussfrist verzichtet werden, so dass die Mieter die Kosten bis zur Grenze der regelmäßigen (dreijährigen) Verjährungsfrist nach §§ 195, 199 BGB die Kosten vorlegen könnte. Der Vermieter müsste dann immer nur diejenigen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Abzug bringen, die aktiv vorlegt wurde – in einem Abrechnungszeitraum also evtl. auch für mehrere zurückliegende Jahre.

Da das Ineinandergreifen von Ausschlussfristen als zu kompliziert und konfliktanfällig angesehen wird, sollte ggf. – sofern ein Rückzahlungsanspruch überhaupt vorgesehen werden sollte – auf eine Regelung zu Ausschlussfristen verzichtet werden. Wirkliche Nachteile entstehen dem Vermieter nicht –

---

<sup>26</sup> Hierzu im Einzelnen: Schmidt-Futterer/Langenberg, § 556 BGB, Rn. 298ff.

<sup>27</sup> Schmidt-Futterer/Langenberg, § 556 BGB, Rn. 301.

<sup>28</sup> Schmidt-Futterer/Langenberg, § 556 BGB, Rn. 301.

<sup>29</sup> Eine entsprechende Regelung findet sich auch in § 20 Abs. 3 Satz 2 Neubaumietenverordnung 1970 (NMV 1970) für preisgebundenen Wohnraum. Das Recht des **Wohnungseigentums** kennt hingegen keine entsprechende Frist, so dass WEG-Verwaltungen gegenüber Wohnungseigentümern auch noch später abrechnen können. Als natürliche Grenze kann die dreijährige Verjährungsfrist nach §§ 195, 199 BGB angesehen werden.

er muss nur ggf. einige Gelder etwas verspätet auszahlen. Zusätzliche Belastungen dürften damit kaum einhergehen. Im Gegenteil dürfte er von einer einfacheren Regelung auch profitieren, da die Fristenkontrolle und viele streitigen Fälle vermieden werden.

## 4.5 Herstellung der Transparenz zur Berechnung der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Es stellt sich zudem die Folgefrage, wie die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung möglichst einfach, transparent und eindeutig berechnet und aufgeteilt werden können. Hierbei kommen grundsätzlich zwei Ansätze in Betracht:

1. Zum einen könnte eine gesetzliche Pflicht zur Ausweisung der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf Energierechnungen eingeführt werden.<sup>30</sup> Demnach müssten Brennstofflieferanten jeweils auf den konkreten Einzelfall bezogen die anteiligen Kosten für die erworbenen Zertifikate ausweisen.
2. Alternativ könnte der CO<sub>2</sub>-Preis jeweils über Durchschnittswerte berechnet werden: die Menge des eingesetzten Brennstoffs wird mit (Standard-)Emissionsfaktoren und dem jeweils gültigen CO<sub>2</sub>-Preis multipliziert.

Der zweite Ansatz bedeutet regelungstechnisch, dass es nicht auf die tatsächlichen Kosten des konkreten Einzelfalls ankommt, sondern auf durchschnittliche Kosten für die Menge des jeweils eingesetzten Brennstoffs. Dies hätte die Vorteile, dass nicht nur auf Vorgaben zur Ausweisung des CO<sub>2</sub>-Preises auf Energiekosten-Rechnungen verzichtet werden kann, sondern auch Nachweis und Beweisprobleme vermieden werden. Allein die Menge des jeweils eingesetzten Brennstoffs muss ermittelt und nachgewiesen werden. Die anderen beiden Faktoren (*jeweiligen Emissionsfaktor und Festpreis bzw. durchschnittlicher Versteigerungspreis*) würden bereits durch öffentliche Quellen transparent und verbindlich festgelegt; auf sie müsste in den Abrechnungen nur hingewiesen werden.

Schließlich kann hervorgehoben werden, dass die Mieter bei einem solchen Vorgehen keinen Vor- oder Nachteil erhalten würden, wenn der Vermieter „zufällig“ besonders günstige oder teure Zertifikate erworben haben sollte. Wenn Vermieter Zertifikate unterhalb des durchschnittlichen Versteigerungspreises erwerben, können sie die ersparten Aufwendungen behalten; wenn sie Zertifikate über dem durchschnittlichen Versteigerungspreises erwerben, müssen sie die Mehrkosten selbst tragen.

## 4.6 Rechtstechnische Umsetzung

Rechtstechnisch wäre es für die Umsetzung des Konzepts erforderlich,

- zum einen die nötigen Voraussetzungen auf der gesetzlichen Ebene zu schaffen,

---

<sup>30</sup> Eine solche Regelung zur Ausweisung des CO<sub>2</sub>-Preises auf Energiekosten-Rechnung wäre beispielsweise im BEHG, im GEG oder EnergieStG denkbar.

- zum anderen die erforderlichen Konkretisierungen auf der Verordnungsebene zu regeln.

Vom Ansatz her kommen als Regelungsort für die erforderlichen konkreten Regelungen entweder die Bestimmungen der Betriebskostenverordnung oder der Heizkostenverordnung in Betracht. Denkbar wäre auch eine eigenständige Regelung im Kontext des BEHG. Letzteres wäre aber unpraktikabel, da dann neben die beiden schon bestehenden Verordnungsregelungen über Umlegungen von laufenden Kosten noch eine dritte gesetzt werden müsste, was in der praktischen Anwendung zu Verwirrung und Unsicherheiten führen kann.

