



Ergebnisbericht zur Evaluation der Heizkostenverordnung nach § 5 Absatz 8 Heizkostenverordnung

Stand: August 2025

I. Gesamtergebnis

Das Ziel der vorliegenden Evaluierung nach § 5 Absatz 8 Heizkostenverordnung (HeizkostenV) ist es, die Auswirkungen der Änderungen der Heizkostenverordnung im Jahr 2021 in § 5 Abs. 2, Abs. 5 und Abs. 6 HeizkostenV zu bewerten. Die Evaluierung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) zusammen mit dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

Die zu evaluierenden Regelungen in § 5 HeizkostenV umfassen die Vorgabe der verpflichtenden Fernablesbarkeit der Ausstattungen zur Verbrauchserfassung (Abs. 2), deren Interoperabilität (Abs. 5) und die Einhaltung von Schutzprofilen und technische Richtlinien sowie Anbindbarkeit an ein Smart-Meter-Gateway (SMGW) (Abs. 6). Schwerpunkt der Evaluierung war nach § 5 Abs. 8 HeizkostenV, die finanzielle Belastung durch die nunmehr verpflichtende Fernablesbarkeit von Wärmezählern und Heizkostenverteilern sowie auch den praktischen Nutzen aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer zu bewerten, die Vorgaben zur Einhaltung technischer Standards und zur Interoperabilität differenziert darzustellen und mögliche Anpassungsbedarfe in der Heizkostenverordnung zu identifizieren. Die Evaluierung der Anbindbarkeit an ein SMGW (§ 5 Abs. 6 HeizkostenV) war nach den Angaben des Forschungskonsortiums angesichts der derzeit geringen Marktdurchdringung nahezu nicht möglich. Eine vertiefte Bewertung der kostensenkenden, wettbewerbsfördernden, verbraucher- und datenschützenden und technischen Potenziale kann im Rahmen der Folgeevaluierung vorgesehen werden.

Der vorliegende Endbericht konnte diesem Ziel aufgrund des Umstandes, dass keine vollständige Erhebung von systematischen Daten zu den Kosten von Ablesedienstleistungen durchführbar war, nur zu einem Teil gerecht werden. Die konkreten finanziellen Auswirkungen auf Mietende lassen sich deshalb nicht beziffern. Bei einer umfassenderen

Evaluierung der HeizkostenV ab Ende 2026 sollte dieser Aspekt erneut berücksichtigt bzw. untersucht werden. Die Bundesregierung wird darüber hinaus die Empfehlungen im Evaluierungsbericht bereits vor Ende 2026 daraufhin prüfen, wie die Nachvollziehbarkeit einzelner Kostenfaktoren, die aus Fernablesbarkeit, Einhaltung technischer Standards und Interoperabilität für die Verbrauchsablesung resultieren, zum Vorteil für den Endnutzer weiter verbessert werden kann.

Die Evaluierung zeigt insgesamt, dass Fernablesbarkeit und die Vorgaben zur Interoperabilität (§ 5 Abs. 5) grundsätzlich in der Praxis akzeptiert sind.

BMWE und BMWSB werden ergänzend zur gesetzlich vorgesehenen Evaluierung (siehe oben) prüfen, wie insbesondere die Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Messdienstleistungsmarkt gestärkt und die Nutzerinteressen besser berücksichtigt werden können. Dabei wird auch zu bewerten sein, in welchen Anwendungsfällen die Nutzung von SMGWs einen zusätzlichen Mehrwert in Bezug auf Kostensenkung, Verbraucher- und Datenschutz, Interoperabilität und Infrastrukturnutzung schafft und einen signifikanten Beitrag zur Energiewende und der Belebung des Wettbewerbs leistet.

II. Gesetzlicher Evaluationsauftrag nach § 5 Abs. 8 HeizkostenV

§ 5 Abs. 8 HeizkostenV sieht vor, dass die Auswirkung der Regelungen in § 5 Abs. 2, 5 und 6 HeizkostenV auf Mieter, insbesondere im Hinblick auf zusätzliche Betriebskosten durch fernablesbare Ausstattungen und den Nutzen dieser Ausstattungen für Mieter durch die Bundesregierung evaluiert werden müssen. Die Evaluierung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) zusammen mit dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

- § 5 Abs. 2 HeizkostenV sieht vor, dass Ausstattungen zur Verbrauchserfassung, die nach dem 1. Dezember 2021 installiert werden, fernablesbar sein und dabei den Datenschutz und die Datensicherheit nach dem Stand der Technik gewährleisten müssen. Die Fernablesbarkeit der Ausstattung zur Verbrauchserfassung liegt vor, wenn sie ohne Zugang zu einzelnen Nutzeinheiten abgelesen werden kann. Seit dem 1. Dezember 2022 dürfen nur noch solche fernablesbaren Ausstattungen installiert werden, die sicher an ein SMGW angebunden werden können.
- § 5 Abs. 5 HeizkostenV regelt, dass seit dem 1. Dezember 2022 nur noch solche fernauslesbaren Ausstattungen zur Verbrauchserfassung installiert werden dürfen, die einschließlich ihrer Schnittstellen mit den Ausstattungen gleicher Art anderer Hersteller interoperabel sind und dabei den Stand der Technik einhalten.
- In § 5 Abs. 6 HeizkostenV ist vorgegeben, dass die Einhaltung des Stands der Technik nach Abs. 2 und 5 vermutet wird, soweit Schutzprofile und technische Richtlinien eingehalten werden, die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik bekannt gemacht worden sind, oder wenn die Ausstattung zur Verbrauchserfassung mit einem SMGW nach dem Messstellenbetriebsgesetz verbunden ist und die nach dem Messstellenbetriebsgesetz geltenden Schutzprofile und technischen Richtlinien eingehalten werden.

III. Ausgangslage

§ 5 Abs. 8 HeizkostenV wurde auf Initiative des Bundesrates in die Heizkostenverordnung aufgenommen. Hintergrund der Regelung war, dass die angenommene Kostenneutralität für Mieterinnen und Mieter bezweifelt wurde, da ein erhöhter Verwaltungsaufwand und steigende Investitionskosten als wahrscheinlich und wenig Einsparpotential für Verbraucherinnen und Verbraucher gesehen wurden.¹

Die zu evaluierenden Regelungen dienen in weiten Teilen der Umsetzung von Europäischen Rechtsakten. § 5 Abs. 2 HeizkostenV dient in Bezug auf die Fernablesbarkeit der Umsetzung von Art. 9c der Energieeffizienzrichtlinie.² Die Anforderungen an die Interoperabilität nach § 5 Abs. 5 HeizkostenV dienen der Umsetzung von Art. 11a Abs. 3 Energieeffizienzrichtlinie. Die Richtlinie (EU) 2018/2002 wurde mit der Richtlinie (EU) 2023/1791 vom 13. September 2023 neu gefasst. Art. 9c Richtlinie (EU) 2018/2002 ist wortgleich in Art. 16 der Richtlinie EU 2023/1791 aufgegangen. Art. 11a Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2018/2002 entspricht Art. 20 Abs. 3 der Richtlinie EU 2023/1791. Neue Anforderungen an Fernablesbarkeit und Interoperabilität werden durch die novellierte Richtlinie nicht gestellt.

Zudem diente die Einführung der Interoperabilitätsanforderung in § 5 Abs. 5 HeizkostenV der Umsetzung der Empfehlungen der Sektoruntersuchung bei Ablesediensten von Heiz- und Wasserkosten durch das Bundeskartellamt im Mai 2017.

Die Regelung zur Einhaltung von Schutzprofilen und technischen Richtlinien oder der Anbindung an SMGW nach § 5 Abs. 6 HeizkostenV im Bereich der Wärmeversorgung dienen der Umsetzung von § 6 Abs. 5 Gebäudeenergiegesetz, wonach der Stand der Technik in Technischen Richtlinien und Schutzprofilen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik festgelegt wird.

IV. Methodisches Vorgehen

Die Evaluation wurde von einem Forschungskonsortium unter der Leitung des Öko-Instituts gemeinsam mit der PricewaterhouseCoopers GmbH und der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) auf Grundlage der Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung durchgeführt.³ Der Evaluationsbericht des Forschungskonsortiums (im Folgenden Evaluationsbericht) ist dieser Bewertung als Anlage beigelegt.

¹ Vgl. Bundesrat Drucksache 643/21. Online verfügbar unter: [https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2021/0601-0700/643-21\(B\).pdf?_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2021/0601-0700/643-21(B).pdf?_blob=publicationFile&v=1)

² Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz.

³ 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

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 Verzerrungen in der Zusammensetzung der Stichprobe nicht ausgeschlossen werden können. Zudem wurden private Kleinvermieterinnen und -vermieter und sonstige Akteure nur in sehr geringem Umfang erreicht, was die Aussagekraft für diese Gruppen deutlich einschränkt.⁴