Zu beachten ist, dass – wie höchstrichterlich geklärt ist<sup>31</sup> – die Bestimmungen der Heizkostenverordnung denen der Betriebskostenverordnung vorgehen. Deshalb wäre es rechtssystematisch inkonsistent, die Regelungen in der Betriebskostenverordnung zu platzieren. Vielmehr liegt es in der Logik der Rechtsprechung zum BGB-Mietrecht, die betreffenden konkreten Verordnungsregelungen ausschließlich in der Heizkostenverordnung zu verankern und im BGB-Kontext nur für eine Klarstellung zu sorgen. Dieses Vorgehen ist auch in der Sache zielführend, zumal die Heizkostenverordnung über den Wohnungsmietbereich hinaus auch auf gewerbliche Vermietungen sowie für das Wohnungseigentum Anwendung findet. Eine Anwendung der neuen Regelungen ist auch in diesen Bereichen sachgerecht. Zwar stellt sich hier die Problematik nicht von der sozialen Seite her, aber im Hinblick auf den angestrebten möglichst verursachergerechten Anreiz ist die Ausgangssituation nicht anders gelagert.

Das hat zur Konsequenz, dass die für die Heizkostenverordnung geltende gesetzliche Ermächtigung, die sich bisher im EnEG befindet und künftig im GEG geregelt werden soll, erforderlichenfalls anzupassen ist. Einer Änderung der Betriebskostenverordnung bedarf es nicht. Im BGB bedarf es zwar ebenfalls an sich keiner Änderung. Eine solche ist jedoch trotzdem sinnvoll, um das Verhältnis zwischen den Betriebskostenbestimmungen des Zivilrechts und der Heizkostenverordnung rechtssicher zu regeln – und zwar im Sinne einer die bisherige Rechtslage nicht ändernden Klarstellung auf der Linie des BGH.

## 4.7 Formulierungsvorschläge

Auf Grundlage der vorstehenden Überlegungen erscheinen die folgenden Vorschläge für konkrete Formulierungen geeignet, das Konzept rechtssicher umzusetzen:

### 4.7.1 Konkrete Bestimmung in der Heizkostenverordnung

In § 6 Abs. 1 HeizkostenV wird durch einen Absatz 1a) ergänzt. Dieser erhält folgende Fassung (bisheriger Text schwarz, neuer Absatz 1a) in hellblau):

*„(1) Der Gebäudeeigentümer hat die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser auf der Grundlage der Verbrauchserfassung nach*

---

<sup>31</sup> BGH, Urteil vom 19. 7. 2006 - VIII ZR 212/05 (NZM 2006, 652).

Maßgabe der §§ 7 bis 9 auf die einzelnen Nutzer zu verteilen. Das Ergebnis der Ablesung soll dem Nutzer in der Regel innerhalb eines Monats mitgeteilt werden. Eine gesonderte Mitteilung ist nicht erforderlich, wenn das Ableseergebnis über einen längeren Zeitraum in den Räumen des Nutzers gespeichert ist und von diesem selbst abgerufen werden kann. Einer gesonderten Mitteilung des Warmwasserverbrauchs bedarf es auch dann nicht, wenn in der Nutzeinheit ein Warmwasserzähler eingebaut ist.

*(1a) Von den nach Absatz 1 Satz 1 umzulegenden Kosten ausgenommen ist der hälftige Anteil der Kosten der Brennstofflieferung, der aufgrund der Verpflichtung des nach § 8 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BGBl. #) Verantwortlichen entsteht. Für die Abrechnungen der Jahre 2021 bis 2025 sind die Kosten der Brennstofflieferung, die aufgrund der Verpflichtung des nach § 8 Brennstoffemissionshandelsgesetz Verantwortlichen entstehen, durch Multiplikation der Mengen des verbrauchten Brennstoffs mit dem jeweiligen Emissionsfaktor nach der Rechtsverordnung nach § 7 Absatz 4 Brennstoffemissionshandelsgesetz und dem jeweiligen Festpreis nach § 10 Absatz 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zu bestimmen. Für die Abrechnungen ab dem Jahr 2026 sind diese Kosten durch Multiplikation der Mengen des verbrauchten Brennstoffs mit dem jeweiligen Emissionsfaktor nach der Rechtsverordnung nach § 7 Absatz 4 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes und dem Durchschnitt des Versteigerungspreises des jeweiligen Jahres<sup>32</sup> nach § 10 Absatz 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes zu bestimmen.“*

#### 4.7.2 Verordnungsermächtigung im EnEG/GEG

Die bisherige Verordnungsermächtigung für die Heizkostenverordnung im EnEG hat folgenden Wortlaut (Auszug):

##### **§ 3a Verteilung der Betriebskosten, Abrechnungsinformationen**

*<sup>1</sup>Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass [...]*

*2. die Betriebskosten dieser Anlagen oder Einrichtungen so auf die Benutzer zu verteilen sind, dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird, [...].“*

Im Regierungsentwurf für das neue Gebäudeenergiegesetz (GEG) ist vorgesehen, diese Formel unverändert zu lassen (siehe dort § 6 Abs. 1 Nr. 2).

Es ist zwar denkbar, diese Ermächtigungsformel so auszulegen, dass auch die hier vorgesehenen besonderen Umlegungsvorschriften für die CO<sub>2</sub>-Kosten von ihr gedeckt werden. Als rechtssicher kann das aber nicht betrachtet werden. Deshalb empfiehlt sich eine Änderung, die das eindeutig ermöglicht

---

<sup>32</sup> Dieser Durchschnittspreis sollte öffentlich bekanntgegeben werden, z.B. durch die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt.

und auch die Zielrichtung verdeutlicht. Dies könnte z.B. wie folgt erreicht werden:

§ 6 Abs. 1 Nr. 2 GEG erhält folgende Fassung:

[Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass]

*„2. die Betriebskosten dieser Anlagen oder Einrichtungen ganz oder zum Teil auf die Benutzer zu verteilen sind und auf welche Weise dies zu geschehen hat, um verursachungsgerechte Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs sowie der durch diesen entstehenden Treibhausgas-Emissionen zu setzen,“*

#### 4.7.3 Änderungen im BGB

§ 556 Abs. 1 BGB lautet bisher wie folgt:

*„Die Vertragsparteien können vereinbaren, dass der Mieter Betriebskosten trägt. Betriebskosten sind 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. Für die Aufstellung der Betriebskosten gilt die Betriebskostenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347) fort. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Aufstellung der Betriebskosten zu erlassen.*

Um das Verhältnis zur Heizkostenverordnung rechtssicher und anwendungsfreundlich klarzustellen, ohne an der bestehenden Rechtslage etwas zu ändern, ließe sich folgender Absatz 1a) ergänzen:

*„(1a) Soweit Betriebskosten von einer Pflicht zur Umlegung auf die Nutzerinnen und Nutzer nach der Verordnung über Heizkostenabrechnung (BGBl. I S. #) in ihrer jeweiligen Fassung erfasst sind, gehen die Bestimmungen der Verordnung über die Heizkostenabrechnung Vereinbarungen nach Absatz 1 vor.“*

## 5 . Abschätzung der Auswirkungen der Regelungen auf verschiedene Typhaushalte

Die Auswirkungen einer Begrenzung der Umlagefähigkeit auf Mieter werden abgeschätzt, indem die zusätzlichen Be- und Entlastungen durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für verschiedene Ausgestaltungsvarianten der Umlagefähigkeit verglichen werden.

Neben den zusätzlichen Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird gleichzeitig die Entlastung der Haushalte durch die Absenkung der EEG-Abgabe berücksichtigt. Diese „Gegenrechnung“ erfolgt, da die Reduktion der Stromkosten infolge der Absenkung der EEG-Umlage politisch mit der Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verknüpft wurde: Die Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

sollen zu entsprechenden Senkungen der EEG-Umlage verwendet werden. In den nachfolgenden Betrachtungen werden die Netto-Belastung unter Berücksichtigung der Entlastung durch Absenkung der EEG-Umlage jeweils getrennt dargestellt.

Die Abschätzung erfolgt differenziert nach verschiedenen Typhaushalten (Paare ohne Kinder mit hohem Einkommen, Familien mit Kindern mit mittlerem Einkommen, Rentner oder Pensionäre mit niedrigem Einkommen), deren spezifische Einkommens- und Verbrauchsmuster anhand der Datengrundlage aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) parametrisiert werden. Die methodische Vorgehensweise zur Aufbereitung der Daten aus der EVS für die betrachteten Typhaushalte ist in der Studie des Öko-Instituts „Auswirkungen der Sektorkopplung im Wärmebereich auf die Energiekosten von privaten Verbraucherinnen und Verbrauchern“<sup>33</sup> beschrieben.

Für die Berechnung der Be- und Entlastungen werden die in Tabelle 1 dargestellten Preispfade zu Grunde gelegt. Diese entsprechen den Preispfaden, die im Rahmen der Politikszenerarien IX verwendet werden<sup>34</sup>, zusätzlich wurde ein Preispfad mit einem Anstieg auf 180 EUR/t bis zum Jahr 2030 betrachtet („Preispfad 180 EUR“).

**Tabelle 1: Preispfade für CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Absenkung der EEG-Umlage**

„Jahr	CO <sub>2</sub> -Preis – „Preispfad 125 EUR“ (EUR/t CO <sub>2</sub> )	CO <sub>2</sub> -Preis – „Preispfad 180 EUR“ (EUR/t CO <sub>2</sub> )	Absenkung EEG-Umlage (ct/kWh)
2021	25,00	25,00	1,60
2022	30,00	30,00	1,70
2023	35,00	35,00	2,00
2024	45,00	45,00	2,50
2025	55,00	55,00	3,00
2026	65,00	65,00	3,00
2027	80,00	95,00	3,00
2028	95,00	125,00	3,00
2029	110,00	155,00	3,00
2030	125,00	180,00	3,00

Zur Einordnung der nachfolgenden Berechnungen werden in Abbildung 1 zunächst die gesamten Energiekosten der Typhaushalte, also die Kosten für Heizung, Warmwasser und Strom den zusätzlichen Belastungen, die aus der