V. Bewertung der Ergebnisse der Forschungsnehmer

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

1. Fernablesbarkeit (§ 5 Abs. 2 HeizkostenV)

a) Ergebnisse der Forschungsnehmenden

Die Rückmeldungen aus Interviews und Befragung zeigen, dass fernablesbare Messtechnik in der Praxis bereits weit verbreitet ist.⁵ In vielen Liegenschaften wurde bereits vor Inkrafttreten der novellierten HeizkostenV auf funkbasierte Zähler und Heizkostenverteiler umgestellt. Die gesetzlichen Anforderungen ab dem 1. Dezember 2021 entsprechen daher weitgehend bereits bestehenden Markttrends und haben die Umstellung für viele Anbieter vereinfacht. Weiterhin konnte die Untersuchung grundsätzlich zeigen, dass die Anforderungen aus § 5 Abs. 2 HeizkostenV wirtschaftlich umgesetzt werden konnten. Im Hinblick auf die Frage zusätzlicher Betriebskosten und des Nutzens für Mietende kann mit Blick auf die Einzelvorgabe der Fernablesbarkeit in § 5 Abs. 2 HeizkostenV somit festgestellt werden, dass keine wesentlichen Mehrkosten entstanden sind. Ein nicht-monetärer Nutzen für Mietende ergibt sich durch die Tatsache, dass keine Anwesenheit vor Ort bei der Ablesung erforderlich ist.

Die Forschungsnehmenden kommen aber auch zu dem Ergebnis, dass aufgrund der wenig transparenten Marktlage im Hinblick auf die Kostenentwicklung der

⁴ Zum methodischen Vorgehen vgl. Kapitel 4 des Evaluationsberichts.

⁵ Vgl. Evaluationsbericht, Kapitel 5.

Ablese Dienstleistungen und des begrenzten Evaluationsauftrags nach § 5 Abs. 8 HeizkostenV eine abschließende Bewertung des Gesamtzusammenhangs – insbesondere im Hinblick auf steigende Kosten für Mietende auf Grund der hier nicht untersuchten unterjährigen Verbrauchsinformationen nach § 6a HeizkostenV – nicht möglich war. Dabei ist aus Sicht der Forschungsnehmenden insbesondere die Frage der Definition von Fernablesbarkeit relevant. Soweit Walk-by und Drive-by-Lösungen neben funkfähigen Lösungen von der Definition der Fernablesbarkeit erfasst seien, würden diese im Hinblick auf die monatliche Ablesung nach § 6a HeizkostenV an ihre praktischen Grenzen stoßen.

In ihrer Erhebung kommen die Forschungsnehmenden zum Ergebnis, dass zumindest eine Tendenz erkennbar sei, dass die Kostensteigerungen für funkfähige Ausstattungen deutlich geringer ausgefallen seien als für nicht funkfähige Ausstattungen.⁶ Insgesamt zeigt die Evaluation, dass es auf dem Markt der Messdienstleistungen eine große Kostenspanne für Messdienstleistungen gibt.

b) Bewertung

BMWE und BMWSB begrüßen das Ergebnis der weiten Verbreitung und Akzeptanz der fernablesbaren Verbrauchsausstattung in der Praxis. Darüber hinaus soll im Rahmen der anstehenden Evaluierung der gesamten Heizkostenverordnung überprüft werden, inwiefern die nach § 5 Abs. 2 HeizkostenV vorgeschriebene Fernablesbarkeit in der Gesamtschau mit der unterjährigen Verbrauchsinformation nach § 6a HeizkostenV zu Kostensteigerungen bei Mietenden führt und ob die von den Forschungsnehmenden erkannte Tendenz sich bestätigt, dass Kostensteigerungen bei funkfähigen Messeinrichtungen wesentlich geringer sind.

2. Interoperabilität (§ 5 Abs. 5 HeizkostenV)

a) Ergebnisse der Forschungsnehmenden

Die eingeführten Anforderungen zur Interoperabilität haben aus Sicht der Forschungsnehmenden Bewegung in den Markt gebracht. Technische Standards wie der Open Metering System-Standard (OMS) Protokollrahmen seien inzwischen etabliert. Erste praktikable Schnittstellenlösungen zwischen verschiedenen Dienstleistern wurden ermöglicht. Dies habe vor allem den Marktzugang für kleinere Anbieter erleichtert und erste Schritte zu einem offeneren System eingeleitet.

In Bezug auf mögliche Kostensenkungen durch gestiegenen Wettbewerb seien jedoch bislang noch keine bezifferbaren Effekte für Mieter oder Eigentümer erkennbar. Potenziale –

⁶ Vgl. Evaluationsbericht Kapitel 5.3.3.

etwa durch Anbieterwechsel ohne Geräte austausch oder durch flexiblere Dienstleisterwahl – seien vorhanden, würde in der Praxis aber bislang nur begrenzt genutzt. Dies gelte insbesondere für kleinere Verwaltungen oder Eigentümergemeinschaften, die oft in bestehenden Vertragsstrukturen blieben.