<sup>33</sup> Öko-Institut (2019): Auswirkungen der Sektorkopplung im Wärmebereich auf die Energiekosten von privaten Verbraucherinnen und Verbrauchern, Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., online verfügbar unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Sektorkopplung-Waerme-vzbv.pdf>

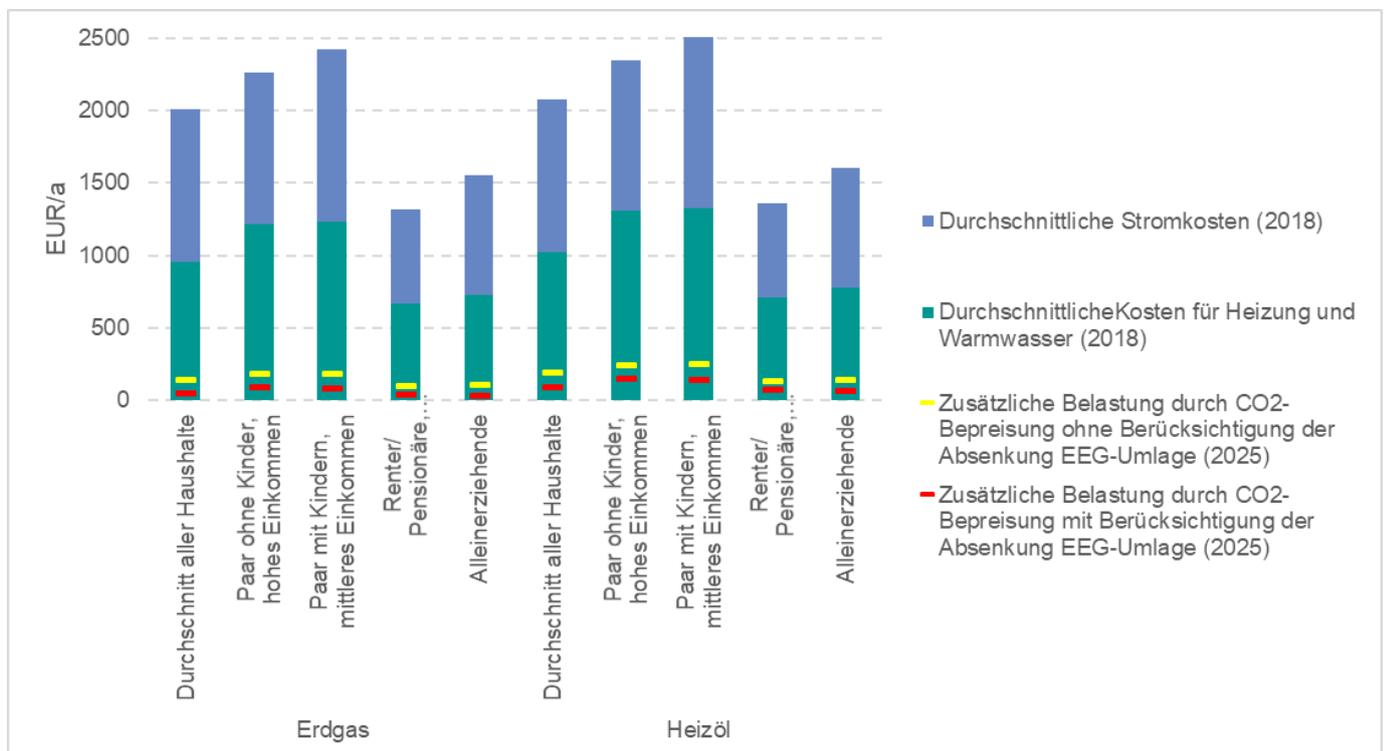
<sup>34</sup> Öko-Institut/Fraunhofer ISI/IREES: THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU-Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019 („Politikszenerarien IX“).

Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung resultieren, gegenübergestellt. Es wird dabei unterstellt, dass der CO<sub>2</sub>-Preis komplett umgelegt wird.

Die Abschätzungen konzentrieren sich zunächst auf das Jahr 2025, da für die Folgejahre aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der CO<sub>2</sub>-Preise und insbesondere der Höhe der Absenkung der EEG-Umlage keine verlässlichen Aussagen getroffen werden können. Für das Jahr 2030 werden die Wirkungen für die beiden Preispfade in den Abbildung 2 und Abbildung 3 skizziert, diese sind allerdings mit den genannten Unsicherheiten behaftet,

Abbildung 1 zeigt, dass auch bei vollständiger Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Kosten bei allen Typhaushalten die Netto-Mehrbelastung im Vergleich zu den bereits anfallenden Energiekosten vergleichsweise gering ausfällt. Im Jahr 2025 liegt die Netto-Mehrbelastung bei vollständiger Umlage der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf Mieter im Vergleich zu den derzeitigen Energiekosten bei 2-4% (Erdgas) bzw. 5-7% (Heizöl). Ohne Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage ergeben sich im Jahr 2025 zusätzliche Belastungen von 7-8% (Erdgas) bzw. 9-11% (Heizöl).