Zentrales weiteres Ergebnis der Forschungsnehmenden ist, dass die mangelnde Interoperabilität nur ein Faktor für den weiterhin sehr konzentrierten Markt der Anbieter von Messablesdienstleistern sei. Üblicherweise werde Messtechnik gemietet und nicht erworben, sodass ein Wechsel des Dienstleisters regelmäßig einen Austausch der Geräte mit sich bringen würde. Dies sei unter anderem dem Umstand geschuldet, dass Kosten für die Miete der Geräte von Vermietenden unkompliziert auf die Mietenden umgelegt werden könnten, während eine Anschaffung der Geräte über die Modernisierungsumlage abzurechnen wäre.

Es könnte daher zielführend sein, die Diskussion um mehr Wettbewerb im Markt nicht ausschließlich auf die technische Ebene zu fokussieren, sondern verstärkt auch wirtschaftliche, mietrechtliche und vertragliche Aspekte zu berücksichtigen.

b) Bewertung

BMWE und BMWSB nehmen die Ergebnisse der Forschungsnehmenden zur Kenntnis. Die Anforderung an Interoperabilität ist nur eine der Maßnahmen, um für mehr Wettbewerb auf dem Markt der Messtechnik und -ablesung zu sorgen und damit letztlich die Kosten für die Mietenden zu senken. Daneben wird geprüft, inwieweit die jetzige Anforderung an die Interoperabilität nach § 5 Abs. 5 HeizkostenV für sich geeignet ist, für mehr Wettbewerb im Markt zu sorgen oder ob es darüber hinaus weiterer (ordnungs-)rechtlicher Anpassungen bedarf.

3. Anforderungen an die Einhaltung von Schutzprofilen und technischen Richtlinien des BSI sowie zur Anbindung an Smart-Meter-Gateways (§ 5 Abs. 6 HeizkostenV)

a) Ergebnisse der Forschungsnehmenden

Der Anschluss an ein SMGW für den Sub-Metering-Bereich bei Wärme erfolgt bisher nur selten und wird von Experten unterschiedlich eingeschätzt. Wird bereits ein SMGW im Gebäude genutzt, kann eine Anbindung den Vorteil bieten, dass die bestehende Infrastruktur genutzt und auf die Installation sowie den Betrieb eines zusätzlichen Gateways verzichtet werden kann. Dadurch wird eine Kommunikation mit hohen Anforderungen an die Datensicherheit ermöglicht. Die Notwendigkeit eines solchen Schutzniveaus im Sub-Metering-Bereich wird jedoch unter den Befragten unterschiedlich beurteilt, da die erfassten Heizkostenverteilungsdaten als wenig sensible oder unkritische Informationen gelten und die Datensicherheit durch bestehende Standards bereits als ausreichend gewährleistet angesehen wird. Aufgrund der bislang geringen Marktdurchdringung können keine abschließenden Schlussfolgerungen dazu gezogen werden, welche Auswirkungen die Anbindung der Submetering-Infrastruktur an ein SMGW auf die Kosten für Mietende hat.

b) Bewertung

BMWE und BMWSB nehmen die Ergebnisse zur Kenntnis und werden im Rahmen der nächsten anstehenden Evaluierung der HeizkostenV prüfen, ob das in § 6 Messstellenbetriebsgesetz vorgesehene Bündelangebot bei weiterer Verbreitung von SMGW zunehmend genutzt wird. BMWE und BMWSB sehen in der SMGW-Anbindung weiterhin einen Faktor mit in Zukunft steigender Relevanz, dessen systemische Wirkung (insbesondere im Zusammenspiel mit der Digitalisierung der Energie- und Gebäudewirtschaft) noch weiter analysiert werden muss.

4. Weitere Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen des Forschungskonsortiums

Im Rahmen der Untersuchung ergaben sich auch weiterführende Erkenntnisse und Empfehlungen, die nicht unmittelbar Gegenstand der gesetzlich vorgegebenen Evaluierungsfragen waren, jedoch im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der Fernablesbarkeit sowie Interoperabilität und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen von Bedeutung sind. Diese Erkenntnisse und Empfehlungen betreffen unter anderem Überlegungen zur Stärkung der Transparenz in Bezug auf Kostenkomponenten und marktübliche Konditionen der Ablesedienstleistungen und zu wettbewerblichen Aspekten. Die Forschungsnehmenden weisen auf die strukturellen Bedingungen des Marktes hin; dies betrifft insbesondere den Umstand, dass Kosten für Messdienstleistungen in der Regel an die Mietenden weitergereicht werden und daher nur ein begrenzter Anreiz für Vermietende besteht, kostengünstigere Varianten umzusetzen. Das BMWE und BMWSB nehmen diese Ausführungen zur Kenntnis.