**Abbildung 1: Kosten für Heizung, Warmwasser, Strom und zusätzliche Belastung durch Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung (2025)**



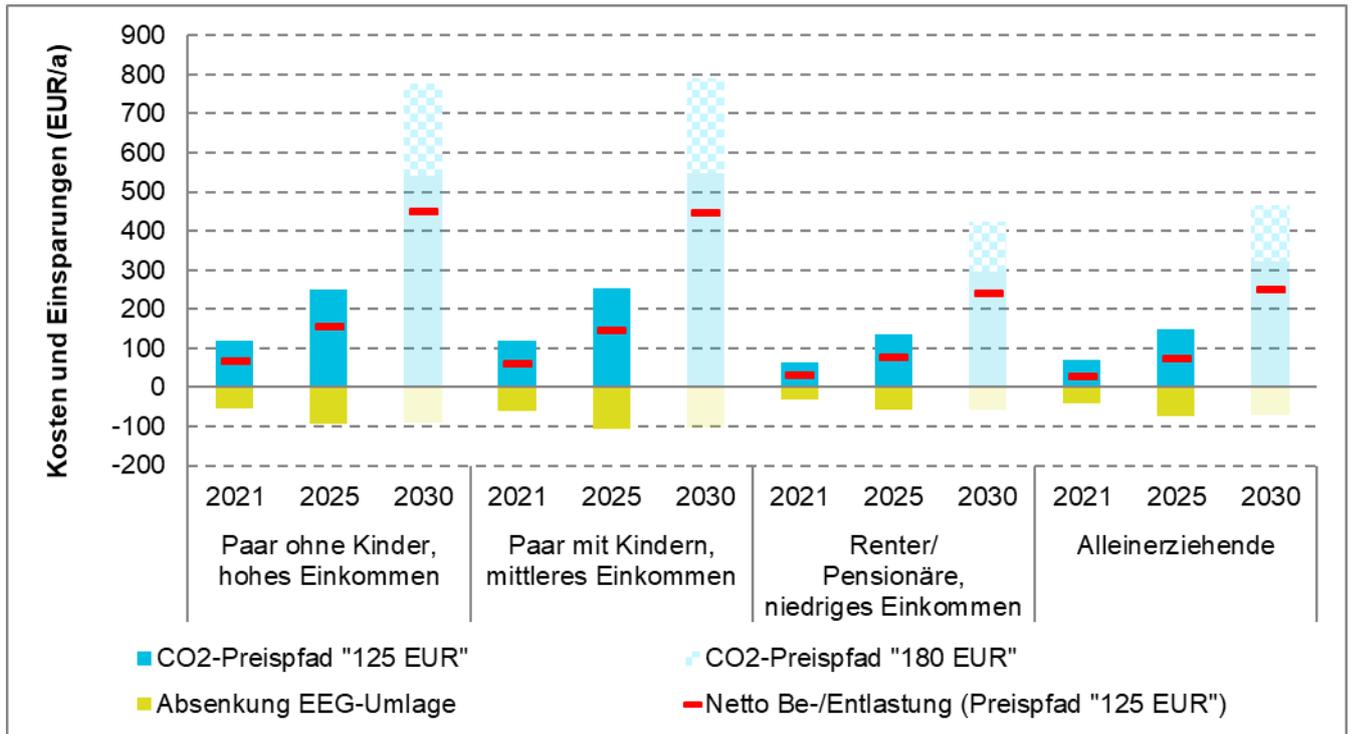
Wie würde sich nun eine Beschränkung der Umlagefähigkeit auf Mieter auswirken? Dies zeigen Abbildung 2 und Abbildung 3 exemplarisch für Mieterhaushalte, die mit Heizöl als Hauptenergieträger heizen (Heizung und Warmwasser). Wie oben dargestellt, sind diese am stärksten von einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffen. Für Mieterhaushalte mit Gas als Hauptwärmeerzeuger verschiebt sich die Betrachtung hin zu einer positiveren Bilanz, d.h. aufgrund der

geringeren CO<sub>2</sub>-Intensität von Erdgas sind die Belastungen geringer für die Mieter

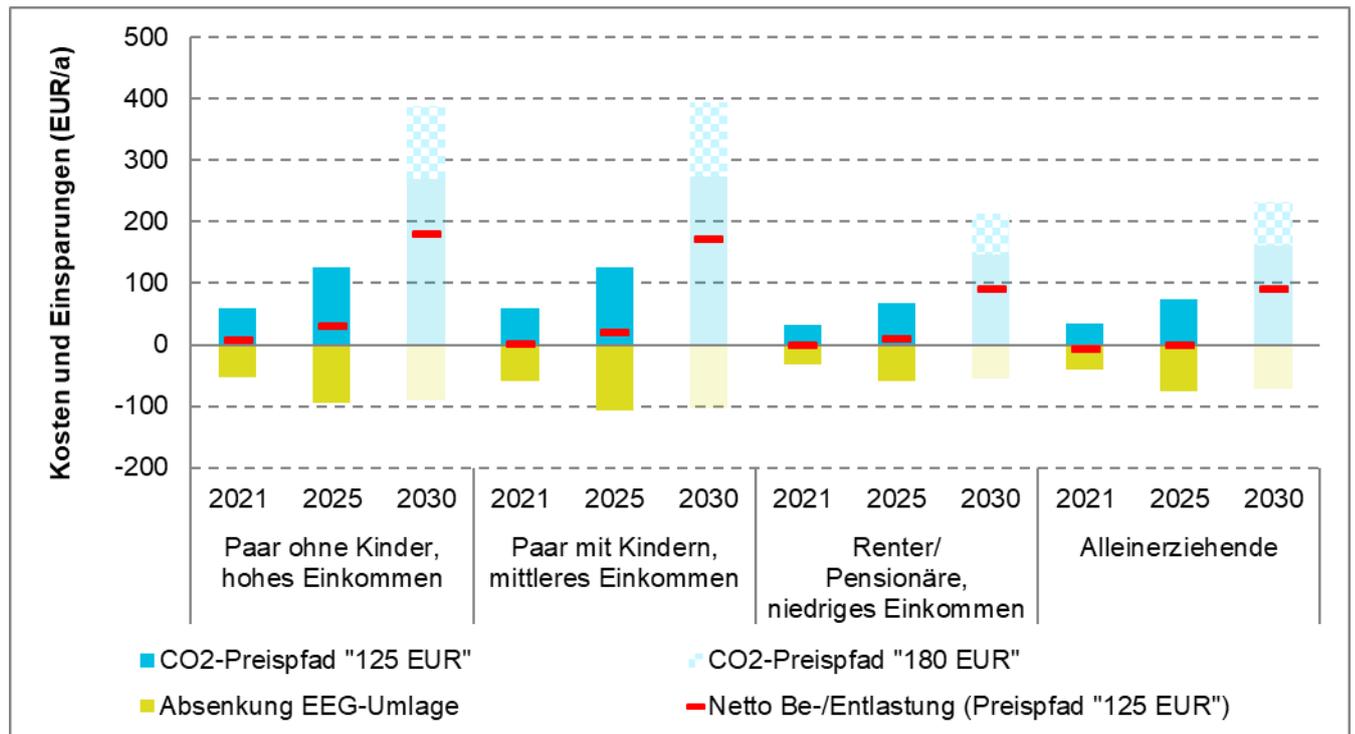
Der Vergleich der zusätzlichen Be- und Entlastungen bei vollständiger Umlagefähigkeit (Abbildung 2) und anteiliger Umlagefähigkeit von 50% (Abbildung 3) zeigt folgendes:

- Werden die Kosten einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung vollständig auf die Mieter umgelegt, ergeben sich auch unter Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage für alle Typhaushalte Mehrkosten, die je nach Typhaushalt 32-65 EUR/Jahr (2021) bzw. 74-155 EUR/Jahr (2025) betragen. Ohne Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage betragen die Mehrkosten 65-118 EUR/Jahr (2021) bzw. 136-253 EUR/Jahr (2025).
- Werden die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nur hälftig umgelegt, ergeben sich unter Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage im Jahr 2021 für die Typhaushalte „Paar ohne Kinder, hohes Einkommen“ sowie „Paar mit Kindern, mittleres Einkommen“ geringfügige Mehrkosten. Im Jahr 2025 belaufen sich die Mehrkosten auf 0-30 EUR. Ohne Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage ergeben sich Mehrkosten von 32-60 EUR/Jahr (2021) bzw. 86-127 EUR/Jahr (2025). Bei den Typhaushalten „Rentner/Pensionäre, niedriges Einkommen“ sowie „Alleinerziehende“ sind hingegen leichte Einsparungen zu verzeichnen.
- Unter der Annahme deutlich steigender CO<sub>2</sub>-Preise bis zum Jahr 2030 bei gleichbleibender Entlastung durch die EEG-Umlage ergeben sich im Jahr 2030 deutliche Mehrkosten von 239-450 EUR/Jahr (Preispfad „125 EUR“) bzw. 368-687 EUR/Jahr (Preispfad „180 EUR“), die sich bei einer hälftigen Umlegung auf 91-179 EUR/Jahr (Preispfad „125 EUR“) bzw. 156-299 EUR (Preispfad „180 EUR“) reduzieren.

**Abbildung 2: Vergleich der Be- und Entlastungen bei vollständiger Um-  
lage auf Mieter**



**Abbildung 3: Vergleich der Be- und Entlastungen bei 50% Umlage auf Mieter**

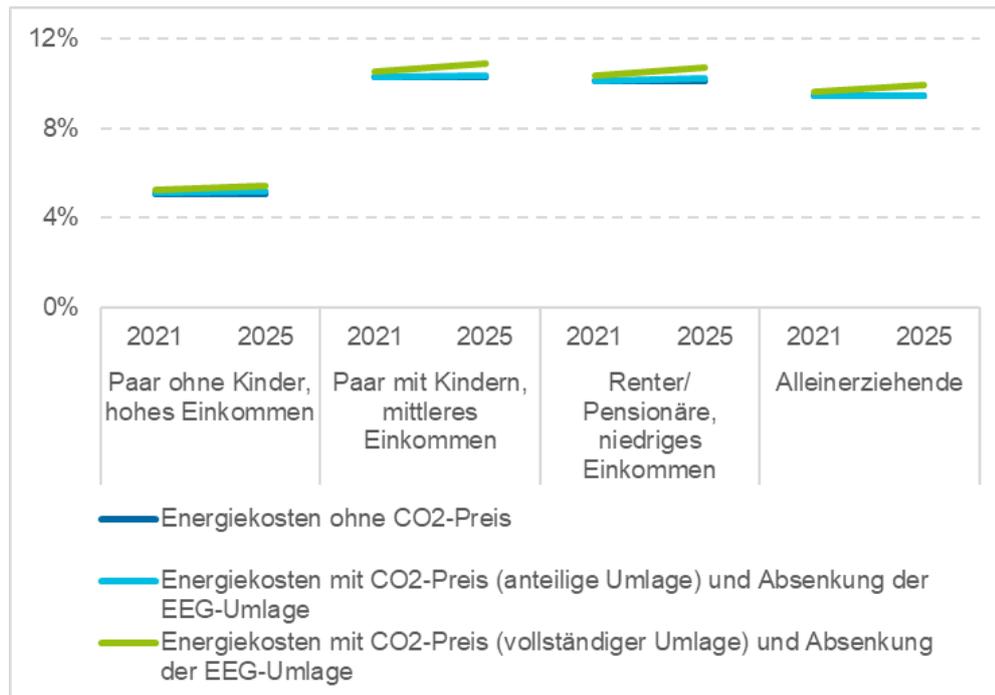


In welchem Verhältnis stehen diese Mehr- bzw. Minderbelastungen zum jeweiligen Einkommen der Typhaushalte? Dazu vergleicht Abbildung 4 für die vier betrachteten Typhaushalte die Energiekosten (Strom und Wärme) im Vergleich zum Nettoäquivalenzeinkommen<sup>35</sup>. Der Vergleich erfolgt sowohl für eine vollständige Umlage der CO<sub>2</sub>-Kosten sowie eine 50%ige Umlagefähigkeit, wobei für beide Fälle die Entlastung durch die Absenkung der EEG-Umlage bereits berücksichtigt ist:

- Unabhängig von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterscheiden sich die Typhaushalte teilweise deutlich in Bezug auf den Anteil der Energiekosten am Nettoäquivalenzeinkommen (ca. 5% für den Typhaushalt „Paar ohne Kinder, hohes Einkommen“ und ca. 10% für die verbleibenden Typhaushalte).
- Bei einer Begrenzung der Umlagefähigkeit auf 50% bleibt der Anteil für alle Typhaushalte weitgehend konstant.
- Bei einer vollständigen Umlagefähigkeit ist ein leichter Anstieg zu beobachten.

<sup>35</sup> Das Nettoäquivalenzeinkommen berechnet sich aus dem Gesamteinkommen eines Haushalts und der Anzahl und dem Alter der von diesem Einkommen lebenden Personen. Weitere Informationen unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/aequivalenzeinkommen.html>

**Abbildung 4: Anteil der Energiekosten (Wärme und Strom) am Nettoäquivalenzeinkommen der Typhaushalte bei vollständiger und anteiliger Umlage (50%)**

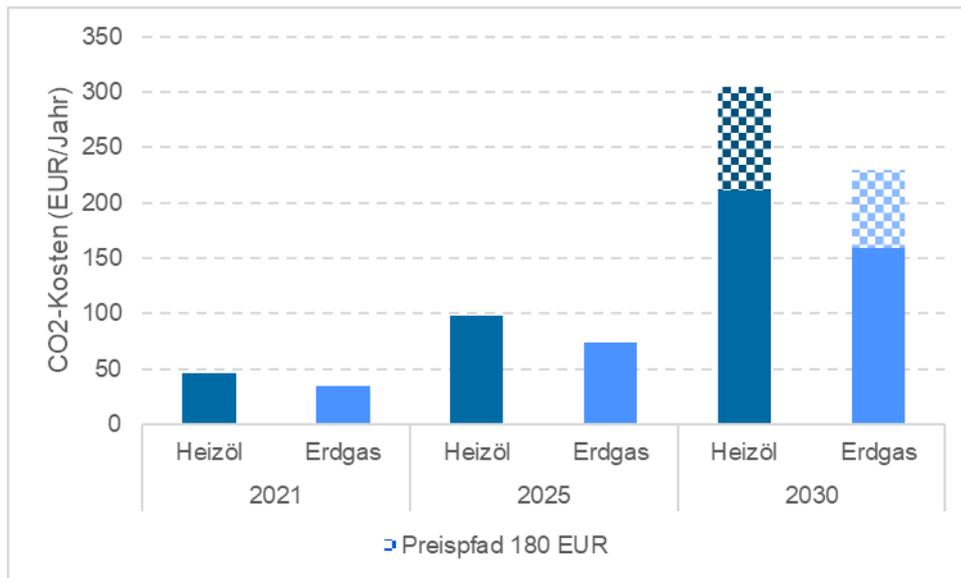


Welche Wirkung entfaltet die Frage nach der Umlagefähigkeit auf die Vermieter? Dazu stellt Abbildung 5 die CO<sub>2</sub>-Kosten dar, die bei einem Vermieter anfallen würden, wenn er diese Kosten nur zur Hälfte umlegen dürfte.<sup>36</sup> Die Datengrundlage bildet der Energiebedarf für Heizung und Warmwasser auf Basis der EVS im Durchschnitt über alle Haushalte. Die durchschnittliche Wohnfläche beträgt 93 m<sup>2</sup>. Die Betrachtung zeigt Folgendes:

- Bis zum Jahr 2025 ergeben sich bei einer anteiligen Umlagefähigkeit von 50% auf Seiten des Vermieters Kosten von ca. 100 EUR pro Jahr (Heizöl) bzw. ca. 70 EUR pro Jahr (Erdgas).
- Bei einer perspektivischen Preissteigerung entlang des in Tabelle 1 dargestellten Preispfads „125 EUR“ steigen die Kosten bis 2030 auf ca. 200 EUR/Jahr (Heizöl) und ca. 150 EUR/Jahr (Erdgas) an. Im Preispfad „180 EUR“ steigen die Kosten auf ca. 300 EUR/Jahr (Heizöl) und 230 EUR/Jahr (Erdgas) an.

<sup>36</sup> Auf Ebene des Vermieters erfolgt – unabhängig von der Umlagefähigkeit - natürlich keine „Kompensation“ der CO<sub>2</sub>-Kosten durch eine Absenkung der EEG-Umlage, da von Letzterer in aller Regel der Mieter profitiert.

**Abbildung 5: CO<sub>2</sub>-Kosten für Vermieter eines Mieterhaushalts mit durchschnittlichem Energieverbrauch (50 % Umlage)**



## 6 . Zusammenfassung und Fazit

Aus der Untersuchung der Auswirkungen der Regelungen auf Mieterhaushalte lassen sich folgende Aussagen ableiten:

- Eine Beschränkung der Überwälzbarkeit der Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist verfassungsrechtlich möglich und rechtstechnisch ohne größeren Aufwand umsetzbar. Geeigneter Regelungsort für die konkrete Bestimmung dazu ist die Heizkostenverordnung. Angepasst werden sollte hierfür die betreffende gesetzliche Ermächtigung (demnächst im GEG). Im BGB sollte ergänzend eine rechtliche Klarstellung des Vorrangs der Heizkostenverordnung gegenüber der Betriebskostenverordnung verankert werden.
- Wird die Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Kosten auf 50% begrenzt, ergeben sich bis zum Jahr 2025 bei allen der betrachteten Typhaushalten unter Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage keine oder nur sehr geringe Netto-Mehrkosten (Heizöl) bzw. Einsparungen (Erdgas).
- Die zusätzliche Belastung der Haushalte durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird bei 50%iger Umlage durch die Absenkung der EEG-Umlage ausgeglichen bzw. sogar geringfügig überkompensiert.
- Werden die CO<sub>2</sub>-Kosten vollständig auf Mieterhaushalte umgelegt, ergeben sich für alle betrachteten Typhaushalte zusätzliche Netto-Belastungen, deren Höhe bis zum Jahr 2025 allerdings bei deutlich unter 10% der anfallenden Energiekosten liegt.
- Für Vermieter ergeben sich bei einer 50%igen Umlagefähigkeit im Jahr 2025 Mehrkosten von ca. 100 EUR pro Jahr (Heizöl) bzw. ca. 70 EUR pro Jahr (Erdgas). Im Jahr 2030 ergeben sich bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 125 EUR/t Mehrkosten von 210 EUR/Jahr (Heizöl) und 160 EUR/Jahr (Erdgas), bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 180 EUR/t belaufen sich die Kosten auf 304 EUR/Jahr (Heizöl) und 230 EUR/Jahr (Erdgas).

- Ohne Berücksichtigung der Absenkung der EEG-Umlage ergeben sich im Jahr 2025 je nach Typhaushalt Mehrkosten von 136-253 EUR/Jahr (Heizöl), die sich bei einer Begrenzung der Umlagefähigkeit auf 50% entsprechend halbieren.
- Letztlich ergeben sich bei der betrachteten Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei gleichzeitiger Absenkung der EEG-Umlage bis zum Jahr 2025 nur geringfügige zusätzliche Belastungen für Mieterhaushalte. Grundvoraussetzung für die dargestellte geringfügige zusätzliche Mehrbelastung ist jedoch, dass die Absenkung der EEG-Umlage entlang des in Tabelle 1 dargestellten Pfades auch tatsächlich umgesetzt wird. Die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers hierzu steht noch aus. Unter der Annahme einer deutlichen Steigerung der CO<sub>2</sub>-Preise nach dem Jahr 2026 sind deutlich höhere Belastungen zu erwarten, sofern diese nicht durch eine weitere Absenkung der EEG-Umlage abgedeckt werden.

In Bezug auf die Anreizwirkung bei Vermietern muss bezweifelt werden, dass eine Begrenzung der Umlagefähigkeit allein in Anbetracht der anfallenden jährlichen Zusatzkosten von unter 100 EUR einen spürbaren Anreiz setzen würde, die Sanierungsaktivitäten zu steigern. Dies gilt zumindest für das derzeit vorgesehene Niveau der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bis zum Jahr 2025. Da sich absehbar nach dem Jahr 2026 deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Preise einstellen kann sich insbesondere in Kombination mit anderen Instrumenten jedoch eine Lenkungswirkung entfalten. Es lässt sich festhalten, dass eine Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einen Beitrag leisten kann, die neu entstandenen Kosten verursachungs- und verantwortungsgerecht zwischen den Akteuren zu verteilen. Denn die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte neben dem Verbrauchsverhalten (Mieter) auch bei denjenigen eine Wirkung entfalten, die für die energetische Verbesserung der Gebäude die Verantwortung tragen: den Eigentümern der Gebäude. Andernfalls wären die Mehrbelastungen für die Eigentümer/Vermieter nur ein durchlaufender Posten.